



REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

Administración del Sr. Ec. Rafael Correa Delgado
Presidente Constitucional de la República

Año III - Quito, miércoles 9 de septiembre de 2015 - N° 013

ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA DIRECTOR

Quito: Avenida 12 de Octubre N23-99 y Wilson - Edificio 12 de Octubre
Segundo Piso Telf. 290-1629 - Oficinas centrales y ventas: Telf. 223-4540
394-1800 Ext. 2301

Distribución (Almacén): Mañosca N° 201 y Av. 10 de Agosto Telf. 243-0110

Sucursal Guayaquil: Malecón N° 1606 y Av. 10 de Agosto Telf. 252-7107

Impreso en Editora Nacional

Al servicio del país desde el 1° de julio de 1895



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

GACETA CONSTITUCIONAL N° 013

SENTENCIA N° 146-14-SEP-CC

Caso N° 1773-11-EP

Acéptase la acción extraordinaria de protección planteada por
el señor Luis Jorge Ramírez Enríquez y otros

Quito, D. M., 01 de octubre del 2014

SENTENCIA N.º 146-14-SEP-CC

CASO N.º 1773-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Luis Jorge Ramírez Enríquez, por sus propios derechos y por los que representa en su calidad de apoderado de sus hermanos Soledad, Timoteo, Zoila, Manuel y Esthela Ramírez Enríquez, presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 07 de septiembre de 2011, por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 659-2011. El recurrente afirma que la referida decisión judicial vulnera sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, principios de aplicación de los derechos, supremacía de la Constitución y derecho a la propiedad, consagrados en los artículos 82, 75, 11, 424 y 66 numeral 26 de la Constitución de la República.

De conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero de 2010, la Secretaria General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 10 de octubre de 2011, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 07 de diciembre de 2011 a las 09h43, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los entonces jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Patricio Pazmiño Freire y Alfonso Luz Yunes, de conformidad con las normas de la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1773-11-EP.

De conformidad con el sorteo efectuado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, correspondió la sustanciación de la presente causa al ex juez constitucional Edgar Zárate Zárate, quien mediante auto del 08 de mayo de 2012, avocó conocimiento de la misma y dispuso las notificaciones respectivas.

El 06 de noviembre de 2012 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 03 de enero de 2013, correspondió la sustanciación de la

presente causa al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, quien avocó conocimiento de la misma el 01 de agosto de 2013 a las 11h00. El día 13 de noviembre del 2013 se llevó a cabo la audiencia pública correspondiente.

Sentencia o auto que se impugna

Sentencia del 07 de septiembre del 2011 a las 16h55, dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA, SEGUNDA SALA DE LO CIVIL, MERCANTIL, INQUILINATO Y MATERIAS RESIDUALES. Quito, miércoles 7 de septiembre de 2011, las 16h55. VISTOS: “(...) TERCERO.- FUNDAMENTOS DE DERECHO: (...) La pretensión concreta consiste en que la sentencia ordene que el Municipio repare el daño causado y pague la indemnización por daño patrimonial y por daño moral. La referencia al daño es forzosa porque es el sustento de la acción de protección es este caso específico (...) La indemnización por daños y perjuicios y la indemnización por daño moral son diferentes, pero la responsabilidad de quien produjo el hecho dañoso sólo puede ser declarada en un proceso de conocimiento. Esta indemnización es diferente de la expropiación, que tiene origen en un hecho lícito, pero que trata de compensar al particular por la utilización de un inmueble (...) tampoco procede la acción, porque el derecho de indemnizar no es preexistente y no se puede establecer en esta vía, debido a que es un asunto de legalidad que debe ser discutido en un proceso ordinario. La propia Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales prevé esta posibilidad y determina, en norma expresa, que es improcedente la acción de protección cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. (...) En definitiva la acción es inadmisibles porque pretende la declaración de un derecho, que consiste en la indemnización por daño patrimonial y por daño moral, lo cual contraviene expresamente la estructura y finalidad de la acción de protección, además la demanda no precisa cuál es la acción u omisión, supuestamente, violatoria del derecho lo cual impide que la Sala emita un pronunciamiento sobre este punto, y finalmente, no cabe admitir reparación en una garantía jurisdiccional si el derecho no es preexistente, cosa que no se ha establecido en la especie. Por estas consideraciones, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se acepta el recurso de apelación, se revoca el fallo venido en grado y se desecha la acción (...).

Antecedentes del caso concreto

El 02 de junio de 2011, el señor Luis Jorge Ramírez Enríquez, por sus propios derechos y por los que representa en calidad de mandatario de los señores Juana Soledad de María, Timoteo, Zoila Rosa, Manuel Mesías y Esthela Verónica Ramírez Enríquez, presenta acción de protección en contra del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, alegando la vulneración de los derechos constitucionales a la vivienda, propiedad privada, prohibición de confiscación, seguridad jurídica y debido proceso.

Esta acción correspondió conocer, en primera instancia, al juez séptimo de Trabajo de Pichincha, quien el 24 de junio de 2011 a las 15:31, mediante sentencia resuelve declarar la vulneración de derechos constitucionales y aceptar la acción de protección planteada. De esta decisión, el representante de la Procuraduría Metropolitana del Municipio de Quito y el director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, presentan recurso de apelación, el cual correspondió conocer y sustanciar a la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la misma que el 07 de septiembre de 2011 resolvió aceptar el recurso de apelación y revocar el fallo venido en grado.

Argumentos planteados en la demanda

El accionante, sobre lo principal, hace las siguientes argumentaciones:

Aduce que presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 07 de septiembre del año 2011, dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, por cuanto a su criterio dicha decisión judicial vulnera sus derechos constitucionales.

Señala que al fallecimiento de sus padres adquirieron la posesión efectiva del inmueble denominado “La Primavera”, situado en la parroquia Benálcazar de la ciudad de Quito. Sin embargo, en el año 2004 la Municipalidad Metropolitana de Quito, ilegalmente comenzó a realizar trabajos de ensanchamiento del callejón existente al costado “este” del referido inmueble, procediendo a derrocar su vivienda, sin haber existido declaratoria de utilidad pública o la entrega de una justa indemnización.

Sostiene que en vista de aquello y al verse afectado su derecho constitucional a la propiedad, procedieron a denunciar el hecho ante la Administración Zonal, Defensoría del Pueblo, Quito Honesto, sin obtener ningún resultado. Ante ello, presentaron una acción de protección, misma que en primera instancia fue aceptada, y se ordenó la reparación material e inmaterial del daño causado. Argumenta que el Municipio Metropolitano de Quito apeló dicha decisión, correspondiendo su conocimiento a la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, misma que resolvió revocar la decisión venida en grado y desechar la acción de protección.

Está decisión judicial, a criterio del accionante, vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, principios de aplicación de los derechos y tutela judicial efectiva, por cuanto los jueces no observaron que existía un acto que vulneraba claramente sus derechos constitucionales, ya que derrocar un inmueble sin mediar declaratoria de utilidad pública y el justo pago, indudablemente constituye un acto que ocasiona daños al titular del dominio.

Finalmente, manifiesta que: “los jueces que integran la Segunda Sala Civil de la Corte Provincial están creando una suerte de “prejudicialidad” para acceder a la acción de protección, lo cual no está reconocido en norma constitucional, legal o reglamentaria (...)”.

Fundamentos de derecho del accionante

Sobre la base de los hechos citados, el accionante considera que se han vulnerado los siguientes derechos constitucionales: seguridad jurídica, principios de aplicación de los derechos, supremacía de la Constitución, propiedad y tutela judicial efectiva reconocidos en los artículos 82, 11 numerales 3, 4, 5 y 8, 424, 66 numeral 26, y 75 de la Constitución de la República.

Pretensión

La pretensión concreta del accionante respecto de la reparación de los derechos constitucionales vulnerados es la siguiente: “Con los antecedentes de hecho y derecho expuestos, comedidamente solicito aceptar la presente acción, disponiendo se deje sin efecto la sentencia que la motiva y conminando al Municipio Metropolitano de Quito a pagar las indemnizaciones correspondientes al daño material e inmaterial que causaran”.

Audiencia Pública

Conforme la razón sentada por el secretario general de la Corte Constitucional a fs. 84 del expediente constitucional, con fecha 13 de noviembre de 2013 se llevó a cabo la audiencia pública, a la cual comparecieron el legitimado activo, Luis Jorge Ramírez Enriquez, en compañía de su abogado defensor, doctor Wilson Yupangui; así como el abogado Marco Ulloa, en su calidad de subprocurador del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, y el doctor Diego Carrasco Falconí, en representación de la Procuraduría General del Estado.

El legitimado activo, en compañía de su abogado defensor, en lo principal manifestó que hace aproximadamente doce años la familia Ramírez fue objeto de un acto ilegítimo, cuando sin existir declaratoria de utilidad pública se dispuso que material pesado del Municipio proceda al derrocamiento de una vivienda con la finalidad de ampliar un pasaje.

Argumenta que nunca fueron notificados con disposición alguna por parte del Municipio, y en el momento del derrocamiento tuvieron que salir inmediatamente de su vivienda para salvar sus vidas, dejando todas sus pertenencias en el interior de la casa. Establece que los escombros cayeron sobre el patio, y que a pesar que su vivienda era humilde, la misma quedó en condiciones críticas.

Señala que en la vivienda habitaban su padre y madre, así como también los seis hijos, los que a partir de ese momento tuvieron que encontrar un lugar donde poder ser acogidos, ya que son de escasos recursos económicos. Aduce que frente a este hecho, acudieron a la Administración Zonal Norte, sin recibir respuesta alguna; fueron a la Defensoría del Pueblo con el mismo resultado, ya que se investigó pero nada se resolvió; posteriormente acudieron a Quito Honesto, pero de igual forma establece que no obtuvieron nada.

Manifiesta que entre todas estas reclamaciones y pedidos, inclusive ante el alcalde, pasaron siete años sin que el Municipio haya tenido la voluntad de reparar el daño causado.

Sostiene que frente a esto y considerando la desesperación de los afectados menores de edad, y dos de ellos mayores, tuvieron que encontrar un lugar para acomodarse con lo que quedó de la familia, toda vez que el padre a consecuencia de estos hechos falleció.

Determina que considerando la vulneración de derechos que en el presente caso existe, como es la vulneración del derecho a la propiedad privada y seguridad jurídica, en cuanto si el Municipio con el objetivo de promover el bien común requería de su vivienda, únicamente tenía que seguir el procedimiento de ley, decidieron plantear una acción de protección.

Agrega que en primera instancia la acción fue aceptada y se dispuso la reparación de los daños materiales e inmateriales, ya que se comprobó que la Municipalidad afectó sus derechos constitucionales, en tanto se justificó que jamás existió declaratoria de utilidad pública, así como tampoco aprobación del trazado vial, en razón de que todos estos hechos fueron efectuados con el objeto de dar paso a una propiedad de un funcionario municipal y ampliar su pasaje.

Precisa que en segunda instancia, la Segunda Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha revocó el fallo venido en grado, aduciendo que primero tenía que por la vía ordinaria haberse determinado quién fue el responsable del acto o de la acción que dio lugar al perjuicio. Que una vez determinado quien fue el agente del perjuicio, tenían que optar o por una acción civil, demandando por un cuasidelito si es que se ha dado por negligencia, impericia e imprudencia, o por una acción penal, si es que se cometió un delito, que, una vez que por esa vía se obtenga un resultado con un derecho preexistente, reclamar recién el pago de los daños y perjuicios.

Alega que bajo estos argumentos se niega el derecho que antes se concedió, a pesar de que en la fundamentación de los derechos vulnerados de la acción de protección se hizo alusión a lo que disponen los artículos 321, 323 y 375 de la Constitución de la República, por cuanto el hecho de que a una persona le derroquen su casa con los muebles dentro, no es un supuesto, sino una realidad, así que como no existió declaratoria de utilidad pública, es un hecho. Aducen que recién tienen conocimiento de que en el año 2012 esto ha sido efectuado.

Argumenta que aun con la reparación vía permuta de un terreno, lo que se hará es cuantificar el avalúo que acostumbra a hacer la Municipalidad, sin considerar todo el sufrimiento que durante este tiempo la familia tuvo. Establece que todo daño material se repara con la indemnización de daños y perjuicios, y el sufrimiento espiritual que sufre la persona se repara con el daño moral.

Sostiene que en el presente caso se está hablando contra el derecho de las personas a un derecho elemental, que no solo abarca el derecho a la seguridad jurídica, el derecho a la protección de sus bienes y propiedad privada, sino también el derecho a la vida, ya que el hecho de que de la noche a la mañana a una persona le derroquen su casa y tenga que buscar un lugar donde ir, no es agradable.

Dice que en el presente caso no se está hablando de cualquier hecho; a pesar de ello se les pide justificar el perjuicio sufrido; sin embargo, afortunadamente en las diligencias anteriores la Municipalidad no niega haber actuado así, ya que plantean como único justificativo que sobre el bien individual prima el común. En este sentido, relata que forzárselos a que tras siete años de rogarle al municipio la reparación del daño causado, investiguen si fue el tractorista el responsable o si fue algún funcionario municipal el que le dio la orden para que así actué, se pasarán media vida.

Manifiesta que para casos como el narrado, en el cual se evidencia una flagrante vulneración a derechos constitucionales, el legislador estableció la acción de protección, que opera cuando se vulneran derechos constitucionales por acciones u omisiones.

Considera que trece años ya es un tiempo suficiente para que el daño causado se corrija, ya que durante siete años pidieron al Municipio, la Defensoría del Pueblo y Quito Honesto que se dé alguna solución, ya sea mediante una propiedad donde los hijos de quienes fueron propietarios del inmueble, por cuanto estos fallecieron, puedan vivir. Sin embargo, manifiesta que pese a haber existido el buen propósito de uno de los departamentos del Municipio, al final se les informó que no se podía hacer nada en tanto no existía la declaratoria de utilidad pública.

Concluye que este es un caso espeluznante y arbitrario, por lo que solicita que por un formulismo no se les niegue la reparación del derecho que han perdido.

Por su parte, el subprocurador Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito señaló que en relación a lo que ha consignado el accionante, debe aclarar que los hechos relatados no fueron producto de una acción u omisión de esta administración, más bien la misma ha estado pendiente de poder acoger y dar solución a los pedidos que en su debido momento realizó el accionante.

Sostiene que tomando las mismas palabras del accionante, debe recalcar lo que él ha señalado, supuestamente hay un acto ilegítimo un tema de legalidad, un tema o un hecho de que supuestamente no existió la declaratoria de utilidad pública para que se proceda a hacer la obra pública. Sobre la base de esto, considera que no es procedente esta acción, por cuanto no se ha demostrado cuáles son los supuestos derechos constitucionales que se han violado al resolver la apelación en la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Manifiesta que en cuatro párrafos el accionante pretende determinar una supuesta vulneración de derechos constitucionales, sin explicar la trascendencia o problema jurídico que esta supuesta acción acarrea, y que era un requisito de procedencia, razón por la cual no se debió admitir esta acción. Aduce que la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dejó en claro que una acción de protección no fue establecida para declarar derechos.

Establece que el derecho que se perseguía era una indemnización patrimonial y un daño moral, lo cual no es objeto de una acción de protección, ni tampoco de una acción extraordinaria de protección. Argumenta que los daños que el accionante está pidiendo que se reparen,

tienen la vía establecida por la Ley, y que el hecho de que esas vías se demoren o no se demoren, no se puede corregir con una acción de protección. En tal sentido, concluye que el Municipio no es responsable del retardo de la justicia. La vía correcta jurídicamente era el contencioso administrativo.

Solicita que se declare improcedente la presente acción y se la archive, y que en el supuesto no consentido de que se acoja de alguna manera la pretensión del accionante, y se disponga que se repare esta supuesta violación, solicita que la misma se circunscriba a lo que ya fue aprobado por el Consejo Metropolitano en enero de 2012, en la que se autorizó la permuta de un bien inmueble al accionante, y la entrega de dinero en efectivo.

Finalmente, el representante de la Procuraduría General del Estado, principalmente sostuvo que el presente caso tiene como antecedentes una acción de protección, la cual en primera instancia fue favorable y en segunda instancia que tuvo conocimiento la Segunda Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha fue desfavorable a los accionantes, sentencia que una vez analizada se encuentra debidamente fundamentada y motivada.

Argumenta que la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al expedir su sentencia hace referencia a lo que establece el artículo 42 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ya que de la pretensión de la acción de protección incoada por el accionante, se buscaba la declaración de un derecho, lo cual de acuerdo con la norma anteriormente mencionada incurriría en una causal de improcedencia de la acción de protección.

Aduce que la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al dictar su sentencia se apegó a lo que establece el ordenamiento jurídico, tomando en cuenta que la pretensión del accionante no era únicamente que se le reconozca una indemnización por daños y perjuicios, sino además pretendía la indemnización de un daño moral, lo cual es totalmente ajeno a la acción de protección, y que de existir un supuesto daño debía haber demandado ante las vías ordinarias competentes y no a través de la acción de protección.

Por lo expuesto, solicita que al estar la sentencia debidamente motivada, se rechace la acción extraordinaria de protección propuesta.

Preguntas efectuadas por los jueces constitucionales del Pleno de la Corte Constitucional durante la audiencia:

- Legitimado activo

1. Una vez que se produjo la destrucción, el derrocamiento de parte de la vivienda, ¿la familia Ramírez continuó viviendo ahí?

R. Señor Juez, una vez que se derrocó la mitad de la casa, echaron los escombros al patio, y frente a la puerta, no pudieron continuar viviendo ahí, en las fotografías que ustedes ven, todavía se apreciaba al interior de la vivienda mesas y sillas, casi todo quedó dentro, pero ya resultó inhabitable porque no existía pared lateral, y el agua corría, fue en invierno esto, e ingresaba a la propiedad, tuvieron que pedir posada con los vecinos un tiempo, no pudieron

seguir viviendo ahí, además la vibración del tractor afectó la cubierta, se rompieron las tejas era invivible.

2. ¿Actualmente han retornado a esa vivienda, o viven en alguna parte?

R. Eso está botado señor juez, no han vuelto por allá, porque obviamente con el espacio que quedó, menos de cien metros, de acuerdo con la zonificación, no puede ser utilizado, necesariamente el Municipio tendría que rematarlo como una faja o como una franja a los colindantes, no pueden levantar construcciones ahí.

3. ¿Cuál es la condición y situación actual que ustedes se encuentran viviendo como consecuencia de los hechos que fueron relatados y sucedidos hace algunos años?

R. Tengo dos hermanos que son ya de la tercera edad, que están arrendando, porque como usted ve en la foto, hay una vivienda totalmente destruida, entonces, están arrendando mis hermanos durante el tiempo desde el 2004 que se inició el asunto, y si bien es cierto, nosotros hemos esperado desde el momento en que se comenzó a hacer la vía que nos llamen, pero nunca nos notificaron, de la noche a la mañana la vivienda fue derrocada, dejándonos en la calle.

4. ¿Cuál es su situación particular?

R. Estoy tratando que se haga justicia, porque yo he acarreado todo el problema, el sufrimiento durante este tiempo, y el resto de mis hermanos igual esperan que se solucione este problema, somos seis hermanos, unos están ya sin trabajo, o sea prácticamente no tienen, se puede decir la comodidad para pagar un departamento, viven arrendando. En esa casita nosotros nos criamos, tiene más de cincuenta años esa casita.

- Subprocurador Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito

1. ¿Se ha materializado, concretado, efectivizado la permuta que se realizó?

R. Como usted podrá apreciar en los documentos que he puesto en su consideración, está ya aprobado por el Consejo y se ha aprobado que se hagan los trámites pertinentes, los mismos que no han podido seguir porque están pendientes de resolver estas acciones, pero está aprobada y resuelta por el Consejo y no ha sido impugnado este acto.

2. ¿La permuta comprendería solamente la entrega de un terreno o también la vivienda?

R. Como está determinado ahí es un terreno, un inmueble, más una diferencia en dinero por el tema de la evaluación del inmueble que antes ocupaba el accionante.

3. ¿Es usual o legal o es práctica, que el Municipio realice la declaratoria de utilidad pública y expropiación, luego de haber actuado?

R. No, no es usual, el tema de la propiedad es un tema legal.

4. ¿El Municipio acepta que actuó de esa manera?

R. Consta en los hechos que al parecer se realizó la obra sin la declaratoria de utilidad pública, pero ese es un tema de legalidad, no de una acción extraordinaria de protección.

5. ¿Las autoridades municipales están conscientes que adoptaron esta decisión?

R. Como inicié mi exposición no fueron actos de esta administración, y en esta se está tratando justamente de poder resarcir este tema, por eso se expidió la declaratoria de utilidad pública y se realizó el trámite de la permuta.

6. ¿Esta permuta que ha resuelto el Municipio, no se ha configurado, no se ha llegado a concretar, no ha sido notificada a las partes, no está configurado el acto de permuta?

R. Faltaría hacer la escritura.

Contestación a la demanda

La Dra. María de los Ángeles Montalvo Escobar y el doctor Guido Mantilla Cardoso, en sus calidades de jueces de la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, comparecen y manifiestan:

El asunto materia de esta acción plantea un caso de extraordinario interés para la jurisprudencia constitucional en la medida en que el máximo organismo de interpretación y de administración de justicia constitucional deberá determinar si es posible, a través de una acción constitucional, reclamar una indemnización sobre un derecho que no es preexistente.

Aducen que en la especie la pretensión de los accionantes consistía en que se reconociera su derecho para que el Municipio Metropolitano les pague una indemnización por daños y perjuicios y por daño moral. La Sala sostuvo, acogiendo la norma de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la doctrina, que la acción era inadmisibles porque pretendía la declaración de un derecho nuevo y no la reparación de un derecho preexistente, y que tal reclamación contravenía la estructura y finalidad de la acción de protección.

Señalan que en el texto de la sentencia pronunciada constan con mayor detalle los argumentos esgrimidos por este Tribunal de Instancia respecto del asunto que es materia de la acción extraordinaria de protección.

El Abg. Marcos Arteaga Valenzuela, en su calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, en lo principal señala:

(...) de acuerdo con los artículos 2 y 6 de la Ley Orgánica institucional; y, 17 y 18 de su Reglamento Orgánico Funcional; dentro de la Acción Extraordinaria de Protección No. 1773-11-EP, planteada por el señor Luis Jorge Ramírez Enriquez, en contra de la sentencia de fecha 07 de septiembre de 2011, dentro del juicio No. 17112-2011-0659, dictada por los señores Jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha; ante usted, respetuosamente comparezco y manifiesto: Notificaciones que me correspondan las recibiré en el casillero 18 de la Corte Constitucional.

Numa Pompilio Galindo Castro, en representación del Municipio de Quito, comparece y manifiesta:

La parte accionante pretende que el juez constitucional a quien correspondió en primera instancia y apelación el conocimiento y resolución de la acción de protección, ordene al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito el pago de una indemnización, en la que se toma en cuenta daño emergente y lucro cesante, además de un supuesto daño moral, es decir, requiere que el juez constitucional declare un derecho.

Argumenta que la acción extraordinaria de protección no es una nueva instancia judicial a la cual se pueda recurrir indiscriminadamente cuando dentro del tiempo previsto en la ley no se ha recurrido a la vía administrativa y judicial prevista en esta, sino es un medio para precautelar aquellos derechos que no tienen un desarrollo normativo, de ahí su subsidiariedad.

Sostiene que no es competencia de los jueces en un proceso constitucional declarar derechos, ya que esta corresponde a los jueces ordinarios, siguiendo para el efecto el procedimiento establecido en la ley, precautelando los derechos de las partes y el debido proceso; de obrar en contrario, se estarían atribuyendo competencias que ni la Constitución ni la ley les han asignado.

Señala que el derecho a la propiedad que se alega como argumento por la parte accionante está ampliamente desarrollado en el Código Civil y en el Código de Procedimiento Civil, es decir, cuenta con el desarrollo normativo suficiente como para acudir ante los jueces competentes para presentar cualquier tipo de reclamo, por lo que la acción extraordinaria de protección al ser subsidiaria no sería la vía adecuada para reclamarlo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección, en virtud de lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en el presente caso, de la acción presentada en contra de la sentencia del 07 de septiembre del año 2011, dictada por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Legitimación activa

El accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: “Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (...)”; y del contenido del artículo 439 ibídem, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional, al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales, y de esta forma evitar o corregir su posible vulneración. En este sentido, con la expedición de la Constitución del año 2008, se cambió el paradigma constitucional, planteando la posibilidad extraordinaria de tutelar los derechos constitucionales que pudieran ser vulnerados durante la emisión de una sentencia o auto definitivo resultado de un proceso judicial.

La acción extraordinaria de protección procede exclusivamente en contra de sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia en los que por acción u omisión se haya violado el debido proceso u otros derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, una vez que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, conforme lo previsto en el artículo 94 de la Constitución de la República.

De esta forma, la esencia de esta garantía es tutelar los derechos constitucionales, a través del análisis que este órgano de justicia constitucional realiza respecto de las decisiones judiciales.

La Corte Constitucional, en la sentencia N.º 080-13-SEP-CC manifestó:

La Corte Constitucional, para el período de transición, ha definido en reiteradas ocasiones a las garantías jurisdiccionales en el sentido que son declarativas, de conocimiento y reparatorias. En razón que los titulares de los derechos constitucionales, al presentar, en este caso, la acción extraordinaria de protección pretenden que: “(...) el juez constitucional debe realizar un análisis sustancial de la cuestión controvertida, luego de lo cual, tiene la obligación, si el caso lo amerita, de declarar la violación de uno o varios derechos constitucionales e inmediatamente ordenar su reparación integral, conforme lo prescribe el artículo 86, numeral 3 de la Constitución de la República. En este escenario, las garantías jurisdiccionales determinan la obligación que tiene el juez constitucional en el control de los actos públicos, a efectos de que no se vulneren los derechos constitucionales; de este modo, las garantías constitucionales se orientan a dar sustento al Estado constitucional de derechos y justicia...”¹

En este sentido, el ámbito de acción de la Corte Constitucional al conocer una acción extraordinaria de protección presentada en contra de una decisión dictada dentro de una garantía jurisdiccional, cuando los casos por su gravedad lo requieran, no solo se limita al análisis

de la vulneración o no del derecho en la sentencia, sino además, cuando evidencie que la garantía jurisdiccional no cumplió su objetivo de tutelar derechos constitucionales que requieran una reparación oportuna e inmediata, debe ampliar su ámbito de acción hacia el análisis de todo el proceso constitucional. En el caso *sub examine*, esta Corte estima necesario entrar a analizar el proceso de acción de protección N.º 659-2011.

Determinación de los problemas jurídicos

Después de un examen minucioso de los documentos existentes en el expediente, esta Corte puede determinar con claridad los problemas jurídicos cuya resolución es necesaria para decidir el caso:

1. La decisión judicial impugnada, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?
2. Mediante acción de protección, ¿cabe la tutela del derecho a la propiedad?
3. ¿Por qué el derecho constitucional a la vivienda es un derecho complejo?
4. ¿Cómo opera la reparación integral como consecuencia de vulneraciones a los derechos a la propiedad y vivienda adecuada y digna, en el caso *sub iudice*?

Resolución de los problemas jurídicos

1. La decisión judicial impugnada, ¿vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

El accionante, en su demanda de acción extraordinaria de protección, señala que:

los jueces que integran la Segunda Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha están creando una suerte de “prejudicialidad para acceder a la acción de protección, lo cual no está reconocido en norma constitucional, legal o reglamentaria (...) Pues resulta que se transgredió de manera salvaje y descarada el derecho a la propiedad y vivienda; las autoridades involucradas, pese los reclamos y exigencias formuladas durante 7 años por las víctimas, nada hacen; y, para quienes emitieron el fallo materia de esta acción, no ha pasado nada y ni siquiera han logrado entender si hubo “un daño” y “el nexo causal” entre el accionar de los abusivos y la destrucción del inmueble (...).

Para dar respuesta al problema jurídico planteado, esta Corte estima fundamental referirse a la naturaleza, esencia y objeto de la acción de protección como garantía jurisdiccional creada a partir de la Constitución de la República de 2008, a fin de determinar su ámbito de protección y en consecuencia establecer si en el caso concreto se vulnera o no el derecho constitucional a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución, que determina: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 080-13-SEP-CC, caso N.º 0445-11-EP.

La acción de protección es una garantía jurisdiccional, cuyo objeto es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. El artículo 88 de la Constitución de la República determina:

(...) podrá interponerse cuando **exista una vulneración de derechos constitucionales**, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas, cuando supongan la **privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales**; y cuando la violación proceda de una persona particular, **si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación**. (Lo resaltado fuera del texto).

De esta forma, esta garantía fue creada con el objeto de tutelar y salvaguardar los derechos constitucionales, cuya pretensión procederá cuando su vulneración se efectúe por cualquier acto u omisión de autoridad pública no judicial o de particulares. Por su parte, el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos”.

En razón de lo dicho, la esencia de la acción de protección junto a las demás garantías jurisdiccionales es la de constituirse en el procedimiento adecuado para conocer y verificar la vulneración de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos. Al respecto, la Corte Constitucional manifestó: “(...) En efecto, la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales”².

Dicho de este modo, esta garantía evidencia la irradiación constitucional que a partir del año 2008 en el Ecuador se ha venido forjando, por cuanto la misma, además de tener una amplia activación en el sentido de que cualquier persona la puede presentar cuando considere que sus derechos han sido vulnerados, tiene como objeto el amparo directo y eficaz de los “derechos reconocidos en la Constitución”.

Los derechos constitucionales que la acción de protección tutela son “todos” los derechos determinados en la Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, que no se encuentran protegidos por otra garantía jurisdiccional, sin dejar de lado los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento, conforme lo determinado en el artículo 11 numeral 7 de la Constitución.

La Corte Constitucional, a través de sus decisiones, ha ido delineando y destacando el carácter tutelar de esta garantía, la cual se constituye en un mecanismo de protección abierto y eficaz para la defensa y justiciabilidad de estos derechos constitucionales. En la sentencia N.º 102-13-SEP-CC, la Corte señaló: “En efecto, la tutela de los derechos constitucionales exige que el modelo procedimental de la acción de protección –y de las garantías jurisdiccionales en general– se encuentre desprovisto de requisitos formales y ofrezca, de manera ágil y dinámica, una protección efectiva y oportuna al titular del derecho posiblemente afectado”³.

De esta forma, esta garantía, para que cumpla su objetivo final, debe ser amplia para su activación, y muy eficiente en su desarrollo, por cuanto una de sus características es la sencillez, rapidez y eficacia.

En tal circunstancia, los jueces constitucionales, entendidos como garantes de los derechos, tienen la obligación y el deber constitucional de brindar una efectiva garantía constitucional a las personas cuyos derechos han sido vulnerados por cualquier acto u omisión. Para lograr este cometido, los jueces tienen un papel activo en el nuevo Estado constitucional de derechos y justicia, el mismo que no se limita a la sustanciación de garantías jurisdiccionales observando los procesos convencionales, sino además al establecimiento de parámetros dirigidos a todo el auditorio social para la eficaz garantía de los derechos establecidos en la Constitución, como norma suprema que rige todo nuestro ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta que conforme el texto constitucional, el contenido de los derechos se desarrolla de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas.

Al respecto, la Corte Constitucional determinó:

En este punto sobra recordar que la nueva corriente del constitucionalismo, en la que el Ecuador está inmerso, cuestiona la posición del juez como un simple “director del proceso” o espectador, pues mira al juzgador avocado al activismo judicial en miras a precautelar los derechos constitucionales, cumpliendo un rol proactivo durante la sustanciación de las garantías jurisdiccionales de los derechos, comprometido en alcanzar una verdadera justicia, tomando el ordenamiento jurídico y la realidad social como su fundamento⁴.

Los jueces constitucionales son los protagonistas de la protección de derechos que puedan ser o hayan sido vulnerados, son a quienes les corresponde juzgar qué conductas u omisiones han generado tal vulneración, así como también ordenar el resarcimiento de los daños efectuados a través de la figura de la reparación integral.

Bajo esta concepción, la Corte Constitucional, en sus decisiones, ha realizado una interpretación integral

² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

de las disposiciones de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que distinguen tanto las causales de admisibilidad como de improcedencia de la acción de protección, con el objetivo de que la acción de protección se constituya en una verdadera garantía de derechos.

En este sentido, la Corte Constitucional reiteradamente ha señalado que los operadores de justicia tienen el deber de efectuar una verificación de la vulneración de derechos constitucionales, y no evadir su responsabilidad de ser garantes de derechos, negando sin fundamento alguno esta garantía jurisdiccional. Siendo así, en lo que respecta al artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional, en la sentencia N.º 102-13-SEP-CC⁵, estableció que las causales de los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 son causales de procedencia que deben ser verificadas por parte de los jueces constitucionales dentro de una sentencia, mientras que los numerales 6 y 7 se constituyen en causales de admisibilidad de la acción de protección.

En tal sentido, en las decisiones dictadas dentro de las garantías jurisdiccionales, los jueces deben proceder a fundamentar y exponer las razones por las cuales consideran que a partir del análisis jurídico de los hechos fácticos puestos a su conocimiento, la acción analizada compete o no conocer a la justicia constitucional. Siendo así, en los casos en los cuales los operadores de justicia consideren que el asunto materia de la acción de protección no es el adecuado de conocer a través de esta garantía, sino a través de la jurisdicción ordinaria, luego de efectuar la verificación de la vulneración de derechos constitucionales, tienen la obligación de guiar al accionante acerca de cuál es la acción que deben seguir.

Este criterio fue expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia N.º 098-13-SEP-CC:

En tal razón, el carácter subsidiario de la acción de protección ecuatoriana determina que esta procede exclusivamente cuando de un profundo estudio de razonabilidad del caso concreto realizado por la jueza o juez, se desprende la existencia de vulneración a derechos constitucionales. Por el contrario, si en dicho análisis judicial no se determina la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales, sino conflictos de índole infraconstitucional, a la jueza o juez le corresponde determinar cuales son las vías judiciales ordinarias las adecuadas para la solución del conflicto⁶.

Consecuentemente, para que la acción de protección cumpla con su papel de tutelar derechos constitucionales, los operadores de justicia deben someter el caso concreto en que se alegue la vulneración de derechos como fundamento para presentar la acción, a un análisis constitucional pormenorizado, que dé una respuesta lógica y coherente

acerca de la existencia o no de dicha vulneración; es decir, deben motivar su sentencia de tal manera, que tanto las partes procesales como todo el auditorio social, puedan tener certeza de las razones constitucionales por las cuales se acepta o rechaza la acción de protección.

En cuanto a lo enunciado, la Corte Constitucional sostuvo:

La acción de protección procede solo cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria⁷.

En este sentido, el juez constitucional debe fundamentar su decisión básicamente en el análisis de la vulneración de derechos constitucionales, que tome como fundamento las disposiciones constitucionales, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la normativa jurídica pertinente.

En el caso *sub examine*, se desprende que con fecha 02 de junio de 2011, el accionante, en representación de sus hermanos, presentó acción de protección, aduciendo que en el año 2004 la Administración Zonal Norte del Municipio de Quito procedió a realizar trabajos de ensanchamiento del callejón existente al costado este del inmueble de su propiedad y de sus hermanos, derrocando la casa heredada de sus padres, sin haberse realizado la declaratoria de utilidad pública ni el trámite de expropiación correspondiente, obligándolo junto a sus hermanos a salir a arrendar propiedades ajenas para poder vivir, lo cual a criterio del accionante al presentar su acción de protección, vulneró sus derechos constitucionales a la vivienda, propiedad, prohibición de confiscación, seguridad jurídica y derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, estableciendo como pretensión la reparación material e inmaterial del daño causado mediante el pago de la indemnización correspondiente.

Dicha acción de protección correspondió conocer, en primera instancia, al juez séptimo de Trabajo de Pichincha, quien con fecha 24 de junio de 2011 a las 15:31, dictó sentencia en la cual, bajo el fundamento de que: “(...) En el presente caso el juez se encuentra frente a la obligación de **velar por el derecho de la accionante a no se[r] privado de su casa de habitación, inmueble de su propiedad, frente a la alegación de la existencia de la vía judicial en forma expedita**, pues según se manifiesta por parte de la entidad accionada los actos administrativos ejecutados por el municipio, pueden ser impugnados por la vía contenciosa administrativa, **acceder a esta argumentación llevaría que se continúe vulnerando el derecho constitucional**

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 098-13-SEP-CC, caso N.º 1850-11-EP.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

del accionante a gozar de su propiedad privada (...)” (lo resaltado fuera del texto), resolvió aceptar la acción de protección planteada y ordenó la reparación material e inmaterial del daño causado.

Esta decisión fue apelada por el director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado y por el representante de la Procuraduría Metropolitana del Municipio de Quito, recurso que fue conocido por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la misma que con fecha 07 de septiembre de 2011 resolvió:

(...) En definitiva la acción es inadmisile porque **pretende la declaración de un derecho, que consiste en la indemnización por daño patrimonial y por daño moral**, lo cual contraviene expresamente la estructura y finalidad de la acción de protección, además la demanda **no precisa cuál es la acción u omisión**, supuestamente, violatoria del derecho **lo cual impide que la Sala emita un pronunciamiento sobre este punto** y, finalmente, no cabe admitir reparación de una garantía jurisdiccional **si el derecho no es preexistente**, cosa que no se ha establecido en la especie. Por estas consideraciones, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, se acepta el recurso de apelación, se revoca el fallo venido en grado y se desecha la acción. (Lo resaltado fuera del texto).

Es decir, los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha decidieron declarar con lugar el recurso de apelación y desechar la acción de protección, aduciendo principalmente que en la demanda no se hace referencia a si lo que se impugna es un acto u omisión, ante lo cual señalan que en el supuesto de que sea un acto, al establecerse en la demanda como pretensión que se ordene que el Municipio repare el daño causado y se pague la indemnización por daño patrimonial y por daño moral, aquello requiere la declaratoria previa de responsabilidad de quien produjo el hecho dañoso que solo puede ser declarada en un proceso de conocimiento. Por otra parte, la Sala señaló que en el supuesto de que se trate de una omisión por parte de la entidad pública de no aprobar el trazado vial y declarar la expropiación, “tampoco procede la acción, porque el derecho de indemnizar no es preexistente y no se puede establecer en esta vía, debido a que es un asunto de legalidad que debe ser discutido en un proceso ordinario. La propia Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prevé esta posibilidad y determina, en norma expresa, que es improcedente la acción de protección cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho”.

Dicho argumento constituye el fundamento para desechar la acción de protección, evidenciándose que la Sala omite referirse al análisis de la vulneración de derechos constitucionales alegada en la demanda, pues se limita a señalar que el derecho a la indemnización como consecuencia del derecho a la propiedad, es un tema de

legalidad que requiere ser previamente declarado en la justicia ordinaria, argumento que lesiona la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues se incorpora un presupuesto inexistente para la procedencia de la acción de protección.

En este sentido, no se efectúa una verificación de la vulneración o no de derechos constitucionales en el presente caso, simplemente la judicatura deslinda su responsabilidad calificando el asunto sometido a su conocimiento como un tema de legalidad, cuyo pronunciamiento corresponde a la justicia ordinaria.

Esta actitud de la judicatura en mención vulnera el derecho constitucional a la seguridad jurídica, en tanto se desnaturaliza el objeto de la acción de protección y se impide que la garantía jurisdiccional cumpla su finalidad de tutelar derechos constitucionales.

Al respecto, esta Corte estima necesario precisar que la actuación de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resulta inadmisile dentro del actual modelo constitucional, en tanto no solo se vulneró el derecho analizado, sino que además se restringió el acceso a la justicia de los accionantes, mediante la creación de nuevos presupuestos para la procedencia de la acción de protección, lo cual debe ser puesto en conocimiento del Consejo de la Judicatura, a fin de que se tomen las acciones pertinentes.

2. Mediante acción de protección, ¿cabe la tutela del derecho a la propiedad?

Conforme lo señalado en las líneas anteriores, uno de los fundamentos expuestos en la decisión judicial impugnada es que la indemnización por daño patrimonial y por daño moral proveniente del derecho a la propiedad, es un tema de legalidad.

Este criterio es reiterado por los terceros con interés – Procuraduría General del Estado y Representante del Municipio de Quito– quienes señalan principalmente en su contestación a la demanda, que el derecho a la propiedad que se alega como argumento por la parte accionante está ampliamente desarrollado en el Código Civil y en el Código de Procedimiento Civil, es decir, cuenta con el desarrollo normativo suficiente como para acudir ante los jueces competentes para presentar cualquier tipo de reclamo.

En tal sentido, evidenciando la desnaturalización que en el presente caso se efectúa respecto del derecho a la propiedad, esta Corte estima pertinente analizar su contenido a fin de determinar si cabía su tutela mediante acción de protección.

La expedición de la Constitución del año 2008 significó sin lugar a duda el posicionamiento de un nuevo marco constitucional cuyo fin principal es la protección de derechos constitucionales. Para ello, la Constitución de

la República eliminó las categorizaciones de derechos que se evidenciaban en anteriores constituciones y paso a establecer una igualdad jerárquica de todos los derechos, y en consecuencia una protección integral de estos.

Así, conforme lo dispuesto en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la República, todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía. *Inalienables* en el sentido de que los derechos constitucionales no pueden ser negados a ninguna persona; *irrenunciables*, por cuanto estos no pueden ser privados, ni su titular puede renunciar a ellos; *indivisibles*, en razón de que los derechos no pueden ser disgregados de los demás derechos, deben actuar todos de forma *interdependiente*, relacionados unos con otros, ya que son la base en la que se asienta el aparato estatal. Finalmente, nuestra Constitución de la República determina que los derechos constitucionales son de *igual jerarquía y de aplicación directa*, en el sentido de que todos tienen el mismo valor e importancia, y requieren la misma protección por parte del Estado, es decir, todos los derechos constitucionales, sin distinción alguna, son justiciables.

En este sentido, los derechos constitucionales deben ser observados desde todas las dimensiones que abarcan, ya sea desde el análisis de la función que cumplen, de su desarrollo infraconstitucional, así como de las modalidades que estos pueden tener; análisis bajo el cual, el juez constitucional, caso a caso, debe discernir acerca de si se trata de la vulneración de un derecho constitucional como tal o del reconocimiento de la titularidad de un derecho –justicia ordinaria–.

Ante estos argumentos y tomando en consideración el análisis que precede en cuanto a la naturaleza y ámbito de protección de la garantía jurisdiccional de acción de protección, esta Corte Constitucional pasará a precisar el ámbito de justiciabilidad del derecho a la propiedad, para posteriormente dar contestación al problema jurídico planteado, acerca de si como consecuencia de su vulneración procede una acción de protección, para lo cual partimos de que esta garantía jurisdiccional tutela “todos los derechos” reconocidos en la Constitución, instrumentos internacionales sobre derechos humanos y aquellos que se desprendan de la dignidad de las personas.

Bajo este enunciado es fundamental preguntarnos ¿cuál es el escenario jurisdiccional atinente a la justiciabilidad del derecho a la propiedad? a fin de dilucidar si este derecho encuentra su tutela en la justicia ordinaria o en la justicia constitucional, o por el contrario tiene una doble dimensión en nuestro ordenamiento jurídico.

El derecho constitucional a la propiedad ha sido considerado a lo largo de la historia como uno de los derechos protagonistas de los diferentes cambios sociales en los Estados. Así, este derecho inicialmente fue entendido como un límite frente al poder arbitrario del soberano, razón por la cual se lo vinculó estrechamente con el derecho a la libertad, como una de sus más importantes expresiones a través del tiempo, lo cual motivó a que el

derecho constitucional a la propiedad sea reconocido en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789⁸, así como en posteriores cartas internacionales de Derechos Humanos⁹.

El reconocimiento del derecho a la propiedad como derecho constitucional en la historia de las constituciones ecuatorianas ha sido plasmado desde la primera Constitución vigente en el Ecuador en el año 1830, en la cual se establecía que “nadie puede ser privado de su propiedad”. Así, este derecho ha ido evolucionando a través de la historia constitucional, en la que se ha establecido no solo su reconocimiento y necesaria protección, sino además los límites que el Estado tiene respecto de este derecho.

El derecho a la propiedad se encuentra consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁰ en el que se determina:

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador sostuvo:

El derecho a la propiedad privada debe ser entendido dentro del contexto de una sociedad democrática donde para la prevalencia del bien común y los derechos colectivos deben existir medidas proporcionales que garanticen los derechos individuales. La función social de la propiedad es un elemento fundamental para el funcionamiento de la misma, y es por ello que el Estado, a fin de garantizar otros derechos fundamentales de vital relevancia para una sociedad específica, puede limitar o restringir el derecho a la propiedad privada, respetando siempre los supuestos contenidos en la norma del artículo 21 de la Convención, y los principios generales del derecho internacional¹¹.

La Corte Constitucional, para el período de transición, en cuanto a este derecho ha manifestado:

⁸ Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, 26 de agosto de 1789, “Artículo 17.- Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y a condición de una justa y previa indemnización”.

⁹ En la Declaración Universal de Derechos Humanos de fecha 10 de diciembre de 1948, en el artículo 17 se determina: “1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”.

¹⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, Costa Rica, 1969.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, 06 de mayo de 2008.

El término propiedad proviene del vocablo latino “*propietas*”, derivado, a su vez de *propierum*, o sea lo que pertenece a una persona o es propia de ella, locución que viene de la raíz “*prope*”, que significa cerca, con lo quiera anotar cierta unidad o adherencia, no física sino moral de la cosa o de la persona. Según las ideas naturales de la propiedad, esta comprende todas las maneras posibles de obrar sobre la cosa y todos los derechos posibles que de ella se originan (...) ¹².

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el derecho a la propiedad abarca una doble dimensión: la primera, referida a su reconocimiento como derecho constitucional, que implica una obligación por parte del Estado para promover su acceso y una limitación para que el mismo, no lo menoscabe ni vulnere, es decir, genera obligaciones de prestación y abstención; mientras que la segunda se refiere a la declaración de un derecho, en cuanto el derecho de propiedad se encuentra encaminado al reconocimiento de la titularidad de propietario de un bien o al goce de los derechos reales bajo las modalidades y formas determinadas en el Código Civil y Código de Procedimiento Civil.

Para ambos casos, el ordenamiento jurídico ha establecido diferentes escenarios jurisdiccionales. En el primer caso, al encontramos frente a materia de justicia constitucional, en tanto se trata de un derecho preexistente que responde a su derivación del derecho a la dignidad humana, el derecho puede ser justiciable mediante las garantías jurisdiccionales; en el segundo caso, al responder a materia relativa a la justicia ordinaria, ya que se encuentra encaminado a buscar la declaración de un derecho y su respectiva titularidad, el ordenamiento jurídico ha previsto diversas acciones ordinarias para su activación.

Sobre esta doble dimensionalidad de los derechos, la Corte Constitucional señaló:

(...) bajo la concepción del Estado constitucional de derechos y justicia los derechos constitucionales no son declarados, sino tutelados, dado que estos preexisten, lo único que se declara en las acciones de garantías jurisdiccionales de los derechos son las vulneraciones que ocurren a los derechos constitucionales. Cosa distinta sucede en la justicia ordinaria, toda vez que, mediante el ejercicio de sus competencias, lo que se pretende es la declaración del derecho y su correspondiente exigibilidad (...) ¹³.

A efectos de analizar la dimensión constitucional del derecho a la propiedad que es la que nos interesa para el presente análisis, debemos remitirnos a lo dispuesto en la Constitución de la República, en la que se establece el derecho a la propiedad como parte de los derechos de libertad, reconocido en el artículo 66 numeral 26 que determina: “Se reconoce y garantiza a las personas: (...) 26. El derecho a la propiedad en todas sus formas, con

función y responsabilidad social y ambiental. El derecho al acceso a la propiedad se hará efectivo con la adopción de políticas públicas, entre otras medidas”. La disposición constitucional citada reconoce el derecho a la propiedad en todas sus formas, y a la vez determina la modalidad mediante la cual el Estado promoverá su acceso, esto es, a través de políticas públicas.

En el artículo 321 de la Constitución se reconocen expresamente todas las formas de propiedad, a saber: pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta.

En este contexto, la Constitución de la República otorga la posibilidad excepcional de que el Estado pueda limitar este derecho, así en el artículo 323 establece lo siguiente:

Con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o de interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley. Se prohíbe toda forma de confiscación.

En tal virtud, las obligaciones del Estado en cuanto a la garantía y protección del derecho a la propiedad se dan en dos escenarios, a saber: uno de estos es cuando el Estado promueve progresivamente el acceso al derecho a la propiedad mediante la adopción de políticas públicas que permitan a las personas su acceso ¹⁴; y el otro, cuando si bien la Constitución de la República autoriza que el Estado pueda limitar al derecho mediante la expropiación de bienes, esta limitación debe observar el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica, es decir, debe ser efectuada en las condiciones señaladas y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la ley, garantizando que el proceso se realice “previa justa valoración, indemnización y pago”, y restringiéndose toda forma de confiscación.

En este sentido, el derecho constitucional a la propiedad, conforme lo dispuesto en la Constitución, comprende el derecho de toda persona al acceso a la propiedad y a su pleno ejercicio, para lo cual en los casos en que se prive de este derecho a una persona, esta privación debe ser efectuada de conformidad con las formas y condiciones determinadas en la Constitución y la ley.

En tal razón, previo a la declaratoria de utilidad pública o de expropiación, el Estado debe justificar el objetivo de la ejecución de planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo para el

¹² Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia N.º 173-12-SEP-CC, caso N.º 0785-10-EP.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 102-13-SEP-CC, caso N.º 0380-10-EP.

¹⁴ En materia de derechos, se habla de la progresividad de un derecho, en cuanto la Constitución de la República en el artículo 11 numeral 8 determina: “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio”. En este sentido, corresponde al Estado promover el acceso al derecho de forma progresiva, ya sea mediante la implementación de políticas públicas, planes de acción y demás mecanismos encaminados a garantizar el buen vivir.

cual será destinado el bien, lo cual se constituye en un requisito sine qua non para que se limite el derecho a la propiedad.

Posterior a ello, se debe determinar si la limitación a efectuarse corresponde a razones de utilidad pública o de interés social y nacional.

La declaratoria de utilidad pública, como medida excepcional de limitación al derecho a la propiedad, es un requisito previo a la expropiación, que encuentra su sustento en el objeto que persiga, esto es, la ejecución de planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, razón por la cual es indispensable que se efectúe una justificación de la función y la responsabilidad ambiental a la cual va a destinarse la propiedad.

La Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 005-10-SEP-CC determinó:

Las expresiones utilidad pública o interés social no son sinónimas. La utilidad pública se entiende como, todo lo que resulta de interés o conveniencia para el bien colectivo, para la masa de individuos que componen el Estado; o, con mayor amplitud, para la humanidad en su conjunto. El interés social para efectos de expropiación en cambio es todo lo que resulta de interés o conveniencia para una colectividad o un grupo de individuos determinados¹⁵.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló:

Las razones de utilidad pública e interés social a que se refiere la Convención comprenden todos aquellos bienes que por el uso a que serán destinados, permitan el mejor desarrollo de una sociedad democrática. Para tal efecto, los Estados deberán emplear todos los medios a su alcance para afectar en menor medida otros derechos, y por tanto asumir las obligaciones que esto conlleve de acuerdo a la Convención¹⁶.

Es decir, se constituye en una condición fundamental para la justificación de la intromisión del Estado en el disfrute del derecho a la propiedad privada. En tal razón, la ausencia de este requisito en el supuesto mencionado se instituye en una omisión que torna a la práctica estatal en inconstitucional y confiscatoria.

Una vez que el Estado efectúa tal declaratoria, tiene que procederse a la previa justa valoración, indemnización y pago, de conformidad con la ley; procedimiento que debe observar las formas determinadas en la ley correspondiente, en aras de garantizar el desarrollo del derecho al debido proceso, estando prohibida la confiscación. Culminado este proceso, se procederá a declarar la expropiación de los bienes.

En este sentido, se desprende que la limitación del derecho a la propiedad a través del procedimiento que la norma constitucional determina se encuentra íntimamente relacionado con los derechos constitucionales al debido proceso y a la seguridad jurídica, ya que estas actuaciones excepcionales requieren de un proceso que contenga garantías mínimas a favor del afectado cuya propiedad se va a limitar.

En conclusión, el Estado, cuando, de ser el caso, limite el derecho, debe observar los parámetros que la norma constitucional determina, a fin de evitar una vulneración del derecho constitucional a la propiedad y la materialización de una práctica confiscatoria. En el caso de que no se cumpla con el proceso previsto en la Constitución de la República, las víctimas de tal vulneración pueden activar las garantías jurisdiccionales que el constituyente ha determinado como adecuadas para tutelar los derechos constitucionales, entre los cuales se incluye el derecho a la propiedad.

Tara Melish, refiriéndose al sistema interamericano de derechos humanos sobre este derecho señaló:

El derecho a la propiedad constituye “un derecho inalienable, en donde ningún Estado, grupo o persona debe emprender o desarrollar actividades tendientes a la supresión de [ello].” Sin embargo, no es sacrosanto. El Estado podrá expropiar la propiedad en la que otros tienen derechos legales siempre que se cumplan tres condiciones: (1) pago de una justa indemnización; (2) la expropiación está justificada por razones de utilidad pública o interés social; y (3) la expropiación se lleva a cabo de conformidad con leyes pre-establecidas. Si la propiedad es confiscada, destruida o disminuida en su utilización o valor de cualquier otra manera, con el conocimiento, consentimiento o participación del Estado, y la víctima no ha sido justamente compensada por la pérdida, se podrá alegar una violación del artículo 21.¹⁷

Por las consideraciones expuestas, el derecho a la propiedad desde su dimensión constitucional, es un derecho que se encuentra protegido por las garantías constitucionales, como derecho constitucional inalienable, interdependiente, de igual jerarquía y por ende relacionado con más derechos referentes a la dignidad humana, como es el caso del derecho a la vivienda que se analizará en el siguiente problema jurídico.

En tal virtud, los jueces constitucionales, como ya se mencionó, luego de un análisis pormenorizado deben distinguir, caso a caso, bajo qué dimensión del derecho a la propiedad se encuentran, es decir, ya sea frente a un reconocimiento que compete a la justicia ordinaria o bajo una circunstancia que vulnera el derecho constitucional como tal.

En el *caso sub examine*, del análisis del expediente se desprende que el Municipio del Distrito Metropolitano

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, voto salvado jueza constitucional Nina Pacari Vega, dentro del caso N.º 0041-09-EP.

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador.

¹⁷ Tara Melish, La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la Presentación de Casos, Ed. Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2003, p. 361.

de Quito efectuó una apropiación de una parte del bien inmueble de propiedad de la familia Ramírez, que provocó el derrocamiento de aproximadamente la mitad de la vivienda que se encontraba dentro de dicha propiedad, sin haber efectuado previamente declaratoria de utilidad pública de dicho bien, ni haber seguido un proceso de previa justa valoración, indemnización y pago del bien; así como tampoco haber efectuado ningún trámite de expropiación, es decir, sin observar los condicionamientos dispuestos en los artículos 66 numeral 26 y 323 de la Constitución de la República, ante lo cual los accionantes presentaron acción de protección, que a pesar de haber sido aceptada en primera instancia, en apelación fue rechazada por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, quienes señalaron que: “la acción es inadmisibles porque pretende la declaración de un derecho que consiste en la indemnización por daño patrimonial y por daño moral”, es decir, relacionan el derecho a la propiedad, la declaratoria de utilidad pública y el justo pago como un tema de legalidad, que debe ser conocido en la justicia ordinaria y no en la constitucional. Sin embargo, los jueces no observaron que conforme lo dicho en esta sentencia, se encontraban frente a una vulneración de un derecho constitucional, tutelado y justiciable ante la jurisdicción constitucional, que requería una protección y reparación integral por parte de los órganos de administración de justicia constitucional, y no la negativa de protección, aduciendo que se trata de un tema de legalidad que previamente debía ser solventado por la justicia ordinaria. En este sentido, es evidente que los jueces de la Sala, efectuando una errada interpretación de la norma constitucional, redujeron el derecho a la propiedad a un tema netamente legal y no constitucional, desconociendo las circunstancias fácticas que reviste el caso concreto y la igualdad jerárquica de los derechos, reconocida en la Constitución de la República y, por ende, sin analizar su doble dimensionalidad y función en el ordenamiento constitucional como derecho integrante de los derechos de libertad, directamente vinculado con derechos relacionados con la dignidad humana, como son los derechos del buen vivir, conforme lo determina el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la República.

En efecto, si la alegación de los accionantes hubiera sido exclusivamente la determinación del justo precio, dentro de lo cual no se hubiere desprendido la vulneración a derechos constitucionales, podrían los jueces referirse a que el tema debatido no es de constitucionalidad, más en el caso concreto, la principal alegación es justamente la inexistencia de la declaratoria de utilidad pública y de los demás medios constitucionales necesarios para la limitación del derecho a la propiedad, lo cual permite verificar la práctica de una actividad confiscatoria proscrita por la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos.

Siendo así, los jueces de la Sala no brindaron una tutela judicial efectiva real, y no cumplieron su deber de ser garantes de la Constitución, por cuanto conforme lo dicho por los accionantes en su demanda de acción extraordinaria de protección, crearon una suerte de “prejudicialidad” para acceder a la acción de protección, desconociendo la

esencia de la garantía y el derecho a la propiedad como derecho constitucional amparado por la Constitución de la República de forma concordante con otros derechos constitucionales que se relacionan con este.

Esta desprotección efectuada por los órganos de justicia, frente a intromisiones ilegítimas del Estado, en este caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el umbral de protección del derecho a la propiedad, no solo dejó en indefensión a los accionantes frente a la vulneración de este derecho, sino además dio lugar a que se vulneren otros derechos interrelacionados con este, que requerían una protección efectiva, como se pasará a explicar a continuación.

3. ¿Por qué el derecho constitucional a la vivienda es un derecho complejo?

Considerando los hechos fácticos del caso *sub júdice*, la Corte Constitucional procede a realizar un análisis acerca del contenido y alcance del derecho constitucional a la vivienda adecuada y digna, el cual fue alegado como vulnerado por parte del accionante Luis Ramírez Enríquez (52 años de edad) como mandatario de sus hermanos Juana Soledad (65 años de edad), Timoteo (61 años de edad), Zoila Rosa (56 años de edad), Manuel (49 años de edad) y Esthela Ramírez Enríquez (44 años de edad), al presentar la acción de protección, misma que conforme lo manifestado en esta sentencia, fue desnaturalizada por parte de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, por cuanto, bajo el argumento de que el accionante pretendía la declaración de un derecho, no se protegió y tuteló el derecho constitucional a la propiedad vinculado con el derecho a la vivienda adecuada y digna, amparado en la Constitución de la República.

Conforme la norma constitucional, los derechos constitucionales son interdependientes, en el sentido de que existe una relación íntima entre unos y otros que requieren un análisis integral y no aislado de su contenido. De esta forma, la vulneración del derecho a la propiedad, analizado previamente, puede generar también una lesión al derecho a la vivienda adecuada y digna.

En el presente caso, este derecho procederá a ser analizado, ya que como producto de una intromisión ilegítima en el derecho a la propiedad privada, por la inexistencia de la declaratoria de utilidad pública para proceder al justo pago y el respectivo trámite de expropiación, se procedió a derrocar en estas circunstancias la vivienda en la cual habitaba la familia Ramírez.

Para este cometido, debemos remitirnos a lo dispuesto en el artículo 30 de la Constitución de la República, que establece: “Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”.

Concordante con esta disposición, la Constitución de la República consagra el derecho a una vida digna, el cual según el artículo 66 numeral 2, debe asegurar: “salud, alimentación y nutrición, agua potable, **vivienda**,

saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios”.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 11 establece: “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuada para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y **vivienda adecuados**, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (...)”¹⁸. (Lo resaltado fuera del texto).

Al respecto, la Corte Constitucional, para el período de transición, señaló:

En este sentido, como bien se desprende del texto constitucional, el derecho a la vivienda digna, ligada a un enfoque social, ambiental y ecológico, tiene estrecha relación con otros derechos fundamentales que, en definitiva, aseguran en su conjunto una existencia digna, es decir, el derecho a la vivienda adecuada y digna se torna condicionante para el efectivo goce de otros derechos constitucionales, como el derecho a transitar libremente, a escoger residencia, a la inviolabilidad de domicilio, a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, entre otros¹⁹.

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 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.

Sobre aquello, Víctor Abramovich y Christian Courtis señalan:

El Estado afectará el derecho a la salud, o a la vivienda, o a la educación, cuando prive ilícitamente a sus titulares del goce del bien del que ya disponían, sea dañando su salud, excluyéndolos de los beneficios de la seguridad social o de la educación, del mismo modo en que se afecta el derecho a la vida, o a la libertad de expresión, o a la libertad ambulatoria, cuando interfiere ilegítimamente en el disfrute de esos bienes²⁰.

En este sentido, el accionar del Estado para la defensa de los derechos se efectúa a través de estas tres garantías: la de prestación cuando permite su accesibilidad; la de abstención, cuando el Estado se inhibe de efectuar algún acto que pueda menoscabar los derechos a través de la garantía de respeto, y la de protección, cuando garantiza la no intromisión de terceros en el ejercicio de los derechos, sin dejar de lado las garantías constitucionales cuyo objetivo es viabilizar la efectividad de los derechos a través de la justiciabilidad de estos, cuando hayan sido vulnerados.

Dicho de este modo, el derecho constitucional a la vivienda adecuada y digna puede ser abordado desde su triple dimensión, dependiendo de cada caso.

La **prestación**, aquella que guarda relación a la accesibilidad de este derecho por parte del Estado, mediante la implementación de programas de vivienda, proyectos o en definitiva, políticas públicas que garanticen su acceso, particularmente a aquellos grupos poblacionales que por su situación socioeconómica lo requieren en mayor medida.

En este sentido, la garantía de prestación no debe ser asociada restrictiva y únicamente con la dotación de una vivienda, sino además se debe considerar que dependiendo de cada caso, esta garantía requerirá de diversas manifestaciones, como por ejemplo 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.

En consecuencia, la prestación de este derecho no siempre implica la obligación de que el Estado promueva programas de otorgamiento de viviendas gratuitas, ya que existen otras medidas que el mismo puede adoptar a fin de garantizar el acceso al derecho. De igual forma, cuando el Estado incurra en una vulneración del derecho a la vivienda adecuada y digna, la medida de reparación integral deberá ajustarse a la gravedad de cada caso concreto, sin que se pueda considerar a la dotación de una vivienda como la medida específica y única a ser establecida a fin de reparar el derecho.

Este criterio fue sostenido por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 026-10-SEP-CC, en la que estableció: “debemos alejarnos de la idea de que este derecho implica la obligación del Estado de otorgar gratuitamente una vivienda a quien lo necesita”²¹.

En esta línea de análisis, la Constitución de la República determina en el artículo 375 lo siguiente:

¹⁸ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entrado en vigor el 03 de enero de 1976.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia No. 026-10-SEP-CC, caso No. 0343-09-EP.

²⁰ Víctor Abramovich y Christian Courtis, “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales”, en Christian Courtis y Ramiro Ávila Santamaría Ed., *La protección judicial de los derechos sociales*, Ed. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2009, p. 5.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Sentencia N.º 026-10-SEP-CC, caso N.º 0343-09-EP.

El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual:

1. Generará la información necesaria para el diseño de estrategias y programas que comprendan las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano. 2. Mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado, de hábitat y vivienda. 3. 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. 4. Mejorará la vivienda precaria, dotará de albergues, espacios públicos y áreas verdes, y promoverá el alquiler en régimen especial. 5. Desarrollará planes y programas de financiamiento para vivienda de interés social, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, con énfasis para las personas de escasos recursos económicos y las mujeres jefas de hogar. 6. Garantizará la dotación ininterrumpida de los servicios públicos de agua potable y electricidad a las escuelas y hospitales públicos. 7. Asegurará que toda persona tenga derecho a suscribir contratos de arrendamiento a un precio justo y sin abusos (...).

A través de estos mecanismos, el Estado ecuatoriano se compromete a salvaguardar el **acceso** a una vivienda digna y hábitat seguro, y todos los demás derechos que de estos se desprenden.

La **dimensión de protección**, según lo señalado por Miguel Carbonell, significa que:

(...) el Estado debe adoptar medidas destinadas a evitar que otros agentes o sujetos violen los derechos sociales, lo que incluye mecanismos no solamente reactivos frente a las violaciones (como lo podría ser la creación de procesos jurisdiccionales o sistemas de tutela administrativa), sino también esquemas de carácter preventivo que eviten que agentes privados puedan hacerse con el control de los recursos necesarios para la realización de un derecho²².

La **dimensión de abstención** se vincula al pleno ejercicio del derecho a la vivienda como una de las manifestaciones del derecho a la propiedad, vida digna, y otros derechos constitucionales, no susceptibles de ninguna interferencia arbitraria e ilegítima exterior, que pueda menoscabarlos, es decir, implica una abstención por parte del Estado.

Esta obligación es conocida por la doctrina como obligación de “respetar”, la que según Miguel Carbonell incluye:

La obligación de respetar significa que el Estado –lo que incluye a todos sus organismos y agentes, sea cual sea el nivel de gobierno en el que se encuentren y sea cual sea la forma de organización administrativa que adopten– debe abstenerse de hacer cualquier cosa que viole la integridad de los individuos, de los grupos sociales o ponga en riesgo sus libertades y

derechos; lo anterior incluye el respeto del Estado hacia el uso de los recursos disponibles para que los sujetos de los derechos puedan satisfacer estos derechos por los medios que consideren más adecuados²³.

Así, la manifestación del derecho a la propiedad y otros derechos constitucionales, a través del derecho a la vivienda debe incluir condiciones y limitaciones al actuar estatal adecuadas y apropiadas para un ejercicio integral de este derecho.

Sobre aquello, la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó: “Este derecho social se interrelaciona con el derecho a una vida digna, en virtud del cual es deber primordial del Estado ecuatoriano fomentar las mejores condiciones a través de garantías normativas, jurisdiccionales y políticas públicas tendientes a conseguir el denominado “buen vivir”²⁴.

Bajo la perspectiva de la vinculación del derecho a la vivienda con el derecho a la propiedad, es fundamental señalar la prohibición constitucional de la privación injustificada del derecho a la propiedad, razón por la cual la práctica de actos arbitrarios por parte del Estado, mediante los cuales se afecte al derecho a la vivienda digna, sin la respectiva declaratoria de utilidad pública, aviso previo o trámite determinado en la ley, significa un atentado contra estos derechos.

Por todo lo enunciado, la efectividad del derecho a la vivienda implica la no afectación de su ejercicio, razón por la cual, refiriéndonos a esta obligación negativa del Estado, respecto de la abstención de ejecutar algún acto que pueda menoscabar la vivienda adecuada y digna, es menester, además de referirse a lo dispuesto en la Constitución de la República y la jurisprudencia citada, analizar el bloque de convencionalidad, el cual incluye la remisión a Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Ecuador, y conforme el control de convencionalidad²⁵ al *ius commune* interamericano, entre ellos a otros informes de organismos internacionales que establecen recomendaciones a los países a favor de la plena vigencia de los derechos humanos.

²³ Miguel Carbonell, *Neoconstitucionalismo y derechos fundamentales*, Ed. Cevallos editora jurídica, Quito, 2011, p. 121.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 148-12-SEP-CC, caso 1207-10-EP.

²⁵ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado este control en sus decisiones como aquel mecanismo que implica la “subordinación de todo el ordenamiento jurídico al respecto y garantía de los derechos humanos asegurados convencionalmente, lo que tiene como fundamento que los derechos esenciales de la persona son parte del bien común regional, que es superior al bien común nacional, desde la perspectiva de la estimativa jurídica, lo que obliga en la dimensión normativa del derecho a preferir los estándares mínimos de los derechos asegurados por la Convención a niveles inferiores de aseguramiento de atributos y garantías de los derechos asegurados por el derecho interno, incluido el texto constitucional”. (Véase en Humberto Noguera Alcalá, *Los desafíos del control de convencionalidad del corpus iuris interamericano para las jurisdicciones nacionales*, 26 de septiembre de 2011, en www.bibliojuridica.org).

²² Miguel Carbonell, *Neoconstitucionalismo y derechos fundamentales*, Ed. Cevallos editora jurídica, Quito, 2011, p. 122.

De esta forma, a fin de aplicar el principio de favorabilidad de los derechos y en atención a la cláusula abierta establecida en el artículo 11 numerales 5 y 7 de la Constitución de la República, y considerando que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, la Corte Constitucional destaca la importancia del control de convencionalidad, como aquel mecanismo que permite a los Estados, con el objeto de lograr la efectividad de los derechos contenidos en su ordenamiento jurídico, considerar estos criterios interpretativos internacionales en ciertos casos denominados *soft law*;²⁶ como lo son las recomendaciones emitidas por los Comités, principios, directrices, observaciones, entre otros, como fundamento para desarrollar el contenido de los derechos.

En este sentido, ante la necesidad de sentar bases sólidas acerca de la obligación negativa –abstención y respeto– del Estado en lo referente al derecho a la vivienda entendido como un derecho complejo, las observaciones del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales forman parte del “*corpus iuris interamericano*” que sirve de base para el bloque de convencionalidad, a fin de que en el presente caso se establezca el contenido de este derecho a partir de la obligación estatal referida.

Estos criterios interpretativos serán utilizados en el caso sub júdice, en atención a lo dispuesto en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución de la República, que determina:

El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

Para lo cual, en primer lugar es fundamental definir qué se entiende por “vivienda adecuada”. La Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda²⁷, en el párrafo 5 determina: “el concepto de “vivienda adecuada”... significa 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 a ello a un costo razonable”.

En este sentido, el derecho a la vivienda adecuada y digna no se agota en tener un lugar donde vivir, sino además

conforme lo dicho en la observación N.º 4 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:²⁸

El derecho a la vivienda no se debe interpretar en sentido estricto o restrictivo, por ejemplo con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, “la dignidad inherente a la persona humana”, de la que se dice se derivan los derechos del Pacto, exige que el término “vivienda” se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se deba garantizar a todos, sean cuales fueran sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada.

De esta forma, el derecho a la vivienda adecuada y digna es un derecho complejo que incluye otros derechos, que dan luz a condiciones óptimas de vida para todas las personas. En este sentido, el Comité, dentro de sus observaciones generales a fin de demarcar lo que implica una vivienda adecuada y digna, estableció los requisitos mínimos que una vivienda debe poseer, a saber: 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.

Por **seguridad jurídica** de la tenencia, el Comité determinó: “La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, **la ocupación por el propietario**, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o **propiedad**. Sea cual fuera el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de **seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas**. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados”. Lo resaltado fuera del texto.

Este factor íntimamente vinculado con el derecho a la propiedad, determina que las personas deben de gozar del derecho a la vivienda a través de la seguridad en lo referente a su tenencia, dentro de la cual se incluye la ocupación por parte del propietario, ocupación que abarca el uso, goce y disposición de su vivienda, para los fines que estime

²⁶ Este método también es conocido como derecho blando por el Derecho Internacional, el cual si bien per se no tiene efectos jurídicos vinculantes, tiene fundamental importancia, por cuanto invoca disposiciones fundamentales acerca del contenido de Derechos Humanos, teniendo efectos que si bien no son vinculantes sirven como criterios de interpretación y fuente de apoyo a los Estados en lo referente al desarrollo de derechos.

²⁷ Comisión de Asentamientos Humanos y Estrategia Mundial de Vivienda, año 2000.

²⁸ Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos, Naciones Unidas, 12 de mayo de 2004.

pertinentes. En referencia al caso concreto, se advierte que la familia Ramírez (accionantes), al momento de la acción municipal, estaba haciendo uso de su derecho a la vivienda en la expresión mencionada, esto es, habitando en ella sin verse afectados por intromisiones de terceros y por lo tanto debía garantizárseles la seguridad en el ejercicio de este derecho constitucional.

Mientras que por **disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura**, el Comité señaló que una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Estos servicios, a criterio de esta Corte, son indispensables para el adecuado ejercicio de este derecho, por cuanto se relacionan al acceso en condiciones óptimas de salubridad y servicios básicos necesarios para garantizar el buen vivir.

En cuanto a **gastos soportables**, el Comité se refiere a estos como los valores que presupone la manutención de una vivienda, los cuales deberán ser proporcionales con los niveles de ingresos de sus ocupantes. Específicamente el Comité señaló: “Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda”. Con este requisito, lo que se busca principalmente es que los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro ni la satisfacción de otras necesidades básicas.

Por su parte, la **habitabilidad**, conforme lo manifestado por el Comité incluye:

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 adecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevada.

Bajo este supuesto, una vivienda adecuada debe contener condiciones de salubridad, buena infraestructura, protecciones contra el clima, etc., que permitan que esta 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.

La **asequibilidad** implica el acceso a la vivienda como un derecho de quien lo posee, dando especial importancia a los grupos en situación de desventaja o que requieran atención prioritaria por parte de los Estados, los mismos que a criterio del Comité “deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho”. Este requisito se constituye en una de las obligaciones positivas del Estado referidas anteriormente.

Por el requisito de **lugar**, el Comité señala que: “La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales”. De igual forma, el Comité hace alusión a que la vivienda no sea construida en lugares contaminados o lugares próximos a fuentes de contaminación, que pueda amenazar la salud de sus habitantes. Este requisito esencialmente se relaciona con el derecho a la dignidad humana y con el requisito de habitabilidad, por cuanto garantiza la protección integral de los habitantes para que no sean sujetos a situaciones peligrosas que puedan poner en riesgo su integralidad.

Finalmente, en lo referente a la **adecuación cultural**, el Comité manifiesta que: “La manera como se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda”. Es decir, las personas pueden expresar su identidad cultural a través del ejercicio de este derecho, con lo cual el Estado debe respetar su derecho al libre desarrollo de la personalidad, mediante el cual puedan escoger las condiciones y adecuaciones de su vivienda, tomando como referencia sus manifestaciones culturales.

En fin, todos estos requisitos o parámetros se encuentran encaminados a describir en qué constituye el término “vivienda adecuada”, y por ende cuáles son las obligaciones y deberes que el Estado debe tener frente a este derecho constitucional.

En el caso en análisis, la seguridad jurídica de la tenencia y la habitabilidad se constituyen en dos requisitos esenciales para determinar si la acción efectuada por el Municipio de Quito atentó o no contra el derecho a la vivienda adecuada y digna, por cuanto, conforme lo dicho en líneas anteriores, los accionantes, al momento de la actuación municipal, tenían seguridad en la tenencia de su propiedad, quedándose posteriormente despojados de ella, por cuanto se irrumpió en su goce mediante el aprovechamiento por parte del Municipio de un fragmento de dicho bien inmueble, sin observar lo dispuesto en la Constitución de la República. En lo referente a la habitabilidad, esta también se vio afectada, ya que el hecho de derrocar una vivienda provoca que la misma pierda las condiciones necesarias para ser habitable y para prestar a sus ocupantes los servicios y entornos mínimos de supervivencia.

Es necesario precisar que el Estado y los organismos pertinentes tienen la facultad para regular los temas de hábitat y vivienda conforme lo dispuesto en el artículo 375 de la Constitución de la República, con enfoque por ejemplo en temas como la gestión de riesgos y la regulación del uso del suelo, no obstante estas facultades deben ser ejercidas observando los derechos reconocidos en la norma constitucional así como las disposiciones de orden infraconstitucional que regulen estas prácticas estatales. Incluso dentro de estos planes de acción, el Estado puede efectuar desalojos, los cuales si son efectuados cumpliendo las garantías del debido proceso y observando la normativa pertinente se constituyen en legítimos.

Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha precisado que:

Cuando se considere que el desalojo está justificado, debería llevarse a cabo con estricto cumplimiento de las disposiciones pertinentes de las normas internacionales de derechos humanos y respetando los principios generales de la razón y la proporcionalidad. A este respecto, cabe recordar en particular la Observación general N.º 16 del Comité de Derechos Humanos relativa al artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que señala que la injerencia en el domicilio de una persona sólo puede tener lugar “en los casos previstos por la ley”. El Comité observó que en tales casos la ley debía “conformarse a las disposiciones, propósitos y objetivos del Pacto”. El Comité señaló también que “en la legislación pertinente se deben especificar con detalle las circunstancias precisas en que podrán autorizarse esas injerencias”²⁹.

En tal razón, la realización de desalojos, aun cuando sean justificados, debe ser efectuado preservando los derechos constitucionales de las personas que sean víctimas de tales desalojos, y tratando que en la medida de lo posible se apliquen actuaciones racionales y proporcionales de conformidad con el ordenamiento jurídico.

Sin embargo, cuando el Estado o un tercero realice una intromisión no determinada en la Ley, que a todas luces atente de manera injustificada contra el derecho a una vivienda adecuada y digna, esta práctica estatal se considerará ilegal y arbitraria. El Comité ha relacionado estas prácticas a través de los denominados desalojos ilegítimos o forzosos³⁰, mediante el uso de la colisión o fuerza y sin previa notificación ni aviso, lo que ha considerado que se constituye en una afectación al derecho a la vivienda, ya que se interrumpe su pleno disfrute y goce, así como la seguridad en la tenencia y la habitabilidad. Estos desalojos, conforme lo dicho en el informe N.º 7 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “se define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”.

Tara Melish, al respecto, ha señalado:

Los desalojos forzosos y desplazamientos masivos, particularmente de invasores o quienes carecen de hogar y de opciones alternas, constituye un serio problema en los Estados Americanos. Cuando se los lleva a cabo sin seguir

los procedimientos y lineamientos apropiados, tales desalojos podrán constituir una violación expresa de la prohibición que consta en el artículo 11 con respecto a las “injerencias arbitrarias o abusivas en...[el] domicilio”³¹.

La situación se agrava cuando estos actos arbitrarios e ilegítimos son realizados con agravantes como el uso de la fuerza, al proceder a derrocar una vivienda con sus habitantes dentro de ella, o que sean realizados en épocas de invierno, o cuando los ocupantes sean personas de la tercera edad, o cuando no cuenten con otra vivienda para subsistir.

De esta forma, debido a la íntima relación del derecho a la vivienda con otros derechos constitucionales, su vulneración debe ser analizada considerando todos los factores de tipo socio-económicos que se encuentran detrás de cada caso que podrían generar la vulneración de más derechos constitucionales, como es el caso del derecho a la dignidad humana.

En relación a lo dicho, la Corte Constitucional Sudafricana señaló:

El derecho a acceder a una vivienda digna no puede analizarse aisladamente. Está íntimamente relacionado con otros derechos económicos y sociales. Estos derechos 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 determinar si el Estado ha cumplido sus correlativas obligaciones³².

Por su parte, la Corte Constitucional, para el período de transición, ha señalado que la vulneración del derecho a la vivienda debe ser analizado tomando en referencia todos los factores en que esta vulneración se da, así:

Cuando ese bien inmueble constituye en la única vivienda de la que dispone una familia, aquella situación se vuelve compleja, debiendo ser interpretada de manera integral con otros derechos de contenido social, como el derecho a un buen vivir, más aún considerando que quienes habitan en esa vivienda, objeto de deterioro, son personas adultas mayores que requieren una protección especial por parte del Estado ecuatoriano³³.

Tara Melish, sobre este derecho, en el marco del sistema interamericano de derechos humanos, sostuvo:

²⁹ Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N.º 7, ver en: <http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/DerechosHumBase/CESCR/001obsgralesCte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html:GEN7>.

³⁰ El término desalojos forzosos ha sido desarrollado por parte del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos como una institución que atenta contra el derecho a una vivienda adecuada y digna.

³¹ Tara Melish, La protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la Presentación de Casos, Ed. Centro de Derechos Económicos y Sociales, p. 323.

³² Corte Constitucional de Sudáfrica, Caso N.º CCT 11/00 “República de Sudáfrica vs. Grootboom, 04 de octubre de 2000.

³³ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 148-12-SEP-CC.

La Comisión ha reconocido explícitamente que el derecho a una vivienda adecuada está estrechamente relacionado con el derecho a la propiedad individual. Aunque el derecho a la propiedad abarca una amplia gama de derechos, los reclamos que tienen mayores probabilidades de éxito conforme el artículo 21 involucran la protección ante: (a) la destrucción arbitraria de vivienda y propiedad personal; (b) los desalojos forzosos ilegales; (c) las alzas arbitrarias de arriendo; y (d) contaminación ambiental de la propiedad residencial³⁴.

Así, el derecho constitucional a la vivienda adecuada y digna es un derecho complejo en el sentido de que se encuentra vinculado directamente con el ejercicio de otros derechos constitucionales.

Del análisis del caso *sub júdice* y de los argumentos vertidos ante esta Corte en la audiencia pública del 13 de noviembre de 2013, se desprende que en el año 2004, mientras los accionantes se encontraban en el interior de su vivienda ubicada en la parroquia Benálcazar, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito comenzó a realizar trabajos de ensanchamiento del Pasaje Carlos Yépez, y sin haberse efectuado notificación alguna se procedió a derrocar gran parte de la vivienda de propiedad de los accionantes, lo cual produjo que los mismos procedan a salir inmediatamente de su única vivienda, dejando en el interior todas sus pertenencias, por cuanto a partir de ese momento la misma se tornaba en inhabitable. Vale la pena recalcar que conforme sostienen los accionantes, este hecho se dio durante un período de invierno, producto de lo cual el agua se comenzó a filtrar en el que, durante aproximadamente cincuenta años, fue su hogar, lo cual les provocó graves afectaciones, ya que son de escasos recursos y tuvieron que arrendar otras propiedades, sin tener los medios económicos para ello.

Ante este hecho, los accionantes acudieron al Municipio de Quito, Quito Honesto y posteriormente a la Defensoría del Pueblo, sin recibir ninguna respuesta. Por otra parte, alegan que el Municipio de Quito, durante todo este tiempo, no entregó ninguna indemnización ni efectuó ningún trámite de declaratoria de utilidad pública, pese a los constantes reclamos, solicitudes y denuncias que el accionante presentó a la Administración Municipal, así como tampoco se les entregó una vivienda alternativa en la cual pudieran habitar hasta que se solucione su situación.

Este hecho arbitrario, según manifiestan, fue efectuado por personeros municipales que tenían su propiedad a pocos metros de su vivienda, quienes, a fin de tener un acceso más amplio a su propiedad, sin haber existido la planificación de trazado vial ni declaratoria de utilidad pública, procedieron a derrocar la vivienda a fin de cumplir este cometido.

De los hechos relatados se evidencia que existe un acto arbitrario por parte del I. Municipio de Quito, por cuanto,

además de haber atentado contra el derecho a la propiedad de los accionantes, en razón de la realización de una actuación confiscatoria al tomar parte de su propiedad sin previa declaratoria de utilidad pública, también se atentó contra su derecho a una vivienda adecuada y digna, ya que el acto de “derrocar una vivienda”, sin previa notificación o aviso, y peor aún sin ofrecer una alternativa de vivienda, no solo que la tornó en inhabitable o afectó su seguridad jurídica en la tenencia, sino además que puso en peligro la vida de sus habitantes, quienes a partir de ese momento no pudieron ocupar su hogar, ya que el mismo quedó casi destruido, conforme se evidencia en los documentos que los accionantes adjuntan tanto al proceso de acción de protección como al proceso constitucional (fs. 75 a 89).

En este sentido, no existió una abstención y respeto por parte del Estado en lo referente a la afectación del derecho –obligación negativa–, y por el contrario, se evidencia una intromisión arbitraria en el disfrute del derecho a la vivienda y a la propiedad, ya que afectar una vivienda de propiedad privada sin ninguna justificación, trámite legal o notificación previa, constituye una actuación lesiva que impidió a sus titulares ejercer su derecho constitucional a la vivienda en la que habitaban por aproximadamente cincuenta años. Este presupuesto fáctico demuestra cómo un derecho del buen vivir, al igual que todos los derechos, puede involucrar una mera abstención para lograr su justiciabilidad.

Esta vulneración se agrava aún más cuando del expediente se advierten las condiciones materiales en que se produjo este hecho, es decir, en una estación invernal en la que los ocupantes, en razón de que no fueron notificados, se encontraban dentro de la vivienda, y por lo tanto expuestos a las situaciones de peligro que implica el derrocar un bien inmueble habitado.

Por todos estos fundamentos, en el presente caso no solo se debe considerar la afectación del derecho constitucional a la vivienda que en aquel momento se produjo, sino además, asumiendo el carácter complejo de este derecho, todas las consecuencias que este hecho tuvo a través del tiempo transcurrido sin que haya sido reparado –10 años–, para el ejercicio del derecho constitucional a la dignidad humana, por cuanto los accionantes a partir de ese momento dejaron de tener un lugar donde vivir, debieron arrendar propiedades privadas, sin tener los recursos económicos para ello, ya que según argumentan, todos los accionantes cuentan únicamente con estudios de primaria, y algunos de ellos, actualmente se encuentran sin trabajo.

Durante el tiempo transcurrido, el Municipio de Quito no entregó ninguna indemnización a los accionantes, tampoco proporcionó ofertas de vivienda alternativa previa que permitiera resarcir el daño generado; es decir, los accionantes fueron desalojados forzosamente, habiendo personas en estado de necesidad dentro de la vivienda.

La dotación de una vivienda alternativa constituía un mecanismo que podía ser implementado por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a fin

³⁴ Tara Melish, La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la Presentación de Casos, Ed. Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2003, p. 372.

de remediar las consecuencias del derrocamiento de la vivienda de la familia Ramírez. La Corte Constitucional de Colombia, al respecto, ha determinado:

Los desalojos no deben dar lugar a que las personas se queden sin vivienda, lo que implica que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para que se reubique a estas personas o se les proporcione otra vivienda, esta Sala estima que, en los casos en los que personas sujetos de especial protección constitucional, como la población desplazada, se encuentren ocupando un inmueble, ya sea público o privado, para satisfacer su derecho a la vivienda y no tengan otra alternativa de habitación, deben ser alojados en un albergue que garantice las condiciones mínimas del derecho a la vivienda digna antes de que se emita cualquier orden de lanzamiento o desalojo sobre el predio en el que se encuentran asentados.

Por su parte, Tara Melish, en referencia al sistema interamericano, señala que en estos casos: “Los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que tales personas cuenten con alojamiento alternativo, espacio o recursos a través de los cuales tengan acceso a una vivienda mínimamente adecuada”³⁵.

En el caso concreto, los accionantes señalan que luego de la materialización de la acción de derrocamiento de su vivienda, tuvieron que salir a pedir a los vecinos les proporcionen un lugar donde vivir.

En este sentido, la vulneración de este derecho constitucional acarrea una serie de consecuencias que inciden directamente en cuestiones humanas que afectaron el proyecto de vida de los accionantes, como las afectaciones psicológicas, económicas y sociológicas que una situación de esta magnitud provoca en la vida de las personas, razón por la cual, el denominado “sufrimiento de la víctima” para el análisis del caso sub júdice, da lugar a que la Corte Constitucional considere todas las condiciones que se propiciaron durante el tiempo de vulneración.

De lo expuesto, en el presente caso la Corte Constitucional no solo advierte vulneración del derecho constitucional a la vivienda adecuada y digna, sino además una vulneración sistemática a otros derechos constitucionales que se interrelacionan con este y que se desprenden de la dignidad humana, como lo es el derecho a la vida digna, propiedad, prohibición de confiscación y salud física y mental, por cuanto la acción municipal, además de ser arbitraria, dio lugar a que los accionantes fueran expuestos a una situación de peligro como consecuencia del derrocamiento del bien cuando sus habitantes se encontraban dentro en época de invierno.

Por otra parte, este hecho les privó de disfrutar de su única vivienda, afectación además que se agrava considerando que los accionantes son de condiciones socioeconómicas limitadas.

4. ¿Cómo opera la reparación integral como consecuencia de vulneraciones a los derechos a la propiedad y vivienda adecuada y digna en el caso *sub júdice*?

La expedición de la Constitución del año 2008 implicó un cambio fundamental en la historia constitucional del Ecuador, por cuanto además de que se amplió el catálogo de derechos constitucionales, se reforzó el papel de las garantías constitucionales, entendidas como aquellos mecanismos tendientes a efectivizar el cumplimiento y respeto de dichos derechos.

En este sentido, un cambio sustancial en el modelo constitucional actual en comparación con el modelo del año 1998, es la creación de la garantía de la reparación integral³⁶, mediante la cual se consolida la restitución y reparación de los derechos constitucionales que hayan sido vulnerados. La Constitución de 1998 determinaba que ante la violación de derechos la jueza o juez podía “adoptar medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos”³⁷. Es decir, se limitaba a establecer la adopción de medidas urgentes que quedaban a discrecionalidad del juez, cuyo objeto principal era remediar las consecuencias del acto vulneratorio.

La reparación integral tiene un amplio desarrollo en la jurisprudencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la cual la Constitución del 2008 y posteriormente la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional reconocen criterios y contextualizan la efectiva protección de los derechos constitucionales mediante su aplicación.

En la Constitución del año 2008 se establece a la reparación integral como un “derecho” y un principio, por medio del cual las personas cuyos derechos han sido afectados, reciben por parte del Estado todas las medidas necesarias, a fin de que se efectúe el resarcimiento de los daños causados como consecuencia de dicha vulneración. Así, el artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República determina:

El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, **estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarios y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.** Lo resaltado fuera del texto.

³⁵ Tara Melish, La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Manual para la Presentación de Casos, Ed. Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2003, p. 364.

³⁶ La reparación integral tiene su origen en el Derecho Internacional, siendo establecida en un inicio como principio declarado en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 2005, como uno de los mecanismos para luchar contra la impunidad.

³⁷ Constitución Política del Ecuador, año 1998, artículo 95.

Siendo así, este cambio constitucional se da como respuesta a la denominación del Ecuador como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social, cuyo objetivo principal no solo debe limitarse a garantizar el respeto de los derechos constitucionales, sino además debe ir más allá y encaminarse hacia el establecimiento de medidas que promuevan que la situación de la víctima de la vulneración de un derecho sea reparada, con lo cual se cumple la finalidad de las garantías constitucionales de proteger eficaz e inmediatamente los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado:

En este contexto, la reparación integral en el ordenamiento ecuatoriano constituye un verdadero derecho constitucional, cuyo titular es toda persona que se considere afectada por la vulneración de sus derechos reconocidos en la Constitución. Adicionalmente, es un principio orientador que complementa y perfecciona la garantía de derechos; así, esta institución jurídica se halla inmersa en todo el ordenamiento constitucional ecuatoriano, siendo transversal al ejercicio de los derechos³⁸.

De esta forma, se logra que las garantías constitucionales no sean vistas como simples mecanismos judiciales, sino como verdaderos instrumentos con que cuentan todas las personas para obtener del Estado una protección integral de sus derechos.

Ante ello, los jueces constitucionales se encuentran en la obligación de ser creativos al momento de determinar las medidas de reparación integral que dentro de cada caso puesto a su conocimiento deban ser establecidas, a fin de que la garantía jurisdiccional sea efectiva y cumpla su objetivo constitucional, evitando vincular únicamente a la reparación integral con una reparación reducida a lo económico, ya que su naturaleza es distinta. Por esta razón, dicha determinación deberá ser proporcional y racional con relación a la función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación del proyecto de vida de la persona.

De esta forma, los operadores de justicia deben asumir un rol activo a la hora de resolver una garantía constitucional, buscando los medios más eficaces de reparación que cada caso requiera, sin que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional sea aplicada de forma restrictiva para ello, puesto que si bien su objetivo es determinar las posibles formas de reparación integral, estas no se agotan en las dispuestas en los artículos 18 y 19, debido a que la amplia variedad de derechos constitucionales implica que su vulneración pueda efectuarse de diversas formas, y por ende generar variadas consecuencias que requieran de reparaciones adicionales a las determinadas en la Ley.

Para ello, deben tomar en consideración incluso los criterios dictados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, misma que ha emitido y desarrollado amplia jurisprudencia en torno a las reparaciones posibles frente a la vulneración de derechos.

Dicho de este modo, el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de forma expresa determina “La reparación podrá incluir entre otras formas (...)”, dejando un campo abierto para que el juez constitucional establezca las medidas reparatorias que estime pertinentes.

Bajo este supuesto, la reparación integral incluye tanto una reparación material como inmaterial del daño causado, cuyo objetivo es que las personas cuyos derechos han sido vulnerados, gocen y disfruten del derecho que les fue privado, de la manera más adecuada posible, procurándose que se restablezca a la situación anterior a la vulneración y se ordenen las compensaciones atinentes al daño sufrido. En los casos en que por las circunstancias fácticas de cada caso, el derecho no pueda ser reestablecido, el juez constitucional debe establecer la medida que más se aproxime a garantizar el resarcimiento del daño provocado.

Entre las medidas de reparación integral que el artículo 18 de la Ley ibídem señala, se encuentran: a) la restitución del derecho; b) la compensación económica o patrimonial; c) la rehabilitación; d) la satisfacción; e) las garantías de que el hecho no se repita; f) la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar; g) las medidas de reconocimiento; h) las disculpas públicas; i) la prestación de servicios públicos; y, j) la atención de salud.

Por su parte, la misma disposición más adelante distingue las reparaciones tanto de tipo inmaterial como material que podrían ordenarse en la decisión judicial. Así, en cuanto a las reparaciones por daño material se determina que estas comprenderán: i) la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas; ii) los gastos efectuados con motivo de los hechos; y, iii) las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso. Mientras que a las reparaciones por daño inmaterial las enumera en: 1) compensación, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, por los sufrimientos y las aflicciones causadas a la persona afectada directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas; 2) así como las alteraciones de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia del afectado o su familia; es decir, en el primer caso que comprende la reparación material, para su determinación se establece un análisis de los hechos fácticos del caso concreto. Sin embargo, para el caso de la reparación inmaterial, esta es plenamente vinculada con los sufrimientos y aflicciones de la víctima de la vulneración de derechos constitucionales y las consecuencias que la vulneración tuvo para su proyecto de vida. Sobre este tipo de reparación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado:

³⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 004-13-SAN-CC, caso N.º 0015-10-AN.

El daño inmaterial puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia. No siendo posible asignar al daño inmaterial un preciso equivalente monetario, sólo puede, para los fines de la reparación integral a las víctimas, ser objeto de compensación, y ello de dos maneras³⁹.

Finalmente, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 19, se refiere a la reparación económica sobre la cual establece que 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. Solo podrá proponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite.

Sobre el alcance de esta disposición, la Corte Constitucional determinó:

Empero esta Corte deja en claro que la determinación del monto de la reparación económica, consecuencia de la declaración de una vulneración de derechos, no generará un nuevo proceso de conocimiento, sino exclusivamente una cuantificación dentro de un trámite de ejecución de la sentencia constitucional, pues de lo contrario, la ejecución de las decisiones constitucionales quedaría a la expensa de que estas se ratifiquen en un nuevo proceso en la justicia ordinaria que declare la vulneración del derecho. En efecto, el proceso de cuantificación de 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 esta se verificó o no, sino que se limita a ser un procedimiento de puro derecho en el que se cuantifique la reparación económica⁴⁰.

En consecuencia, la reparación integral implica un análisis pormenorizado por parte del operador de justicia, el cual no solo debe analizar los hechos fácticos que originaron la vulneración de derechos, sino además las consecuencias que para las personas pudieron haber incidido en su derecho constitucional a la dignidad humana.

A partir del análisis respectivo, el juez debe establecer e individualizar las obligaciones individuales, positivas o negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deban cumplirse.

En conclusión, la reparación integral es un derecho con el que cuentan todas las personas, a fin de que el Estado otorgue el resarcimiento del daño causado mediante un

conjunto de medidas que consideren todo el historial de sucesos que se efectuaron, tanto durante como después de la vulneración del derecho, incluyendo en ciertos casos no solo las afectaciones individuales de la persona cuyo derecho se vulneró, sino además la afectación que provocó en su entorno familiar y proyecto de vida.

De esta forma, la reparación deberá ser sustentada bajo la consideración de la naturaleza de la vulneración. En los casos en que los derechos afectados correspondan a los derechos del buen vivir, es fundamental que bajo el establecimiento del contenido esencial del derecho que se vulneró se correlacionen las formas por las cuales las medidas reparatorias influirían para solventar dicha vulneración. Para ello, es necesario que se distingan los casos que por su mayor gravedad requieran medidas de reparación más complejas, así como los casos que contengan una gravedad menor y que por ende requieran de medidas reparatorias menos complejas.

En consideración a la diferenciación entre reparación material e inmaterial, la Corte Constitucional debe destacar que dentro de las garantías jurisdiccionales, las reparaciones no deben agotarse en reparaciones de tipo económico, ya que las vulneraciones a derechos constitucionales provocan afectaciones que van más allá de una cuantificación monetaria, y que requieren por parte de los órganos jurisdiccionales medidas encaminadas a considerar los efectos que tal vulneración provocó en la vida de las víctimas.

En el caso *sub júdice*, la Corte Constitucional, para establecer las medidas de reparación integral que determinará a efectos de resarcir los daños de los accionantes, considerará no solo las vulneraciones que se generaron en el momento de la acción municipal, sino además se referirá a cómo estas vulneraciones afectaron el derecho constitucional a la dignidad humana a través de todos los años en que dicha vulneración no fue reparada.

En tal sentido, la Corte Constitucional no solo se limitará a establecer las medidas reparatorias determinadas en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sino que además determinará todas aquellas que fueran necesarias para lograr una efectiva reparación constitucional de los derechos vulnerados en el presente caso.

Restitución del derecho

Esta medida de reparación integral comprende la restitución del derecho, *restitutio in integrum*, que le fue quitado o vulnerado a una persona, con lo cual se pretende que la víctima sea reestablecida a la situación anterior a la vulneración; sin embargo, cuando se evidencie que por los hechos fácticos el reestablecimiento del derecho no es posible, el juez tiene que encontrar otra medida adecuada que de alguna forma equipare esta restitución.

Siendo así, el análisis fáctico del caso concreto evidencia que los accionantes –familia Ramírez– al momento de la

³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Trujillo Oroza vs. Bolivia, sentencia de fecha 27 de febrero de 2002.

⁴⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 004-13-SAN-CC, caso N.º 0015-10-AN.

apropiación arbitraria de parte de su propiedad efectuada por el Municipio de Quito, se encontraban haciendo uso de su derecho a la propiedad privada, mediante el disfrute y goce de su bien inmueble; en consecuencia, ejercían plenamente su derecho a la vivienda adecuada y digna, por cuanto en el interior de ella vivía toda la familia.

Después de la acción de derrocamiento de su vivienda, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en la administración comprendida entre los años 2004-2009⁴¹, no proporcionó a los accionantes una vivienda alternativa que de cierta forma resarciera las vulneraciones a sus derechos, ante lo cual, es fundamental la aplicación de la medida de restitución del derecho por cuanto la vulneración a estos dos derechos constitucionales generó la vulneración de otros derechos que provocaron una afectación en el proyecto de vida de la Familia Ramírez.

Siendo así, es importante considerar que conforme fue puesto en conocimiento de esta Corte por parte del subprocurador del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en la audiencia pública celebrada ante el Pleno del Organismo, en la administración municipal comprendida en el período 2009-2014⁴², mediante Resolución N.º 015/2011 se resolvió expedir la Declaratoria de Utilidad Pública del bien inmueble de propiedad de la familia Ramírez. Posterior a ello, en sesión del 19 de enero de 2012, el Concejo Metropolitano de Quito resolvió autorizar la permuta del predio N.º 800116, clave catastral N.º 41002-02-010, de propiedad de Manuel Antonio Ramírez Flores, ubicado en el Pasaje Yépez, Sector La Primavera, Parroquia Belisario Quevedo, con el predio de propiedad municipal N.º 169891, clave catastral N.º 31709-20-003, ubicado en la calle B y Pasaje 2, Barrio Las Cuadras, Parroquia Chillogallo, estableciéndose un valor a cancelar de \$450.36 dólares por parte del Municipio de Quito a favor de los herederos del señor Manuel Antonio Ramírez Flores, accionantes (fs. 79 a 83 del expediente constitucional).

En este sentido, se evidencia que la administración municipal del período 2009-2014 encaminó sus esfuerzos a fin de otorgar una vivienda a la familia Ramírez, razón por la que para garantizar que los accionantes cuenten nuevamente con el derecho que les fue vulnerado, esta Corte resuelve disponer que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito culmine con el trámite de materialización de la permuta del bien inmueble a favor de la familia Ramírez, para lo cual la entrega de la propiedad y la vivienda deberá ajustarse a los parámetros de una vivienda adecuada y digna, analizados en esta sentencia, así como también la entrega de la diferencia económica reconocida en la permuta que consta a fs. 79 del expediente constitucional deberá ser proporcionada de forma oportuna.

Para el efecto, la Corte Constitucional concede el plazo de sesenta días.

Reparaciones inmateriales

Rehabilitación

La rehabilitación comprende aquella medida reparatoria que toma en consideración las aflicciones tanto físicas como psicológicas de las víctimas de una vulneración de derechos constitucionales. Esta medida debe establecerse de forma proporcional con las circunstancias de cada caso.

Para determinar en qué forma deberá aplicarse esta medida en el caso en análisis, la Corte Constitucional pasará a explicar cuáles fueron las afectaciones de tipo psicológicas que se desprenden del proceso, producidas tanto durante como después de la vulneración de los derechos.

La vivienda derrocada mediante la acción municipal constituía el único hogar con el que contaba la familia Ramírez, y en el cual habían habitado aproximadamente 50 años, teniendo no solo lazos económicos que los ataban a dicho bien, sino además lazos de tipo afectivo, en razón de que fue el hogar en el cual crecieron junto con sus padres.

De esta forma, la familia Ramírez pasó de vivir en hogar unido, a buscar cada uno de sus integrantes por su cuenta un lugar donde poder quedarse, hasta encontrar la forma de arrendar una vivienda, lo cual provocó la desunión familiar.

Por otra parte, la escasez de recursos económicos que tenían sus integrantes, considerando que apenas habían terminado la primaria, dio lugar a que la situación se complique aún más, en razón de que tuvieron que buscar los medios económicos necesarios para poder costear los gastos que implica pagar un alquiler.

De igual forma, la Corte Constitucional evidencia que uno de los hermanos Ramírez actualmente es adulto mayor, y requiere atención prioritaria por parte del Estado, conforme lo determinado en el artículo 36 de la Constitución de la República, que señala:

Las personas adultas mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos públicos y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia. Se considerarán personas adultas mayores aquellas personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad.

Bajo estas consideraciones que justifican los estados de necesidad y subsidiaridad de quienes fueron desalojados forzosamente, la Corte Constitucional establece que la Secretaría de Salud del Municipio de Quito otorgue asistencia psicológica y médica gratuita a los accionantes, a fin de que estos puedan retomar su proyecto de vida, que durante aproximadamente diez años se vio afectado.

Disculpas públicas

Esta medida de reparación integral tiene una naturaleza simbólica, por cuanto, mediante su aplicación, el Estado reconoce el error cometido en determinado caso y por ende

⁴¹ Administración municipal del general Paco Moncayo.

⁴² Administración municipal de Augusto Barrera.

su reconocimiento público de responsabilidad ante ello, con lo cual, no solo que se genera un compromiso ulterior de este ante la ciudadanía, sino además que da lugar a un mensaje educativo dirigido a toda la sociedad.

Medidas reparatorias como esta dependerán de la gravedad de la vulneración y la necesidad que cada caso requiera para dejar constancia de que la actuación estatal no fue la adecuada⁴³.

En el presente caso, la Corte Constitucional evidencia que la Administración del período 2004-2009 del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito generó la vulneración de derechos constitucionales, tanto por la ejecución del acto de derrocamiento de la vivienda y apropiación inconstitucional del bien inmueble, como por la omisión de pronunciarse acerca de los constantes pedidos de los accionantes para que cese la violación de derechos.

Consecuentemente, la materialización de la acción municipal que generó el derrocamiento de la vivienda de la familia Ramírez implicó una actuación inconstitucional, en razón de que se limitó y transgredió el derecho a la propiedad, sin observar lo dispuesto en el artículo 323 de la Constitución de la República. De igual forma, la vulneración del derecho a la vivienda fue grave en el sentido de que se procedió a derrocar una vivienda sin previa notificación o aviso alguno en estado climatológico de invierno, generando que los escombros efectuados por tal acción cayeran dentro del hogar de los accionantes, poniendo en peligro su integridad física, ya que en dicho momento se encontraban en el interior de la vivienda.

Adicionalmente, pese a los constantes pedidos y solicitudes de los accionantes, que reiteradamente acudieron ante la Administración Municipal para solicitar el cese de la vulneración, esta, sin dar ninguna contestación, hizo caso omiso y se abstuvo de emitir un pronunciamiento.

Siendo así, la Corte Constitucional ordena que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con el objetivo de garantizar que los hechos analizados en el presente caso no se vuelvan a repetir, deberá pedir disculpas públicas a los accionantes: Luis Jorge, Soledad, Timoteo, Zoila, Manuel y Esthela Ramírez Enríquez por los hechos acaecidos por la Administración Municipal del año 2004 y por la inacción generada en los años posteriores.

Garantía de que el hecho no se repita

La garantía de que el hecho no se repita tiene como fin que ante la vulneración de derechos constitucionales por un determinado acto u omisión, se asegure que estos hechos no vuelvan a generarse. Esta medida reparatoria, a

criterio de esta Corte, es simbólica, en el sentido de que se exterioriza el compromiso del Estado de ser garante de los derechos constitucionales, y por ende promover su efectiva protección conforme lo manda la Constitución de la República.

Esta medida de reparación integral puede plasmarse mediante la implementación de medidas por parte del Estado, a fin de generar cambios en el diseño institucional a favor de la plena garantía de los derechos constitucionales.

Siendo así, la Corte Constitucional evidencia que en el ordenamiento jurídico ecuatoriano existe una disposición constitucional que claramente determina que las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago, de conformidad con la ley, prohibiéndose todo tipo de confiscación. Por esta razón, al evidenciarse en el presente caso la apropiación inconstitucional por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito de un bien inmueble de propiedad privada, se dispone la publicación de esta sentencia, a fin de que la ciudadanía conozca que estas prácticas van en contra del ordenamiento constitucional, y por ende, en caso de generarse, pueden ser justiciables a través de las garantías constitucionales.

De igual forma, a fin de generar un cambio en el diseño institucional, esta Corte dispone que el Distrito Metropolitano del Municipio de Quito brinde una capacitación a su personal, en la cual se instruya acerca del procedimiento a seguir para declarar de utilidad pública un bien inmueble, conforme lo determina la Constitución de la República, con especial énfasis en los derechos constitucionales de los propietarios de dichos bienes. En este mismo sentido, esta capacitación tiene que orientarse hacia el mejoramiento de la atención ciudadana, ya que conforme se señaló, los accionantes, durante la administración municipal 2004-2009, no recibieron ninguna respuesta pese a las constantes solicitudes dirigidas al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Para el efecto, la Administración Municipal deberá informar periódicamente a la Corte Constitucional el desarrollo de dichas capacitaciones.

La obligación de investigación y sanción

Mediante el establecimiento de esta medida de reparación se genera una obligación por parte de la entidad responsable de la violación constitucional efectuada, para establecer qué servidores públicos provocaron la vulneración, ya sea por acción u omisión, con el objetivo de determinar las respectivas sanciones a que hubiere lugar.

En este sentido, la Corte Constitucional debe recalcar que del análisis del caso concreto, se desprende que la vulneración de derechos constitucionales por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito se dio en dos momentos.

⁴³ La Corte Constitucional del Ecuador en casos en los cuales ha evidenciado una grave vulneración de derechos constitucionales como en el presente, ha ordenado como medida de reparación integral se otorguen disculpas públicas a favor de las víctimas de la vulneración de derechos. Casos N.º 0014-12-AN, 0073-10-IS y 0072-09-AN.

En el primer momento, conforme se desprende del análisis del caso concreto, la Empresa Metropolitana de Obras Públicas procedió a afectar la propiedad privada de la familia Ramírez (año 2004), es decir, se consolida una actuación material en la vulneración de derechos constitucionales.

En el segundo momento, esta Corte identifica una abstención u omisión por parte del Municipio de Quito para cesar la vulneración de los derechos.

Así, del análisis del proceso se desprende lo siguiente:

a) A fs. 13 del expediente de acción de protección, la señora Zoila Rosa Ramírez –accionante– acude con fecha 16 de noviembre de 2004 ante el Arq. Gustavo Fierro, en calidad de administrador de la Zona Norte con copia al general Paco Moncayo, en calidad de alcalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, a fin de solicitarle la investigación de la intervención municipal que nunca le fue comunicada, señalando lo siguiente: “Cabe mencionar que el actual presidente, del barrio el Sr. Raúl Poveda en apoyo del sr. Hernán Angulo y el sr. Andrés Viracucha son quienes han decidido unilateralmente realizar estos trabajos abusando que pertenecen al Municipio de Quito y utilizando la maquinaria de la entidad”.

b) En respuesta, conforme consta a fs. 14 del expediente, el Arq. Gustavo Fierro Obando, en calidad de administrador de la zona norte, da contestación a la recurrente señalando:

En relación a la denuncia presentada por Usted (...) debo indicar que según memo 966 OPT-ZCN, emitido por el Ingeniero Jorge Sandoval, Jefe del Departamento de Obras y Mantenimiento informa que: - Se ha procedido al replanteo del Pasaje Carlos Yépez – El terreno, de propiedad de la Señora Zoila Rosa Ramírez si tiene afectación – La maquinaria empleada en la apertura del pasaje citado, pertenece a la EMOP – **Aún no existe resolución y legalización de las expropiaciones necesarias para ejecutar la ampliación del Pasaje.**

c) A fs. 15 consta la comunicación dirigida al Arq. Hugo Terán, en calidad de coordinador zonal del Territorio por parte del Ing. Jorge Sandoval, jefe de Obras y Transporte, de fecha 08 de diciembre de 2004, en el que señala que “la maquinaria con la que se realizaron los trabajos pertenecen a la Empresa de Obras Públicas, quienes son los encargados de esto, una vez que existe una resolución y legalización de las expropiaciones necesarias para ese fin, **lo cual aún no se ha dado, puesto que los afectados no han recibido comunicación alguna**”. Se desprende que las autoridades municipales conocían y reconocían la actividad efectuada, pese a que esta no fue comunicada ni existía el trámite correspondiente.

d) Ante la omisión por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, con fecha 27 de octubre de 2008, a fs. 22, el señor Luis Ramírez Enríquez –accionante– acudió ante el defensor del Pueblo con el objeto de presentar una queja en contra del general Paco Moncayo

Gallegos, en su calidad de alcalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito –en aquella época– por el acto cometido. En el proceso correspondiente, la Defensoría del Pueblo pidió a las autoridades municipales que emitan un informe del caso concreto. A fs. 45 consta el informe suscrito por la doctora Andrea García Benítez, en calidad de subprocuradora Zonal de la Administración Centro Norte con fecha 02 de enero de 2007, en la que señala:

Con fecha 8 de diciembre del 2004 se realizó, por parte de esta Administración, el replanteo vial del Pasaje Carlos Yépez, ubicado en el barrio Las Casas, Primavera Alta (...) Cabe anotar que el Consejo Metropolitano no ha emitido resolución alguna respecto a la ampliación y apertura del mencionado Pasaje; motivo por el cual, mediante oficio 0002275 de 11 de octubre del 2006, la Secretaria General del Consejo envía copia certificada de la Resolución del Consejo Metropolitano de 20 de diciembre de 1993, relativa a la ciudadela la Primavera en la Av. Occidental, que fue presentada a la Defensoría del Pueblo, atendiendo su pedido. (...) Con estos antecedentes, dejo clara constancia que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, no ha emprendido, en este caso particular, **con los trámite de expropiación propios al momento de emprender la apertura de una calle o pasaje**”.

En el expediente no se agrega ninguna otra actuación de la Defensoría del Pueblo.

e) Consta a fs. 46 la denuncia presentada con fecha 23 de abril de 2008, por el accionante Luis Jorge Ramírez Enríquez, en contra del Arq. Gustavo Fierro, en calidad de Administrador Municipal Zona Norte, ante el doctor Simón Espinosa Cordero, en calidad de presidente de Quito Honesto. A fs. 47 se solicita al denunciado la presentación de un informe al respecto, el cual da contestación a fs. 50 del expediente, en el que señala:

(...) Con oficio s/n de 2 de enero de 2007 suscrito por la Dra. Andrea García Benítez, Subprocuradora de esta Administración Zonal a esa fecha, (...) se informa, además sobre la inexistencia de resolución alguna respecto a la ampliación y apertura del mencionado pasaje; y, sobre el procedimiento a seguir para la declaratoria de utilidad pública base a la Ordenanza Metropolitana No. 181 (...) Por tanto, sólo una vez que sea aprobado dicho trazado vial actualizado se podrá proseguir con el trámite de posibles expropiaciones ó adjudicaciones resultantes, en base a la Ordenanza Metropolitana No. 181 que contiene el Procedimiento Expropiatorio y de establecimiento de servidumbre en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Lo cual es comunicado al señor Luis Jorge Ramírez Enríquez; sin embargo, del análisis del expediente no consta ninguna otra actuación por parte de Quito Honesto.

f) A fs. 60 del proceso de acción de protección consta además la denuncia remitida con fecha 18 de noviembre del 2008 al general Paco Moncayo, alcalde del Ilustre Municipio de Quito por parte del señor Luis Ramírez, en la cual manifiesta:

En vista de que no fui atendido por su digna autoridad en el oficio enviado el 27 de octubre de 2008, solicito se me reciba en Audiencia Pública, ya que es muy importante que Usted se informe de las anomalías por parte del Arquitecto Gustavo Fierro, Ingeniero Jorge Sandoval, Ingeniero Patricio Valle, Arquitecto Hugo Terán, Arquitecto Fernando Yáñez, Arquitecto Rodrigo del Castillo, Topógrafo Jacinto Poma y el Comisario Jaime Moina. Sin existir aprobado el proyecto vial mediante Ordenanza Municipal se procedió a derrocar nuestra vivienda que hicieron de su actividad un abuso pues se basan en un trazado balizado por la Dirección de Planificación en el año 1991 (...) estos estudios no tienen Ordenanza Municipal que apruebe el trazado y sin embargo se metió el abuso de derrocar la casa, durante mucho tiempo aproximadamente más de cinco años, he venido denunciando el caso (...).

De igual forma, a fs. 61 el accionante presenta una denuncia ante el señor Sergio Garnica, en calidad de presidente de la Comisión de Suelo y Ordenamiento Territorial, en el que le hace conocer lo siguiente:

“En todos estos años he recurrido a diferentes instancias para que se haga justicia pero solo encontrado rechazo e incluso agresión de algunos funcionarios del Municipio Administración Zona Norte como el caso del Comisario Doctor Jaime Molina Sangay quien en forma descortés y prepotente me sacó de su oficina.

g) A fs. 62 se incluye la solicitud de audiencia que Luis Jorge Ramírez dirige al General Paco Moncayo, alcalde del Distrito Metropolitano de Quito con fecha 21 de julio de 2006, sin que en el expediente se evidencie ninguna contestación.

h) De igual forma, a partir de fojas 72 del expediente se agrega el proceso penal por usurpación N.º 1322-08 iniciado por el accionante en contra del Arq. Gustavo Fierro, Carmen Cecilia Samaniego Lara y Vicente Abdón Cabezas, acción de la cual posteriormente el accionante desistió (fs. 119) alegando:

Con fecha 17 de Diciembre del 2008, se llevó a cabo la correspondiente audiencia de conciliación en su despacho, en la cual en presencia de las partes procesales tuve conocimiento de que existía el trámite corresponde para la expropiación, de parte de nuestra propiedad, adicionalmente tuve conocimiento en esta audiencia por parte del Procurador del Municipio, de que con fecha 11 de Diciembre del 2008, existe un informe y que consta de autos, con número 1593, en el cual la Administración Zonal emite un criterio técnico para la expropiación total del predio de nuestra propiedad, adicionalmente dicha zona recomienda se proceda al trámite o suscripción de una permuta a favor de los afectados, para lo cual se remitió el expediente para el trámite de ley”. Sin embargo, del análisis del proceso este trámite no se materializó ya que recién en el año 2011 bajo otra administración municipal del período 2009-2014 se declaró de utilidad pública el bien inmueble de la familia Ramírez.

Al respecto, el accionante, en su demanda de acción extraordinaria de protección, señala:

Como afectados, procedimos a denunciar el hecho a la Administración Zonal Norte del Municipio, donde se tardaron años investigando el hecho sin resolver absolutamente nada. Ante la inacción Municipal, presentamos formal denuncia ante la Defensoría del Pueblo, organismo que tampoco pudo conseguir la reparación de nuestros derechos. Nos dirigimos también ante Quito Honesto, donde volvieron a investigar lo sucedido, sin pasar de aquello. Acudimos también ante el propio Alcalde Metropolitano, con los mismos resultados (ninguno)”.

De los hechos relatados, se evidencia que para el derrocamiento de la vivienda de la familia Ramírez, la administración municipal se fundamentó en una resolución de aprobación de trazado de vial del año 1993, sin que el mismo haya sido puesto en conocimiento del consejo metropolitano de la época para su actualización y aprobación, conforme lo señalado por las mismas autoridades municipales en las líneas precedentes. En tal sentido, al no existir tal aprobación, tampoco se prosiguió con el trámite de declaratoria de utilidad pública o de interés social, y el posterior trámite de expropiación, hasta el año 2011 en el que bajo otra administración, se resolvió declarar de utilidad pública la propiedad de la familia Ramírez, conforme consta a fs. 83 del expediente constitucional.

De lo expuesto, se desprende que la vulneración de derechos constitucionales se generó tanto por acción como por omisión, por parte de la administración municipal, ya que el accionante acudió durante varios años, tanto ante las autoridades municipales, la Defensoría del Pueblo y Quito Honesto, sin que se desprenda ningún resultado.

En consecuencia, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, tomando en consideración el análisis efectuado en esta sentencia, estará a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Para tal efecto, considerando que en la Constitución del año 2008 se determina que uno de los deberes primordiales del Estado es garantizar el efectivo goce de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, es obligación de todos los servidores públicos la aplicación directa e inmediata de los derechos y garantías constitucionales.

En tal sentido, en los casos en los cuales se determine la responsabilidad del Estado frente a una vulneración de derechos constitucionales, la Constitución de la República establece la institución de la repetición, señalando en el artículo 11 numeral 9 lo siguiente: “El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas”. En tal virtud, mediante este derecho se apropia a todas las personas que conforman la administración pública de la obligación constitucional de respetar y aplicar los derechos constitucionales, estando impedidos de efectuar acciones u omisiones que puedan menoscabar su efectivo goce, ya que en tal caso,

serán directamente responsables por los daños que tal vulneración generó, sin perjuicio de responsabilidades civiles, penales y administrativas.

Ante ello, el derecho de repetición es un derecho de suma importancia para la efectividad del sistema constitucional, por cuanto establece un compromiso social compartido por todos en lo referente al respeto de los derechos.

De tal forma, el derecho de repetición es ejercido por el Estado, a fin de establecer la responsabilidad del o los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones hubieren provocado la vulneración de derechos constitucionales.

Siendo así, mediante una sentencia de garantías jurisdiccionales, al establecerse la responsabilidad de una institución del Estado en cuanto se generó un menoscabo de derechos reconocidos en la Constitución de la República, dicha institución responsable podrá iniciar una acción de repetición con el objeto de que el responsable del daño causado responda por los costos que le correspondió al Estado asumir por tal vulneración.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 20 establece:

Declarada la violación del derecho, la jueza o juez deberá declarar en la misma sentencia la responsabilidad del Estado o de la persona particular. En el caso de responsabilidad estatal, la juez o juez deberá remitir el expediente a la máxima autoridad de la entidad responsable para que inicie las acciones administrativas correspondientes, y a la Fiscalía General del Estado en caso de que la violación de los derechos declarada judicialmente se desprenda la existencia de una conducta tipificada como delito.

Consecuentemente, el derecho de repetición se genera cuando el Estado ha sido obligado a reparar materialmente a la víctima de una vulneración de derechos constitucionales, es decir, procede una vez determinadas las medidas de reparación integral en la sentencia. El artículo 67 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala que:

La repetición tiene por objeto declarar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cuando el Estado ha sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o auto definitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos.

En el presente caso, la Corte Constitucional declara la responsabilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en la vulneración de los derechos constitucionales analizados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En tal sentido, la acción de repetición estará a lo dispuesto en el artículo 11 numeral 9 incisos segundo

y tercero de la Constitución de la República, artículos 20, 67 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Medidas de reparación integral adicionales

Conforme lo señalado por esta Corte en el primer problema jurídico, los jueces constitucionales, cuando conocen garantías jurisdiccionales, se encuentran en la obligación de tutelar efectivamente el respeto de los derechos constitucionales, brindando un acceso oportuno y adecuado a las acciones constitucionales.

En el caso en análisis se evidencia una desnaturalización de la garantía de acción de protección y del derecho constitucional a la propiedad por parte de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, suscrita por los doctores Jorge Mazón Jaramillo, Guido Mantilla Cardoso y María de los Ángeles Montalvo, por cuanto vinculan al derecho a la propiedad y las consecuencias de su afectación, como un tema atinente a la justicia ordinaria que previamente debe ser conocida y declarado por esta, es decir, crean un nuevo requisito para la procedencia de la acción de protección.

En este sentido, al desprenderse que los referidos jueces no brindaron una tutela judicial efectiva a las víctimas de la grave vulneración de derechos constitucionales analizada, la Corte Constitucional dispone dejar sin efecto la sentencia del 07 de septiembre del 2011 a las 16h55.

Adicionalmente, se dispone la remisión de la presente sentencia al Consejo de la Judicatura, a fin de que se investigue la conducta de los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Finalmente, siendo que la Corte Constitucional constata que la sentencia de primera instancia dictada por el juez séptimo del Trabajo de Pichincha con fecha 24 de junio de 2011 a las 15h31, si bien aceptó la acción de protección planteada por los accionantes, no realizó un análisis constitucional apropiado acerca de los derechos constitucionales alegados como vulnerados y analizados en esta sentencia, resuelve dejar sin efecto la referida decisión judicial, y disponer que las partes procesales se remitan a lo dispuesto en la presente sentencia.

Reparaciones Materiales

Compensación

Este tipo de reparación se relaciona con la compensación económica que se otorgue a la víctima o a sus familiares, por las afectaciones de tipo económicas que los hechos del caso concreto ocasionaron. Efectivamente, el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina: “La reparación por el daño material comprenderá la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas,

los gastos efectuados con motivos de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso”.

En el presente caso, esta medida de reparación deberá incluir, entre otras cosas: i) un valor que considere la afectación económica que en estos diez años se generó a los seis hermanos de la familia Ramírez, en cuanto tuvieron que arrendar viviendas privadas; ii) una cantidad económica que solvete el valor del menaje de hogar que se perdió en la acción de derrocamiento; iii) un monto que cubra los daños y perjuicios provocados por la actitud arbitraria del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito desde el año 2004; iv) reconocimiento de todos los gastos generados por los servicios jurídicos contratados durante estos años.

Siendo así, tanto para el establecimiento de la compensación por daño inmaterial como para la compensación económica por daño material, se debe observar lo dispuesto por esta Corte Constitucional en la regla interpretativa dictada dentro de la Sentencia N.º 004-13-SAN-CC, que establece:

El monto de la reparación económica, parte de la reparación integral, como consecuencia de la declaración de la vulneración de un derecho reconocido en la Constitución, se la determinará en la jurisdicción contenciosa administrativa cuando la deba satisfacer el Estado y en la vía verbal sumaria cuando deba hacerlo un particular. Dicho procedimiento se constituye en un proceso de ejecución, en el que no se discutirá sobre la declaratoria de vulneración de derechos⁴⁴.

Del análisis que precede, la Corte Constitucional sintetiza que en el presente caso ha evidenciado la vulneración de los siguientes derechos constitucionales:

La sentencia dictada el 07 de septiembre de 2011 por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al crear un nuevo presupuesto de admisibilidad para acceder a la acción de protección, desnaturaliza la esencia y naturaleza de esta garantía jurisdiccional regulada por la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, lo cual generó una vulneración a los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, ya que los jueces obviaron su obligación de ser garantes de la Constitución, y no brindaron una tutela real frente a una vulneración de derechos constitucionales evidente.

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, al afectar una propiedad privada sin previamente haber efectuado la declaratoria de utilidad pública con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, ni ningún trámite de expropiación, así como tampoco entrega de indemnización, vulneró los derechos constitucionales

a la propiedad, debido proceso y seguridad jurídica, ya que no existió el proceso previo que la Constitución de la República determina como condicionante para limitar el derecho a la propiedad, mediante el cual, los afectados hubieran podido hacer uso de su derecho a la defensa. Esta vulneración se agravó en tanto, durante los años posteriores a la materialización del acto vulneratorio, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en la administración del período 2004-2009, no brindó una solución adecuada a los accionantes, pese a la constante insistencia de estos.

La afectación de la propiedad privada de la familia Ramírez estuvo acompañada con el derrocamiento de parte de su vivienda, estando sus habitantes dentro de ella, y sin haber existido notificación o aviso alguno previo. Esta actuación puso en peligro la integridad de sus habitantes, en tanto los efectos de la acción de derrocamiento generaron que los escombros cayeran al piso, y que la familia Ramírez haya tenido que salir de su hogar para salvar su vida, lo cual se dio en época de invierno, conforme los accionantes señalaron a esta Corte en la audiencia pública efectuada ante el Pleno del Organismo. Estos hechos vulneraron el derecho constitucional a la vivienda adecuada y digna de los accionantes, ya que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito efectuó una intromisión arbitraria en el disfrute de este derecho constitucional, materializando un desalojo forzoso. Sin embargo, la vulneración a este derecho no solo se desprende de aquel momento, sino también esta se generó durante los diez años posteriores, en tanto la familia Ramírez se desunió y se vio obligada a individualmente buscar lugares donde vivir, teniendo que arrendar propiedades, sin tener los medios económicos suficientes para ello. Durante este tiempo el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito no dio ninguna solución, ni mucho menos entregó una vivienda alternativa para solventar en cierta medida las vulneraciones generadas.

En este sentido, el derecho constitucional a la vida digna también fue vulnerado en el caso concreto, ya que se evidencia una vulneración sistemática de derechos constitucionales que afectó el proyecto de vida de los accionantes, entre los cuales se encuentra una persona de la tercera edad que requiere atención prioritaria del Estado.

En tal sentido, corresponde a esta Corte Constitucional, como máximo garante de la Constitución de la República, materializar una oportuna protección constitucional mediante la reparación de la vulneración a estos derechos constitucionales.

III. 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 expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, tutela

⁴⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 004-13-SAN-CC, caso N.º 0015-10-AN.

judicial efectiva, debido proceso, propiedad, prohibición de confiscación, vivienda adecuada y digna, y dignidad humana, consagrados en la Constitución de la República.

2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente:

a. Restitución del derecho.

- i) Disponer que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el plazo de sesenta días, materialice la permuta del bien inmueble a favor de los accionantes, mediante la entrega de un terreno con una vivienda que se ajuste a los parámetros de una vivienda adecuada y digna, desarrollados en esta sentencia en aras de garantizar el ejercicio del derecho a la dignidad humana, debiendo entregarse además la diferencia económica que la permuta reconoce a favor de los accionantes, conforme consta a fs. 79 del expediente constitucional.

b. Reparaciones inmateriales.

- i) Como medida de rehabilitación se dispone que:
a) Otro ente que no esté involucrado otorgue a los accionantes asistencia psicológica por las afectaciones que los hechos efectuados provocaron en su proyecto de vida; y, b) La Secretaría de Salud del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito brinde atención médica gratuita y oportuna a los accionantes.

- ii) Como medida de disculpas públicas se ordena que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en media plana de uno de los periódicos de mayor circulación a nivel nacional, durante tres días, publique un extracto en el cual reconozca su responsabilidad en el caso concreto y pida disculpas públicas a los accionantes: Luis Jorge, Soledad, Timoteo, Zoila, Manuel y Esthela Ramírez Enríquez por los hechos acaecidos a partir de la Administración Municipal del año 2004.

- iii) Como garantía de que el hecho no se repita, se ordena: a) Disponer que el Consejo de la Judicatura efectúe una debida y oportuna difusión de esta sentencia; b) Disponer que la presente sentencia sea publicada en la Gaceta Constitucional y en la página web de la Corte Constitucional; c) Disponer que el Distrito Metropolitano del Municipio de Quito brinde capacitación a su personal sobre el procedimiento a seguir para declarar de utilidad pública un bien inmueble, conforme lo determina la Constitución de la República, así como también respecto del mejoramiento de la atención ciudadana, hecho que deberá ser informado periódicamente a esta Corte.

- iv) Para la repetición se estará a lo dispuesto en el artículo 11 numeral 9 incisos segundo y tercero de la Constitución de la República y artículos 20, 67 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

c. Medidas de reparación integral adicionales

- i) Dejar sin efecto la sentencia dictada el 07 de septiembre de 2011, por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 659-2011.
- ii) Remitir copia de la presente sentencia al Consejo de la Judicatura, a fin de que se investigue la conducta de los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, debiendo informar al Pleno de la Corte sobre lo que se actúe y resuelva al respecto.
- iii) Dejar sin efecto la sentencia dictada por el juez séptimo de Trabajo de Pichincha, con fecha 24 de junio de 2011 a las 15:31.
- iv) Disponer que las partes estén a lo resuelto en esta sentencia, la cual es de cumplimiento obligatorio.

d. Reparación material

Como medidas de reparación económica se dispone que conforme la Sentencia N.º 004-13-SAN-CC:

- i) El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito pague a los accionantes un valor que considere la afectación económica que en estos diez años se generó a los seis hermanos de la familia Ramírez, en cuanto tuvieron que arrendar viviendas ajenas.
- ii) Que el Municipio de Quito pague a los accionantes una cantidad económica que solvete el valor del menaje de hogar que se perdió en la acción de derrocamiento.
- iii) Que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito pague a los accionantes un reconocimiento de todos los gastos generados por los servicios judiciales contratados durante estos años, dadas las condiciones socioeconómicas de los accionantes.
- iv) Disponer que el órgano judicial correspondiente, en sede contencioso administrativa, en el plazo de 60 días desde la notificación de la presente sentencia, informe a esta Corte sobre su cumplimiento.

4. Ordenar que las autoridades pertinentes informen a esta Corte sobre el cumplimiento de las medidas de reparación integral que han sido ordenadas en esta sentencia, en el plazo de 60 días.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE.**

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL.**

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos a favor, de las juezas y jueces Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión ordinaria del 01 de octubre del 2014. Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL.**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 21 de octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1773-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 14 de octubre de dos mil catorce.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General.**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 21 de octubre de 2014.- f.) Ilegible, Secretaría General.



REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

120 años
de servicio al país

