



# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

## GACETA CONSTITUCIONAL

**Año IV - Nº 20**

**Quito, jueves 24 de  
noviembre de 2016**

**Valor: US\$ 1,25 + IVA**

**ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA  
DIRECTOR**

Quito: Avenida 12 de Octubre  
N23-99 y Wilson  
Segundo Piso

Oficinas centrales y ventas:  
Telf. 3941-800  
Exts.: 2301 - 2305

Distribución (Almacén):  
Mañosca Nº 201 y Av. 10 de Agosto  
Telf. 243-0110

Sucursal Guayaquil:  
Av. 9 de Octubre Nº 1616 y Av. Del Ejército  
esquina, Edificio del Colegio de Abogados  
del Guayas, primer piso. Telf. 252-7107

Suscripción anual:  
US\$ 400 + IVA para la ciudad de Quito  
US\$ 450 + IVA para el resto del país

Impreso en Editora Nacional

24 páginas

[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

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



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

### SENTENCIA

**Nº 344-16-SEP-CC**

**CASO No. 1180-10-EP**

**Acéptese la acción  
extraordinaria de  
protección planteada  
por la señora  
María Mercedes  
Zumba Morocho**

Quito, D. M., 26 de octubre de 2016

**SENTENCIA N.º 344-16-SEP-CC**

**CASO N.º 1180-10-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 27 de julio de 2010, la señora María Mercedes Zumba Morocho, por sus propios derechos, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 8 de julio de 2010, dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, dentro de la acción de protección N.º 03309-2010-0160 (0375-2010).

El secretario general de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó el 24 de agosto de 2010, que en relación a la acción N.º 1180-10-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección, mediante auto de 7 de diciembre de 2010 a las 17:57.

De conformidad con lo establecido en los artículos 25 y 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces de la primera Corte Constitucional ante la Asamblea Nacional.

El 5 de noviembre de 2015 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y Francisco Butiñá Martínez, conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

De conformidad con el sorteo realizado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional el 11 de noviembre de 2015, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza, quien avocó conocimiento mediante providencia de 27 de abril de 2016 a las 08:15.

**Antecedentes del caso que dieron origen a la acción extraordinaria de protección**

El 30 de abril de 2010, Wilson Carangui, en calidad de director provincial del ex INFA Cañar y Pedro Bolívar Ordóñez Santa Cruz, abogado del Centro de Protección de Derechos del Ministerio de Inclusión Económica y Social – INFA, dirigieron una comunicación a la arquitecta Cecilia Ochoa Muñoz, directora provincial del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de Cañar (en adelante MIDUVI Cañar), en la que exponían que habían detectado que en la comunidad de Caguanapamba, cantón El Tambo,

de la provincia de Cañar, la señora María Mercedes Zumba Morocho, adulta mayor de 80 años vivía junto con sus nietas y nieto de nombres Ana Lucía, David Manuel Zaruma Zumba, de 12 y 8 años respectivamente, Flor Estefanía Pinguil Zaruma, de 5 años de edad y María Liberata Álvarez Zaruma (edad exacta no consta en expediente).<sup>1</sup> Relatan que los menores quedaron en la orfandad a la muerte de su madre María Bacilia Zaruma Zumba, hija de la señora María Mercedes Zumba Morocho. Los funcionarios del MIES indicaron en dicho escrito que la familia en mención vivía "... en una situación por demás deplorable, en una vivienda en situación de riesgo prácticamente inhabitable (...) viven a la intemperie estando en riesgo su vida, su integridad física y su salud". Señalaban que la señora María Bacilia Zaruma Zumba fue propietaria de dos lotes de terreno, en donde se encontraba edificada la vivienda antes descrita, por lo que estos terrenos serían heredados por sus hijos, por tal motivo, solicitan se realice una inspección a la vivienda de esta familia para que se considere otorgar el bono de la vivienda en su beneficio.

El 26 de mayo de 2010, la arquitecta Ochoa Muñoz responde a dicha petición mediante oficio N.º MIDUVI-DP-DT-CAÑAR-2010-327, en el que indica que el tema en cuestión fue consultado al coordinador general jurídico del MIDUVI, quien fue del criterio que el INFA debía efectuar el trámite de legalización de los inmuebles a nombre de los menores de edad, para lo cual, previamente, debía requerir al juez civil, nombre tutor o curador para que sea este quien los represente, tanto en la legalización de los terrenos como en el posterior trámite de postulación para acceder al bono de vivienda, de conformidad con el Reglamento que Norma el Sistema de Incentivos para Vivienda Rural y Urbano Marginal expedido por el ministro de desarrollo urbano y vivienda y publicado en el Registro Oficial N.º 504 de 12 de enero de 2009.

Ante la negativa de aceptar la postulación para ser beneficiario del bono de vivienda, la señora María Mercedes Zumba Morocho presentó acción de protección solicitando se tutelaran sus derechos constitucionales a la vivienda digna, igualdad y no discriminación, ya que los integrantes de su familia pertenecían a dos grupos de atención prioritaria – adulta mayor y niños y niñas -, derecho a la inviolabilidad de la vida, derecho a una vida digna, pues consideraba que el Estado era el obligado a velar por los derechos de las personas que como en este caso, pertenecen a grupos de atención prioritaria que viven en extrema pobreza y desprotección.

En primera instancia, el juez noveno de lo civil del Cañar – Tambo, en sentencia dictada el 11 de junio de 2010, declaró con lugar la acción de protección planteada y en consecuencia, dejó sin efecto el oficio N.º MIDUVI-DP-DT-CAÑAR-2010-327, de 26 de mayo de 2010, suscrito por la directora provincial de Cañar del MIDUVI, y dispuso a dicha funcionaria atiende de manera urgente y con carácter excepcional, el requerimiento de bono de la vivienda de la accionante por considerar se había vulnerado el derecho constitucional a la vivienda.

<sup>1</sup> Edades a la fecha de presentación de la demanda.

Inconforme con esta decisión, el MIDUVI Cañar presentó recurso de apelación, el cual fue resuelto por la Sala de lo Civil, Laboral y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, mediante sentencia de 8 de julio de 2010, en la que resolvió aceptar el recurso de apelación y en consecuencia revocar la sentencia subida en grado, bajo el argumento que la respuesta dada por la funcionaria del MIDUVI se orientó a solicitar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento que Norma el Sistema de Incentivos para Vivienda Rural y Urbano Marginal, expedido por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, lo que implicaba precautelarse el derecho a la seguridad jurídica sin que ello represente vulneración a ningún derecho constitucional.

### Decisión judicial impugnada

La decisión judicial impugnada es la dictada el 8 de julio de 2010, las 09:10, por la Sala de lo Civil, Laboral y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, dentro de la acción de protección N.º 03309-2010-0160, que en su parte pertinente señala:

#### **CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL CAÑAR. SALA DE LO CIVIL, LABORAL Y MERCANTIL.-**

Azogues, 08 de julio de 2010, las 09H10. **VISTOS:** (...) PRIMERO.- Esta Sala es competente para conocer el presente recurso de acción de protección, al tenor de lo que dispone el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Siendo que en el trámite del proceso no se ha omitido solemnidad sustancial alguna, por lo que, se declara expresamente su validez. (...) TERCERO.- Siendo al momento la Sala de lo Civil, de la Corte Provincial un Organismo de Control y Justicia Constitucional, es su obligación asegurar la efectiva vigencia de los derechos y garantías constitucionales de las que gozan los ciudadanos de la República, conforme lo determina el art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. CUARTO.- Del análisis de la demanda se colige que la actora es una persona de la tercera edad que tiene ochenta años, la que se ha quedado a cuidado de sus nietos de nombres: Ana Lucía Zaruma Sumba, David Manuel Zaruma, Flor Pingüil Zaruma y María Liberata Álvarez Zaruma; que la madre de dichas menores ha fallecido hace aproximadamente unos diez meses, que de acuerdo al informe presentado por el Cuerpo de Bomberos de Cañar, se infiere que la casa en la que habitan la abuela y sus nietas, (...) se encuentra en muy mal estado, por el motivo que la misma está construida en una ladera y sobre terreno rocoso en constante peligro y es afectada por la lluvia y una toma de agua que pasa por el lugar, vivienda que tienen únicamente un servicio básico que es el de luz, pero debido a que las instalaciones no son debidamente efectuadas hay un constante peligro de incendio. Consta un informe del Centro de Protección de Derechos de Azogues, que realiza una investigación social y concluye manifestando o solicitando al MIDUVI ayuda para la construcción de una vivienda a favor de la familia. Con todos estos antecedentes el Dr. Wilson Carangui en calidad de Director Provincial del INFA Cañar y Dr. Pedro Bolívar Ordoñez Santa Cruz, en calidad de Abogado del Centro de Protección de Derechos

(MIES-INFA), han pedido a la Arq. Cecilia Ochoa, Directora del MIDUVI Cañar, realice una inspección a la casa de la accionante y sus nietos, para que con conocimiento de causa, y facultades constitucionales y amparada en los derechos del interés superior del niño y de atención prioritaria, se digne gestionar el presupuesto necesario y les brinde a esta familia una vivienda digna. Ante tal situación la Arq. Cecilia Ochoa Muñoz da contestación al requerimiento manifestando que se han hecho las consultas al Coordinador General Jurídico, emitiendo su criterio mediante oficio, suscrito por el Ab. Richard Holguín Chan. Y manifiesta que el INFA deberá efectuar el trámite de legalización de los inmuebles a nombre de los menores, para lo cual previamente deberán requerir a un Juez de lo Civil, nombre a un tutor o curador para que sea este quien los represente, tanto en la legalización de los terrenos cuanto en la postulación para la obtención de una vivienda. QUINTO.- El art. 1 de la Constitución dispone: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social...” aquello significa que el centro del Estado, es el ser humano, que toda su actividad debe encaminarse a buscar el bienestar de sus habitantes a través del respeto de todos los derechos consagrados no sólo en la Constitución, sino demás leyes e instrumentos internacionales, para lo cual en caso de vulneración, la misma Constitución ha implementado las garantías jurisdiccionales. En la especie, de las constancias procesales se determina que efectivamente se trata de un caso muy especial, en donde tenemos los derechos de dos sectores vulnerables como son los menores y su abuela una persona de la tercera edad y es precisamente por esta razón que los personeros del INFA y MIES Cañar, han solicitado se dote de una vivienda digna a dicha familia y sobre todo que les de seguridad, por cuanto está en peligro sus propias vidas, fundamentándose en lo dispuesto por los art. 30 de la Constitución de la República que en su parte pertinente dice: “Las personas tienen derechos a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”. En tanto que el art. 375 *ibídem*, determina que el estado en todos los niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna (...). Mas la Arq. Cecilia Ochoa, al ser requerida sobre la situación si bien no lo ha negado, se manifiesta que se deberá hacer los trámites respectivos, para primero postularse y luego acceder al bono de la vivienda. Siendo importante manifestar que hoy en día vivimos un constitucionalismo contemporáneo o neoconstitucionalismo que genera el desarrollo de una nueva teoría jurídica, muy distinta al positivismo legalista antiguo, que tienen como características resaltadas, las siguientes: 1) Es un Derecho más de principios que de reglas; 2) Mayor utilización del principio de ponderación; 3) Una plenitud constitucional que llena al detalle el ordenamiento jurídico, dejando menos ámbito para la ley; 4) Poder del juez, para la determinación de derechos, en lugar de la antigua exclusividad del legislador para desarrollarlos. La Constitución vigente (...) en nuestro país entre una de las opciones que seleccionó es: La construcción de un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, independiente (...). La concepción del Estado garantista es la del Estado constitucional de derechos, es decir, aquel que se

construye sobre los derechos fundamentales de la persona y en el rechazo al ejercicio del poder arbitrario. Es aquel en el que el legalismo no es suficiente para considerar frenado o limitado al poder legislativo que, libérrimo en cuanto a dotar de cualquier contenido a las leyes, puede ejercerse, junto a su aplicación automática por parte de los operadores de la justicia, en forma autoritaria y despótica. El Estado que asume el garantismo, en cambio, es el que vincula los derechos fundamentales consagrados en la Constitución con todos los poderes públicos; y, es precisamente dentro de este contexto que la Corte Constitucional en sus sentencia interpretativa (R.O. N° 451 de 22 de octubre de 2008) que “la constitución del 2008, establece una nueva forma de Estado constitucional de derechos y justicia, cuyos rasgos básicos son: 1) El reconocimiento del carácter normativo Superior de la Constitución; 2) La aplicación directa de la Constitución como norma jurídica; y, 3) El reconocimiento de la jurisprudencia constitucional como fuente primaria de derecho. Y es precisamente dentro de este contexto que la acción de protección surge a la vida jurídica como una reacción contra el abuso del poder. Es el escudo jurídico de débil contra fuerte, del que carece de poder contra el que lo posee y abusa de él. Es un instrumento jurídico creado por el Estado moderno para controlar el ejercicio abusivo y corrupto del poder. Esta acción ordinaria de protección en unos casos es reparadora y, en otros, preventiva de los derechos fundamentales tienen relación con el tiempo; si aún no se ha vulnerado los derechos pero se teme que los vulnere, se deduce esta acción como preventiva; pero si ya han sido vulnerados, se las deduce como acción reparadora. La primera actúa antes y la segunda después de la vulneración de los derechos. En la especie, a criterio de la actora y mediante la contestación del oficio de fecha 30 de abril del 2010, en el que se solicita que el MIDUVI brinde una vivienda digna a la actora y sus nietos, a lo que contesta que una vez que se ha realizado la Consulta a la Coordinación General Jurídica, la que expresa que el INFA, deberá efectuar el trámite de legalización de los inmuebles a nombre de los menores de edad; sin que con esta comunicación se esté violentando ninguno de los derechos enunciados en la acción; pues lo único que está cumpliendo dicha Funcionaria, es hacer conocer que para acceder al bono de la vivienda tendrá que tener legalizados los terrenos, como así lo dispone el reglamento para los postulantes, beneficiarios y ejecutores de dicho bono publicado en el Registro Oficial N° 422 de 10 de septiembre de 2008; y en cuyo art. 4 habla precisamente de los requisitos que deben cumplir los postulantes; en tanto que en el art. 7 literal b) se manifiesta que no se aceptarán la postulación ni se otorgará el Bono de Titulación a personas que lo soliciten para legalizar terrenos que aparezcan a nombre de menores de edad. Consecuentemente lo que ha hecho la Directora de la Unidad Técnica del MIDUVI de la Provincia del Cañar, es exigir se cumpla con los requisitos para otorgar el bono de la vivienda; sin que con este proceder se esté violentando, vulnerando los derechos reconocidos en la Constitución, tampoco se los ha quebrantando, irrespetado o cuando se los niega en forma total o no se los reconoce en forma íntegra y con todos sus efectos, se reitera que en la especie la accionada en ningún momento ha negado el derecho constitucional que

le asiste a la actora; lo que está haciendo es protegiendo la seguridad jurídica de la que nos habla el art. 82 de la Constitución de la República, la que se fundamenta en el respeto de la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes; de no actuar así, se estaría generando un caos jurídico, fomentando la inseguridad jurídica y eso es precisamente a lo que estamos obligados las Autoridades y los Operadores de la justicia, a garantizar el derecho a la seguridad jurídica, de todos los ciudadanos de la República. Por estas breves consideraciones, la Sala de lo Civil, Laboral, Mercantil, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del cañar: “ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA”, aceptando el recurso de apelación interpuesto por la Arq. Cecilia Paz Ochoa Muñoz, Directora Provincial del MIDUVI Cañar, revoca la sentencia recurrida y subida en grado, declarando sin lugar la acción de protección interpuesta por María Mercedes Zumba Morocho. Ejecutoriada esta resolución remítase copia certificada a la Corte Constitucional, para los fines determinados en el art. 86, numeral 5 de la Constitución de la República. Notifíquese (sic).

#### **Detalle y fundamentos de la demanda de acción extraordinaria de protección**

La accionante sostuvo que el MIDUVI Cañar le negó el acceso inmediato a una vivienda, sin considerar que tanto ella, al ser adulta mayor, como los integrantes de su familia - tres niñas y un niño - pertenecían a dos grupos de atención prioritaria.

Señaló que dada la situación social y económica precaria en la que vivía su familia, el Estado tenía la obligación de protegerlos, pues las condiciones en las que vivían no solo afectan su dignidad humana, sino también ponen en peligro su integridad física, psíquica y sus posibilidades de supervivencia.

Asimismo, afirmó que solicitar a una adulta mayor, sin medios monetarios suficientes e imposibilitada físicamente para trasladarse desde su lugar de residencia en una zona rural hacia un centro urbano, los mismos requisitos que a cualquier ciudadano, pone en duda el principio de igualdad sustancial “pues en este caso al haber dos grupos de atención prioritaria (adulto mayor y niños niñas y adolescentes), estos se encuentran en situación de desigualdad y por tanto se les debía dar un trato diferente.

En este sentido, manifestó que la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cañar «a pesar de que en la sentencia hace referencia a que el ser humano es el centro del Estado y hace una descripción del Estado constitucional de derechos y justicia (...) no toma en cuenta la situación de desigualdad en la que se encuentran la accionante afectada y sus nietos que se encuentran bajo su cuidado. Por el contrario, a través de su sentencia los jueces afirmaban que “... no se ha negado el derecho a la vivienda y que sólo se está dando a conocer por parte de la

autoridad administrativa que estas personas deben cumplir los requisitos que constan en el reglamento del MIDUVI (...) quedando evidenciado la violación del derecho a la igualdad sustancial y privando a la accionante de una acción de discriminación positiva por parte del Estado ecuatoriano, pues no se trata de personas comunes sino de grupos de atención prioritaria y por lo mismo merecen un trato diferente en su beneficio».

La accionante señala también que la decisión impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación dado que “los jueces en la sentencia objeto de análisis se limitan a describir los hechos y a citar textualmente diferentes normas constitucionales y principios constitucionales (...) sin que se los conecte coherentemente con las características del caso concreto”.

#### **Derechos constitucionales presuntamente vulnerados por la decisión impugnada**

La legitimada activa considera como derechos constitucionales presuntamente vulnerados por la decisión judicial, al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho a la vivienda adecuada y digna y, como consecuencia de ello, aduce vulneración al derecho a la vida digna y salud.

#### **Pretensión**

La señora Zumba Morocho solicita en su demanda que “en virtud de lo establecido en los Art. 11 numeral 3, 66 numeral 4, 86 y 94 de la Constitución de la República” se declare la existencia de acciones y omisiones que han vulnerado sus derechos constitucionales, se retrotraiga el proceso al momento de la violación de los derechos mencionados y que se ordene al MIDUVI se otorgue la prestación de una vivienda digna a la accionante, “sin someterla a las formalidades burocráticas previstas para ciudadanos (...) pues someterle a dichas meras formalidades equivale a negarle su acceso a las prestaciones estatales previstas”.

#### **Contestación a la demanda**

##### **Jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cañar**

A fojas 29 del expediente constitucional obra la contestación a la demanda presentada por los doctores Mauro Flores González, Marco Salinas Sacoto y José Urgiles Campos, jueces de la Corte Provincial de Justicia de Cañar.

En su escrito señalaron, que si bien conocen la nueva estructura jurídica que impera en el país conocida como “sistema abierto a los derechos”, no se puede dejar de tomar en cuenta las normas jurídicas secundarias o infraconstitucionales que sirven para ordenar de manera más minuciosa y específica los derechos y obligaciones de las personas.

Por ello, consideran que la respuesta del MIDUVI Cañar, impugnada en la acción de protección, no violentó derecho constitucional alguno, pues “no solamente es

legal, sino del todo lógico y justo el que se prodigue la ayuda a quien no tiene vivienda, pero este a su vez deberá demostrar que tienen un bien de propiedad, en el cual se construirá la misma, siendo requisito fundamental para tal efecto”. Señalan que “El hecho de que la actora sea persona de la tercera edad, a lo mejor enferma, muy pobre, son circunstanciales, y aquí más bien, el trabajo que debía prodigar el INFA a fin de mitigar esas extremas necesidades de la anciana actora, y conseguir a través de sus funcionarios el cumplimiento de lo que dispone la ley”.

Finalmente, manifiestan que “las Juezas y Jueces debemos velar porque en todos los procesos a nuestro cargo se cumplan las normas constitucionales, pero también las normas jurídicas se apliquen de manera constante y uniforme, que es una manifestación de la seguridad jurídica, que es inherente a los principios de supremacía constitucional y de legalidad. (...) no desconocemos la existencia de derechos del ser humano a una vida digna, que para tenerla se requiere de una vivienda, y que el Estado Ecuatoriano prodiga a través del Bono de la Vivienda; pero para ser beneficiario de aquello, se tiene que cumplir mínimos requisitos que contempla un reglamento que no está en contra de la Carta Magna, más bien lo complementan, por lo que con nuestra resolución, no se violó ningún derecho a la igualdad material, ni el derecho a la vivienda digna”.

#### **Terceros con interés en la causa**

##### **Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda**

A fojas 47 a 50 del expediente constitucional, compareció el Ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, quien sostuvo que el artículo 20 del Reglamento establece como requisito *sine qua non* el ser propietario del terreno en donde vaya a ser construida la vivienda, respaldada en escritura pública debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad del cantón respectivo. Así, indica que la señora Zumba Morocho no justificó ser propietaria de un lote de terreno, por lo que en su criterio, la acción de protección propuesta era improcedente.

Asimismo, manifestó que el sistema de incentivos para vivienda está regulado en el Reglamento que Norma el Sistema de Incentivos para Vivienda Rural y Urbano Marginal, aprobado en Acuerdo Ministerio N.º 504 de 12 de enero de 2009, normativa que en su criterio no vulnera el principio constitucional a la igualdad sustancial ni a la vivienda digna; por el contrario, considera que la Directora del MIDUVI de Cañar exigió que se cumpla con los requisitos expresados en dicho reglamento y con ello protegió y garantizó el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República.

##### **Procuraduría General del Estado**

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, comparece mediante escrito de 16 de febrero de 2012 y señala casilla constitucional para futuras notificaciones.

**Amicus curiae**

A fojas 103 a 106 del expediente constitucional, consta el *amicus curiae* presentado el 6 de julio de 2016, por Ramiro Ávila Santamaría, Fred Larreátegui Fabara y Pablo Piedra Vivar, en el que, en lo principal, señalan:

Que en el presente caso se debe considerar que la víctima de violación a sus derechos es pobre, mujer y adulta mayor por lo que, de conformidad con la Constitución de la República, la parte accionante en el presente proceso pertenece a un grupo de atención prioritaria que además está a cargo de tres personas, que al ser niños, también son personas de atención prioritaria.

Consideran que el MIDUVI rehuyó, por una cuestión de forma, de actuar conforme a la Constitución y trató a la accionante como a cualquier otra persona, sin tomar en cuenta que ella y su familia estaban protegidas bajo la figura constitucional de grupo de atención prioritaria.

Señalan que el artículo 3 de la Constitución de la República establece como el deber más importante del Estado el “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la constitución y en los instrumentos internacionales” y el artículo 11 idem establece los principios para la interpretación y aplicación de los derechos constitucionales, pero que no obstante aquello, el MIDUVI exigió en el presente caso condiciones que tuvieron como consecuencia anular el ejercicio de derechos vulnerando con ello los derechos de la accionante y su familia, que en su criterio, se encontraban en evidente situación de vulnerabilidad.

Por tales consideraciones, afirman que los requisitos establecidos por el MIDUVI para conceder el bono de vivienda discriminaron a la accionante y a su familia, pues ellos están dirigidos a personas que no comparten iguales circunstancias de vulnerabilidad como las presentadas en este caso. Manifiestan que si bien “el MIDUVI tiene la obligación de salvaguardar los recursos públicos, al establecer determinados criterios para acceder a su principal programa de dotación de vivienda (...) también es obligación del MIDUVI adecuar sus políticas y programas al régimen del Buen Vivir establecido en la Constitución” de conformidad con lo establecido en el artículo 375 de la Constitución.

Finalmente, exponen que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Opinión Consultiva N.º 4 ha manifestado que “tanto las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole (...). En particular, el disfrute de este derecho no debe estar sujeto, según el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, a ninguna forma de discriminación”. Asimismo, expresan que según el mismo Comité, en la Opinión Consultiva N.º 7, para la satisfacción del derecho a la vivienda, resulta imprescindible la seguridad jurídica en la tenencia, sin importar el título por el cual se haya accedido a esta, incluyendo la ocupación de tierra o propiedad.

Por todo lo anterior consideran que la decisión judicial dictada por los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, “al conceder el recurso de apelación (...) al no argumentar de forma adecuada, no escuchar debidamente a la accionante, no motivar considerando y tomando en cuenta todas las circunstancias del caso, viola el debido proceso y deniega la tutela efectiva de sus derechos y de los niños y niñas bajo su protección”.

**Audiencia pública**

Mediante providencia de 21 de junio de 2016, se convocó a las partes de esta causa a audiencia pública que debía realizarse el 12 de julio de 2016 a las 10:30. Así, en el día y hora señalados, se realizó la referida diligencia según consta de la razón actuarial que obra a fojas 107 del expediente constitucional. A esta audiencia comparecieron en la oficina regional de la Corte Constitucional de Cuenca, en representación de la Procuraduría General del Estado, la doctora Ruth Averos Jaramillo y, en el cuarto piso del edificio matriz en Quito, los doctores Ramiro Ávila Santamaría, Fred Larreátegui Fabara y Pablo Piedra Vivar. No comparecieron a esta diligencia la legitimada activa, señora María Mercedes Zumba Morocho, los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cañar así como tampoco, el representante del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, a pesar de haber sido legalmente notificados con la providencia de 21 de junio de 2016, según consta de la razón a fojas 71 del expediente constitucional.

En representación de la Procuraduría General del Estado, la doctora Averos manifestó que efectivamente, consta del proceso que se trata de un caso especial en que se discuten los derechos de dos sectores vulnerables, adulta mayor y tres menores huérfanos, aclarando que cada uno de ellos tiene un padre diferente, es decir, que ellos sí tienen un padre. Afirmó durante su intervención que el MIDUVI no negó el derecho a la vivienda de la accionante, sino más bien se limitó a indicar cuál es el trámite legal que se debe seguir para que el Estado conceda un bono de vivienda pues, el MIDUVI no podría omitir observar el ordenamiento jurídico.

Por su parte, el abogado Pablo Piedra sostiene que en el presente caso se han vulnerado derechos constitucionales en dos momentos distintos. Primero, cuando el MIDUVI negó el derecho a la vivienda, pues, aunque no lo haya dicho expresamente en su comunicado, en la práctica eso fue lo que ocurrió. Segundo, porque la sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, que aceptó el recurso de apelación interpuesto por el MIDUVI, vulnera el derecho a la motivación pues, en su criterio, no existe conexión entre los hechos y los derechos invocados.

Señala que la señora Zumba pertenece al grupo de atención prioritaria, que está a cargo de 3 niños, que es analfabeta, por lo que dicha familia se encontraría en una situación de doble vulnerabilidad.

Asimismo expresó que el INFA, al percatarse de la situación de vulnerabilidad de esta familia, puso en conocimiento del MIDUVI sobre el particular, con la finalidad que se

les otorgue un bono de vivienda, sin embargo el MIDUVI rechazó tal petición por considerar que la solicitante no cumplía con todos los requisitos, sin tomar en cuenta que tales requisitos eran imposibles de cumplir por falta de recursos económicos de la accionante.

Manifestó que el artículo 275 en concordancia con el artículo 11 de la Constitución de la República, establecen que el buen vivir significa el efectivo goce de los derechos fundamentales, y mandan que las políticas públicas, actos de la administración y las normas, se adecúen a los contenidos materiales de la Constitución de la República. Que en el presente caso, la norma del MIDUVI no recoge un procedimiento especial para atender a las personas que requieren atención prioritaria.

Por su parte, el abogado Fred Larreátegui señaló que la Constitución de la República es explícita al determinar que los grupos de atención prioritaria deben recibir atención especializada y prioritaria. Pero que, en el presente caso, el derecho de la señora Zumba Morocho y sus nietos, se ha visto sacrificado por la exigencia de meras formalidades, vulnerando con ello los artículos 30, 35 y 37 numeral 7 de la Constitución de la República. Sostuvo que el MIDUVI no analizó las condiciones precarias en las que vivía la accionante, lo que derivó en el incumplimiento de la obligación constitucional del Estado, que debía plasmarse en el otorgamiento del bono de la vivienda a una persona que requería atención prioritaria.

Por último, expresa que en el contexto en que la señora Zumba vivía, los requisitos del MIDUVI para acceder al bono de vivienda, constituyeron medios que negaron el acceso al derecho a la vivienda.

Finalmente, el doctor Ramiro Ávila señala que este caso es de trascendencia no solo para la señora Zumba y su familia, sino también para miles de personas que se encuentran en iguales circunstancias, principalmente en la provincia de Manabí a raíz de los sucesos del 16 de abril de 2016, en donde existe precariedad en la tenencia de la tierra, y en donde el MIDUVI no debería pedir estos requisitos que, en la práctica, permitirían que las personas continúen viviendo en condiciones precarias.

Afirmó que si bien es cierto que el MIDUVI no negó el derecho de manera expresa, si lo condicionó al cumplimiento de requisitos, lo que en la práctica resultó en una vulneración de derechos pues, la señora Zumba continúa viviendo de manera precaria.

Expresó que el Comité de DESC en sus observaciones 4 y 7, ha sido enfático en señalar que el derecho a la vivienda está asociado a múltiples derechos: salud, supervivencia, dignidad, seguridad en la tenencia de la tierra, protección especial al interés superior de los niños, protección a la familia.

Por último manifestó que los requisitos para conceder el bono de la vivienda, son necesarios, pues en efecto, otorgan seguridad jurídica, pero que ante situaciones extraordinarias como la que ocurren en el presente caso, se podría establecer que sea el mismo Estado quien formalice la escrituración y

así no dejar a las personas que ya viven en situación de vulnerabilidad, expuestas a nuevas vulneraciones en sus derechos.

#### Ministerio de Inclusión Económica y Social

Mediante providencia de 13 de julio de 2016, la jueza sustanciadora solicitó al Ministerio de Inclusión Económica y Social presente un informe actualizado respecto a la situación de la señora María Mercedes Zumba Morocho y su familia.

A fojas 152 del expediente, consta el escrito presentado por Adriana Ocampo Carbo, directora de patrocinio del Ministerio de Inclusión Económica y Social, de 26 de julio de 2016, quien pone en conocimiento de esta magistratura constitucional el informe realizado por Bertha Calle Maldonado, trabajadora social del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

El informe referido señala que el 20 de julio de 2016, la trabajadora social en mención se entrevistó a Ilaria Buñay Zumba, hija de la señora María Mercedes Zumba Morocho –legitimada activa de la presente causa- quien manifestó que su madre “falleció a causa de un paro cardíaco el 27 de julio de 2015”. Asimismo, informa que “la vivienda en la que radicaban la destruyeron en su totalidad puesto que había peligro debido a su mal estado”. Al ser consultada sobre la situación de los menores que estuvieron a cargo de la señora Zumba Morocho, respondió:

(...) hace algunos años atrás pasaron a vivir con los familiares paternos es así que Ana Lucía Zumba Zaruma quien se encuentra en 18 años de edad está radicando en el Cantón El Tambo junto a su padre de nombres Francisco Caguana quien se desempeña según versión de la tía como concejal del Cantón (...). En lo que respecta a Víctor Manuel Yupa Zaruma quien se encuentra en 14 años aproximados, comunica que el padre de nombres José María Yupa Pinguil se encuentra en EEUU, por lo que el niño está bajo el cuidado y protección de la abuela paterna de nombres María Mercedes Yupa Pinguil ubicado en la comunidad de Caguanapamba, en este caso dice que no le falta un techo y alimentos, además informa que recibe el apoyo económico del padre mediante remesas mensuales con lo que cubre sus necesidades básicas, se realiza la visita domiciliaria a fin de obtener mayor información más no se localiza a familiar alguno. La niña Flor Estefanía Pinguil Zaruma se encuentra radicada en el sector La Posta junto con la señora Ilaria Buñay, que es quien proporciona la información; hace conocer que la [niña] cumplió 11 años y que se encuentra estudiando en el establecimiento educativo del sector (...). El caso de esta niña conoció el SEPE-MIES por medio de la Junta Cantonal de Protección de Derechos quien anteriormente se encontraba radicada en la vivienda de la señora María Ligia Pinguil Quishpe tía política, pero las condiciones de vida que ofrecía no era de las mejores había negligencia en el cuidado y en las condiciones de habitabilidad; por su situación, falta de afectividad y comportamientos inadecuados se realizó un acompañamiento a nivel psicológico. Referente a la niña María Liberata Zumba

Zaruma se encuentra dentro del grupo familiar que formó su padre de nombres Luis Celestino Álvarez Alulema, de instrucción primaria incompleta, de ocupación agricultor (...) está radicada en Cruz Loma y las condiciones económicas como de vivienda son precarias. En este caso revisando los archivos se hace conocer que el Servicio Especializado de Protección Especial y la Coordinación de la UTS del MIES-Azogues con el fin de conseguir mejorar la vivienda, gestionó con el Patronato Provincial consiguiendo mejorar la vivienda, así como un apoyo técnico para este tipo de casos (sic).

### Otras actuaciones

Recibida la información anterior, en providencia de 2 de agosto de 2016, la jueza de sustanciación dispuso se oficie al director general del Registro Civil, Identificación y Cedulación, a fin de que certifique con la documentación respectiva, la defunción de la señora María Mercedes Zumba Morocho – legitimada activa de esta acción extraordinaria de protección-.

Así, a fojas 188 del expediente, obra el escrito presentado por Viviana Cadena, directora de patrocinio y normativa encargada del Registro Civil, Identificación y Cedulación, de 8 de septiembre de 2016, en el que anexa la partida de defunción de la señora María Mercedes Zumba Morocho en donde consta como fecha de fallecimiento el 27 de julio de 2015.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 3 numeral 8 literal c y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Legitimación activa

El artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece: “Legitimación activa.- La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte de un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial”.

De la revisión del expediente de instancia, consta que la señora María Mercedes Zumba Morocho, fue parte accionante dentro la acción de protección que origina el presente análisis, por lo tanto, se encontraba legitimada para plantear esta acción extraordinaria de protección.

### Finalidad de la acción extraordinaria de protección

La Corte Constitucional al ser el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en la materia se encuentra investida de la facultad de preservar la garantía de los derechos constitucionales y así evitar o reparar su vulneración. En este sentido, la Constitución plantea la posibilidad de tutelar derechos constitucionales que pudieren ser vulnerados durante la tramitación de un proceso judicial o por la emisión de una sentencia o auto definitivo.

De acuerdo con el artículo 437 de la Constitución de la República la acción extraordinaria de protección procede cuando se trate de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, firmes o ejecutoriados, en los que se demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución, una vez agotados los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

### Determinación y resolución de los problemas jurídicos

Previo a plantear los problemas jurídicos a resolver, esta Corte considera necesario referirse a la situación jurídica particular que se evidencia del presente caso, relacionada con el deceso de la accionante de esta garantía jurisdiccional, señora María Mercedes Zumba Morocho, lo cual fue comprobado durante la fase de sustanciación de este caso, con la respectiva partida de defunción emitida por el Registro Civil, Identificación y Cedulación.

Al respecto, en amplia jurisprudencia de esta Corte se ha dejado sentado que la finalidad de las garantías jurisdiccionales, dado su carácter protector y tutelar, obligan a los juzgadores que conocen dichas garantías, a efectuar una verdadera tutela judicial efectiva ante una aparente vulneración de derechos constitucionales, para que únicamente, luego de la sustanciación respectiva se establezca si existió o no la vulneración de derechos.

Por otra parte, mediante sentencia N.º 015-16-SIS-CC, la Corte Constitucional señaló:

... la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, al establecer las normas comunes en materia de garantías jurisdiccionales y derechos constitucionales, en el artículo 15, establece de manera expresa, las formas mediante las cuales termina el procedimiento constitucional, a saber: desistimiento, allanamiento o sentencia; sin que, dicha ley, dentro de su desarrollo normativo, contemple la posibilidad de terminar un procedimiento constitucional, ante el fallecimiento del legitimado activo, por lo tanto, en principio, se puede colegir que **el deceso del accionante, per se, no impide la resolución de la causa mediante la respectiva sentencia.** (Énfasis añadido)

Más aún, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece como uno de sus principios rectores el impulso de oficio por parte del juez constitucional y, por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha establecido el principio de *jurisdicción abierta* por la



cual “los procesos constitucionales sólo terminan con la aplicación integral de la sentencia o reparación, de modo que, un proceso judicial se puede entender como finalizado, únicamente cuando se ha cumplido de manera integral el fallo materia de la litis”.<sup>2</sup>

Por lo anterior, se concluye que el fallecimiento de la señora María Mercedes Zumba Morocho, legitimada activa de esta causa, no es causal para que se declare la terminación de la acción extraordinaria de protección propuesta, por lo que, este Organismo tiene la obligación de pronunciarse, mediante sentencia, respecto a la vulneraciones alegadas en la respectiva demanda.

Siendo así, y dado el estado de la causa el de resolver, y considerando los hechos fácticos del caso concreto, este Organismo analizará la presente acción extraordinaria de protección en base al desarrollo de los siguientes problemas jurídicos:

1. La sentencia de 8 de julio de 2010, dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, dentro de la acción de protección N.º 03309-2010-0160, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?
2. La sentencia *ut supra*, ¿vulnera el derecho a la igualdad material reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República?
3. La decisión *ut supra*, ¿vulneró el derecho a la vivienda adecuada y digna reconocido en el artículo 33 de la Constitución de la República?

### Resolución de los problemas jurídicos

#### 1. La sentencia de 8 de julio de 2010, dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, dentro de la acción de protección N.º 03309-2010-0160, ¿vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

En el presente caso, la accionante señala en su demanda de acción extraordinaria de protección que la sentencia de 8 de julio de 2010, dictada por los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por cuanto considera que los jueces “se limitan a describir los hechos y a citar textualmente diferentes normas constitucionales y principios constitucionales (...) sin que se los conecte coherentemente con las características del caso concreto”.

El derecho constitucional al debido proceso, como ya lo ha señalado esta Corte, es un pilar fundamental para la defensa de los derechos de las personas que intervienen dentro de un juicio, permitiendo la articulación de varios principios y

garantías básicas que permiten una correcta administración de justicia, por lo que constituye el: «“axioma madre”, el generador del cual se desprenden todos y cada uno de los principios y garantías que el Estado ecuatoriano se encuentra obligado a tutelar”<sup>3</sup>»; por lo que los jueces, como garantes del cumplimiento de la Constitución y del ordenamiento jurídico, deben ejercer todas las acciones necesarias para el respeto de este derecho.

Entre las garantías que reconoce este derecho, se encuentra el de motivar toda resolución de los poderes públicos, según lo prevé el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, el mismo que señala en su parte pertinente lo siguiente: “1) Las resoluciones del poder público deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho...”.

La jurisprudencia constitucional emitida por la esta Corte ha desarrollado ampliamente la importancia de este derecho, señalando que constituye “...uno de los requisitos esenciales que deben contener las actuaciones de los poderes públicos, requisito que más que atender a cuestiones de forma, se orienta a buscar que las decisiones judiciales cuenten con un contenido adecuado, en el cual el operador de justicia exteriorice las justificaciones por las cuales toma una decisión determinada”.<sup>4</sup>

Bajo estos señalamientos, este Organismo ha determinado que la motivación de una decisión judicial, debe cumplir ciertos parámetros esenciales:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacerse de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecúan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una **decisión razonable** es aquella fundada en los principios constitucionales. La **decisión lógica**, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una **decisión comprensible**, por último debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.<sup>5</sup> (Énfasis añadido).

A continuación, esta magistratura procederá a realizar el test de motivación de la sentencia de 8 de julio de 2010, de conformidad con los lineamientos mencionados con anterioridad. Para ello, se expondrá la estructura de la sentencia en análisis, con la finalidad de determinar el silogismo jurídico que ella contiene:

<sup>2</sup> Corte Constitucional para el período de transición, sentencia N.º 012-09-SIS-CC. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 015-16-SIS-CC.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 009-16-SEP-CC; Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 011-09-SEP-CC.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-16-SEP-CC; sentencia N.º 029-15-SEP-CC.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 227-12-SEP-CC.

### Razonabilidad

Iniciando con el análisis del requisito de razonabilidad, es importante indicar que aquél se encuentra relacionado con la determinación de las disposiciones normativas constitucionales, legales y/o jurisprudenciales, es decir, con las fuentes de derecho en las que la autoridad jurisdiccional funda su decisión.

La sentencia dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, en su considerando primero, fija la competencia para conocer la acción de protección en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En el considerando segundo se realiza una descripción de los hechos expuestos en la demanda de acción de protección así como en la contestación presentada por la representante del MIDUVI Cañar. El considerando tercero precisa que es obligación de los jueces asegurar la efectiva vigencia de los derechos y garantías, con base en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. El considerando cuarto analiza los hechos de la demanda reiterando lo relatado en el considerando segundo.

Finalmente, detalle aparte merece la estructura del considerando quinto dado que este contiene varias premisas que permitieron a los juzgadores arribar a su decisión de aceptar el recurso de apelación presentado por el MIDUVI: 1) Señala que el artículo 1 de la Constitución reconoce que Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia; refiere que en el presente caso, en efecto, se trata de los “derechos de dos sectores vulnerables como son los menores y su abuela una persona de la tercera edad”; 2) A continuación enuncia el contenido de los artículos 30 y 375, pero indicando que estas normas constitucionales fueron alegadas por la accionante en su demanda; 3) Realiza una descripción de lo que, en su criterio, sería el constitucionalismo contemporáneo, el concepto de estado garantista, rasgos del estado constitucional de derechos y justicia, naturaleza y finalidad de la acción de protección; 4) Reitera las alegaciones de la demanda y de la contestación a la demanda; 5) Valida como cierto la contestación de la demanda en el sentido que “lo único que está haciendo dicha Funcionaria, es hacer conocer que para acceder al bono de la vivienda tendrá que tener legalizados los terrenos, como así lo dispone el reglamento para los postulantes”; 6) Concluye que lo hecho por el MIDUVI Cañar fue proteger la seguridad jurídica establecida en el artículo 82 de la Constitución de la República; y, 7) Resuelve aceptar el recurso de apelación.

Ahora bien, como se observa de la estructura de la sentencia presentado *ut supra*, las disposiciones normativas invocadas por los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cañar se limitan a la competencia para conocer el caso, la naturaleza del Estado Ecuatoriano como Estado constitucional de derechos y justicia y la norma constitucional que reconoce la seguridad jurídica, dejando por fuera normas indispensables que se encuentran presentes en este caso, como lo son los artículos 11 numeral 4, 66, 33 y 35 que se refieren a la igualdad material, el derecho a la vivienda y los derechos de las personas y

grupos de atención prioritaria, que fueron alegados como vulnerados y en las que se basaron los argumentos de la demanda de acción de protección, por lo que resultaban esenciales para el análisis del presente caso y que al no ser considerados en el examen realizado por los jueces de la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, dejaron sin sustento normativo a esta decisión impugnada.

Asimismo, no fueron considerados los artículos 88 de la Constitución de la República y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional relacionados con el objeto de la acción de protección, por lo que, su inobservancia constituye también una vulneración a la razonabilidad de la sentencia impugnada.

Por lo expuesto, al no haberse empleado todas las fuentes de derecho que regulan el derecho de los grupos de atención prioritaria, derecho a la vivienda y derecho a la igualdad material, dentro de la motivación del caso concreto, la sentencia incumple con el requisito de razonabilidad requerido por esta Corte.

### Lógica

Respecto al requisito de lógica, este parámetro hace alusión al análisis de la estructura del razonamiento jurídico empleado por el juzgador en la elaboración de su decisión e implica mantener la debida coherencia entre las premisas, normativas y fácticas, y la conclusión expresada en la resolución adoptada por el juzgador, así como también, se refiere a la carga argumentativa que debe existir por parte de las autoridades jurisdiccionales en los razonamientos, afirmaciones y finalmente en la decisión que vaya a adoptar.

De la estructura de la sentencia impugnada, se observa que la construcción de la premisa normativa, tal como se señaló al analizar el requisito de razonabilidad, es defectuosa por cuanto los principios constitucionales cuya vulneración se alegó no forman parte de dicha premisa.

En cuanto a las premisas fácticas, existen dos considerandos de la sentencia impugnada, que describen ampliamente y de manera reiterada los hechos que constan tanto en la demanda como en la contestación de la demanda:

CUARTO.- Del análisis de la demanda se colige que la actora es una persona de la tercera edad que tiene ochenta años, la que se ha quedado a cuidado de sus nietos (...) que la madre de dichos menores ha fallecido (...) que de acuerdo al informe presentado por el Cuerpo de Bomberos de Cañar, se infiere que la casa en la que habitan la abuela y sus nietas, (...) se encuentra en muy mal estado, por el motivo que la misma está construida en una ladera y sobre terreno rocoso en constante peligro y es afectada por la lluvia y una toma de agua que pasa por el lugar, vivienda que tienen únicamente un servicio básico que es el de luz, pero debido a que las instalaciones no son debidamente efectuadas hay un constante peligro de incendio. (...) Consta un informe del Centro de Protección de Derechos de Azogues, que realiza una investigación social y concluye manifestando o solicitando al MIDUVI ayuda para la construcción de una vivienda a favor de la familia.

(...) Ante tal situación la Arq. Cecilia Ochoa Muñoz da contestación al requerimiento manifestando que se han hecho las consultas al Coordinador General Jurídico, emitiendo su criterio mediante oficio, suscrito por el Ab. Richard Holguín Chan. Y manifiesta que el INFA deberá efectuar el trámite de legalización de los inmuebles a nombre de los menores, para lo cual previamente deberán requerir a un Juez de lo Civil, nombre a un tutor o curador para que sea este quien los represente, tanto en la legalización de los terrenos cuanto en la postulación para la obtención de una vivienda. QUINTO.- (...) En la especie, de las constancias procesales se determina que efectivamente se trata de un caso muy especial, en donde tenemos los derechos de dos sectores vulnerables como son los menores y su abuela una persona de la tercera edad y es precisamente por esta razón que los personeros del INFA y MIES Cañar, han solicitado se dote de una vivienda digna a dicha familia y sobre todo que les de seguridad, por cuanto está en peligro sus propias vidas (...). Mas la Arq. Cecilia Ochoa, al ser requerida sobre la situación si bien no lo ha negado, se manifiesta que se deberá hacer los trámites respectivos, para primero postularse y luego acceder al bono de la vivienda. (...) En la especie, a criterio de la actora y mediante la contestación del oficio de fecha 30 de abril del 2010, en el que se solicita que el MIDUVI brinde una vivienda digna a la actora y sus nietos, a lo que contesta que una vez que se ha realizado la Consulta a la Coordinación General Jurídica, la que expresa que el INFA, deberá efectuar el trámite de legalización de los inmuebles a nombre de los menores de edad; sin que con esta comunicación se esté violentando ninguno de los derechos enunciados en la acción; pues lo único que está cumpliendo dicha Funcionaria, es hacer conocer que para acceder al bono de la vivienda tendrá que tener legalizados los terrenos (...) lo que ha hecho la Directora de la Unidad Técnica del MIDUVI de la Provincia del Cañar, es exigir se cumpla con los requisitos para otorgar el bono de la vivienda; sin que con este proceder se esté violentando, vulnerando los derechos reconocidos en la Constitución, tampoco se los ha quebrantando, irrespetado o cuando se los niega en forma total o no se los reconoce en forma íntegra y con todos sus efectos, se reitera que en la especie la accionada en ningún momento ha negado el derecho constitucional que le asiste a la actora; lo que está haciendo es protegiendo la seguridad jurídica de la que nos habla el art. 82 de la Constitución de la República (...).

Como se aprecia, los jueces de la Sala en su decisión, no analizaron las alegaciones de la legitimada activa, que se circunscribían a la supuesta vulneración de los derechos a la vivienda, igualdad material y derechos de grupos de atención prioritaria, sino que se limitó a hacer suyas las alegaciones de la entidad accionada, lo que permitió que los jueces de la Sala arriben a la conclusión que la señora Zumba Morocho se encontraba en igualdad de condiciones que cualquier persona que quisiera postular para ser beneficiaria de un bono de vivienda y que, en el caso concreto, a pesar de existir constancia procesal de la situación de vulnerabilidad de la legitimada activa, debía prevalecer la aplicación de normas infraconstitucionales para salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica.

Lo anterior evidencia, la falta de concatenación entre las premisas que conforman el silogismo, pues, como quedó señalado, el razonamiento de la Sala contiene una premisa normativa incompleta y premisas fácticas construidas sin analizar los hechos puestos en su conocimiento, lo que llevó a concluir que no existían derechos constitucionales vulnerados y que la acción de protección era improcedente. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que “toda resolución de fondo que se adopte dentro de la garantía jurisdiccional de acción de protección, debe obedecer a un análisis constitucional respecto a los antecedentes del caso en concreto en relación con los derechos constitucionales alegados como vulnerados”.<sup>6</sup>

Por lo expuesto, la sentencia carece de la lógica requerida por este organismo constitucional.

### Comprensibilidad

Finalmente, en cuanto a la comprensibilidad, en toda decisión judicial debe existir un lenguaje pertinente, sencillo y claro que no solo sea entendido por las partes procesales, sino por toda la ciudadanía, que a través de ella se adquieran conocimientos en derecho y que la misma goce de legitimidad, de conformidad con lo expresado en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuando dice: “Comprensión efectiva.- Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte”.

En el caso *sub judice*, se observa que la redacción de la sentencia – más allá de los términos utilizados - resulta confusa pues, los jueces de la Sala, al dictar la sentencia materia de impugnación, no llegan a desarrollar de manera completa las normas constitucionales y jurisprudencia constitucional llamadas a constituir el fundamento en derecho de la resolución, atendiendo la naturaleza de la causa; y de igual forma, no desarrollan de manera armónica y concordante las premisas que integran el fallo en relación con la conclusión final que se adopta.

En tal razón, si la resolución objetada adolece de estas inconsistencias –falta de mención de los fundamentos de derecho y desarrollo incompleto de las premisas que integran la decisión–, esto da lugar a que la decisión en su integralidad, no sea clara, completa y entendible de manera plena.

En base a lo señalado, se concluye que la sentencia impugnada, dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República; y, adicionalmente, la vulneración al referido derecho ocasionó también la inobservancia del artículo 88 de la Constitución de la República, pues no se han cumplido con las finalidades de la acción de protección.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 275-16-SEP-CC.

## 2. La sentencia *ut supra* ¿vulnera el derecho a la igualdad material, reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República?

En el presente caso, el argumento central de la accionante radica en que la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cañar “no toma en cuenta la situación de desigualdad en la que se encuentran la accionante afectada y sus nietos que se encuentran bajo su cuidado” y que «por el contrario, a través de su sentencia los jueces manifiestan que “... no se ha negado el derecho a la vivienda y que sólo se está dando a conocer por parte de la autoridad administrativa que estas personas deben cumplir los requisitos que constan en el reglamento del MIDUVI” (...) quedando evidenciado la violación del derecho a la igualdad sustancial y privando a la accionante de una acción de discriminación positiva por parte del Estado ecuatoriano, pues no se trata de personas comunes sino de grupos de atención prioritaria y por lo mismo merecen un trato diferente en su beneficio».

Así, esta Corte pasará a analizar el contenido del derecho a la igualdad material reconocido en el artículo 66 numeral 4 de la Constitución de la República, que señala: “Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

Respecto a este derecho, la Corte Constitucional se pronunció mediante sentencia N.º 117-13-SEP-CC indicando que el derecho a la igualdad “constituye el pilar sobre el que se asienta la teoría de los derechos constitucionales” y que forma parte del *ius cogens*, es decir, del grupo de principios jurídicos reconocidos por todos los Estados, como mínimo de protección a los sujetos, que es presupuesto para la supervivencia de la raza humana. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado:

El principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional (...). Así como, forma parte del Derecho Internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*.<sup>7</sup>

Es importante resaltar que la Constitución de Montecristi marca una distinción entre igualdad formal y material, lo que constituye un avance importante del Estado constitucional de derechos y justicia que pretende expandir el contenido tradicional de la igualdad en sentido formal a fin de que aquella no solo busque proporcionar un trato igual a los iguales, sino también, conceder un trato desigual a los desiguales, de manera que se considere las diferencias legítimas que existen entre las personas dadas sus condiciones reales de existencia y que justifican un tratamiento jurídico diferente, con la finalidad de alcanzar una equiparación real de oportunidades y acceso a todos los derechos reconocidos y garantizados en la Constitución.

En este sentido, la Corte Constitucional señaló mediante la sentencia N.º 002-13-SEP-CC, que: “Por tanto, el concepto de igualdad no significará una igualdad de trato uniforme por parte del Estado, sino más bien un trato igual a situaciones idénticas, pero diferente entre otras situaciones...”.

Asimismo, en las sentencias Nros. 117-13-SEP-CC y 258-13-SEP-CC, este Organismo ha demarcado las dos dimensiones del derecho a la igualdad:

- a) La dimensión formal, se expresa por la misma Constitución en su artículo 11 numeral 2 primer inciso, cuando se la define como un principio de aplicación, en el siguiente enunciado: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. De acuerdo con la Norma Fundamental, entonces, la igualdad formal implica un trato idéntico a sujetos – individuales o colectivos – que se hallan en la misma situación.
- b) La dimensión material, en cambio, se establece en el tercer inciso del numeral 2 del artículo 11 de la Constitución, al señalar: “El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”. Esta dimensión del derecho supone (...) que los sujetos [que] se hallen en condiciones diferentes, (...) requieran un trato distinto, que permita equiparar el estatus de garantía en el goce y ejercicio de sus derechos.

En observancia de los criterios expuestos, esta Corte, en su jurisprudencia, ha establecido que la aplicación del derecho a la igualdad, en un caso concreto, dependerá de la situación en la que se hallen los sujetos involucrados, que determinará ante cuál de estas dos dimensiones nos enfrentamos. Así, en el presente caso, la legitimada activa alegó en su demanda ser adulta mayor, vivir en condiciones de extrema pobreza y adicionalmente, encontrarse a cargo de sus nietos huérfanos menores de edad, lo que en su criterio, la hacía merecedora de recibir un trato diferente al momento de calificarse su acceso al bono de la vivienda; es decir que, de verificarse las circunstancias fácticas que describe la legitimada activa, el caso *sub examine* nos enfrenta ante la dimensión material del derecho a la igualdad que de haberse vulnerado, exigiría la aplicación de un tratamiento jurídico diferente al que se aplica a la generalidad de personas.

Al respecto, este Organismo considera necesario hacer énfasis en que servidoras y servidores públicos, administrativos y judiciales, tienen la obligación de promover el ejercicio de los derechos, señalando para ello los principios establecidos en el artículo 11 de la Constitución de la República, los cuales deben proyectarse en la aplicación de todo el ordenamiento jurídico, de manera que el Estado efective uno de sus deberes primordiales, como lo es el “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales...”<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva N.º 18.

<sup>8</sup> Constitución de la República, artículo 3 numeral 1.

De igual forma, con la finalidad de garantizar el ejercicio del derecho a la igualdad material, es necesario tomar en consideración lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 258-15-SEP-CC:

... la ley, sobre la base de lo establecido en la Constitución de la República, contempla el deber de observar la realidad de cada persona (...) a fin de garantizar sus derechos en consideración a su situación particular, y frente a ello, establecer medidas que permitan asegurar un trato distinto al de individuos que no se encuentran en las mismas condiciones, a fin de alcanzar la igualdad material.

Bajo estos criterios, todos los jueces que se hallen en conocimiento de causas en las que se alegan situaciones fácticas que hacen sospechar un estatus de desigualdad que podría amenazar el derecho a la igualdad material, en su rol de garantes de los derechos constitucionales reconocidos en la Constitución, están en la obligación de hacer un análisis minucioso que permita concluir si la situación de desigualdad fáctica es o no real; y, de demostrarse tal desigualdad, están en la obligación de disponer medidas de acción afirmativa o políticas públicas que promuevan el ejercicio de los derechos en situación de igualdad, conforme establece el inciso final del numeral 2 del artículo 11 de la Constitución de la República.

En el presente caso, el argumento central de la accionante radicó en que la sentencia impugnada vulneró su derecho a la igualdad material por cuanto consideró que la Sala que conoció el recurso de apelación, afirmó que la aplicación del Reglamento del MIDUVI buscaba precautelar la seguridad jurídica sin tener en cuenta que, en el caso concreto, la recurrente era una mujer adulta mayor, que vivía en extrema pobreza y a cargo de sus cuatro nietos huérfanos menores de edad, lo que en su criterio configuró una discriminación que le privó del acceso urgente a una vivienda digna.

Como se observa, la legitimada activa fue enfática al señalar tres circunstancias fácticas que en su criterio, le hacían merecedora de recibir un trato diferente como solicitante del bono de vivienda – adulez mayor, situación de pobreza y estar a cargo de cuatro nietos menores de edad –, por lo cual, esta Corte estima de trascendental importancia, previo a analizar la decisión impugnada, referirse a los derechos de los adultos mayores, como grupo de atención prioritaria por parte del Estado, a la pobreza y su relación con el ejercicio de los derechos humanos y los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Respecto a la situación de las personas adultas mayores, la Constitución de la República considerando el grado de vulnerabilidad al que se encuentran expuestos este grupo etario, los incluyó como una categoría de protección especial, lo que busca garantizar el pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. Así, la norma constitucional establecida en el artículo 35, señala:

Las **personas adultas mayores**, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de la libertad y quienes

adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad. (Énfasis añadido).

De igual manera, el artículo 36 de la Constitución de la República prescribe de manera expresa que las personas adultas mayores recibirán atención prioritaria y especializada, en los ámbitos público y privado, en especial en los campos de inclusión social y económico y protección contra la violencia.

Luego, el artículo 37 ídem señala la obligación que tiene el Estado de garantizar a las personas adultas mayores los siguientes derechos:

1. La atención gratuita y especializada de salud, así como el acceso gratuito a medicinas.
2. El trabajo remunerado, en función de sus capacidades, para lo cual tomará en cuenta sus limitaciones.
3. La jubilación universal.
4. Rebajas en los servicios públicos y en servicios privados de transporte y espectáculos.
5. Exenciones en el régimen tributario.
6. Exoneración del pago por costos notariales y registrales, de acuerdo con la ley.
7. **El acceso a una vivienda que asegure una vida digna, con respeto a su opinión y consentimiento.** (Énfasis añadido)

Asimismo, el artículo 38 ídem determina la obligación del Estado de establecer políticas públicas y programas de atención para los adultos mayores “que tendrán en cuenta las diferencias específicas ente áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades...”.

De las disposiciones normativas anotadas, se colige que la Constitución de la República ha instituido de manera categórica la *obligación de prestación*<sup>9</sup> por parte del Estado, en el sentido de establecer mecanismos, normativos y políticos, que refuercen la protección a este grupo de atención prioritaria y que favorezcan una verdadera inclusión social y económica, que propendan a la eliminación de todas las formas de discriminación por motivos de edad de manera que este grupo etario, puede acceder a todos los derechos constitucionales, sean estos civiles, políticos o económicos, sociales y culturales, y logren vivir con dignidad y libertad, en igualdad de condiciones que cualquier otro grupo de la sociedad.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 146-14-SEP-CC: “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”.

En esta línea de análisis, se debe señalar que en el ámbito internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptó el 16 de diciembre de 1991, los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad. En la parte considerativa de dicha resolución se estableció la necesidad de reafirmar los derechos fundamentales, la dignidad y el valor de las personas, en igualdad de derechos, reconoce asimismo la situación diversa en la que se encuentran los adultos mayores y, por tanto, la urgencia de que los países adopten medidas que posibiliten la participación y contribución de los adultos mayores en la sociedad. Bajo estas consideraciones, alientan a los diferentes gobiernos de los países Miembros a incluir en sus políticas públicas nacionales, principios de *independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad*,<sup>10</sup> resaltando que entre los principios de interdependencia se estableció que las personas de edad deberán tener acceso, entre otros derechos de tipo social, a la vivienda.

A partir de la adopción de estos Principios, el asunto de la vejez y el envejecimiento ha cobrado cada vez más importancia a nivel internacional y regional; así tenemos la Proclamación sobre el Envejecimiento (1992) y la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de

Madrid sobre el Envejecimiento (2002). Con motivo de esta última Declaración, en América Latina y el Caribe se han realizado tres reuniones para hacer seguimiento de su implementación, en las que los gobiernos han mostrado los avances alcanzados: la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento de Santiago de Chile (2003), la Declaración de Brasilia (2007) y la Carta de San José sobre los Derechos de las personas adultas mayores de América Latina y el Caribe (2012). En estos documentos, los Estados han planteado un sinnúmero de recomendaciones relacionadas con el desarrollo de las personas de edad, el cuidado de su salud y bienestar y la creación de entornos dignos; en el caso de Ecuador, dichas observaciones fueron incluidas en la Agenda de Igualdad para adultos mayores del periodo 2012-2013 del Ministerio de Inclusión Económica y Social.<sup>11</sup>

En lo normativo, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos aprobó el 15 de junio de 2015, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores, instrumento que por su reciente data, aún se encuentra pendiente de firma por el Ecuador, no obstante, los derechos reconocidos en dicho instrumento<sup>12</sup> forman parte de la Constitución de la República de Ecuador, desde el año 2008, lo que da cuenta de que nuestro ordenamiento jurídico se encuentra a la vanguardia en lo que a este tema se refiere.

Es importante subrayar los principios axiológicos que sustentan dicho convenio: la consideración de que las personas mayores tienen los mismos derechos y libertades que otras personas y que esos derechos, no pueden estar sometidos a discriminaciones; que la persona a medida que envejece, debe seguir disfrutando de una vida plena, independiente y autónoma, con salud, seguridad, integración y participación en las esferas económica,

<sup>10</sup> Entre los principios de independencia, se estableció que las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados; así como la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras posibilidades de obtener ingresos; de igual forma podrán participar en la determinación de cuándo y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales; al igual que el acceso a programas educativos y de formación adecuados; debiendo además tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a sus capacidades en continuo cambio; y, de poder residir en su propio domicilio por el tiempo que consideren necesario. Por su parte, los principios de participación se encuentran encaminados a determinar que las personas de edad, deberán permanecer integradas en la sociedad, participando activamente en la formulación y aplicación de las políticas públicas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes; en igual sentido podrán buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y trabajar como voluntarios en puestos propios a sus intereses y finalmente, podrán formar parte de movimientos o asociaciones de personas de edad avanzada. Los principios de cuidados, establecen que las personas de edad deberán disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad de conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad; asimismo deberán tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir enfermedades; deberán tener acceso a servicios sociales y jurídicos para que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado; deberán tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro; y, deberán poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamientos, con pleno respeto de su dignidad. Los principios de autorrealización, determinan que las personas de edad podrán aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial, así como tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad. Finalmente, los principios de dignidad establecen que las personas de edad deberán poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales; y, recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica. Ver Sentencia N.º 287-16-SEP-CC.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 287-16-SEP-CC. “Los adultos mayores son una realidad importante porque en su voluntad se engloban todas las sabidurías. Son grandes porque han prolongado su existencia y contemplan con agrado las huellas marcadas en sus caminos. Existe grandeza en los adultos mayores porque han tenido carácter y fuerza de voluntad para la conquista de las cosas importantes y las no tan importantes, en un momento cuando la vida y el corazón son alimentados por la experiencia. Para los adultos mayores, su vida fue su más importante proyecto y, para conseguir sus metas, no solo debe acompañarles un cielo despejado, sino su propia fuerza y la mano del Estado para enfrentar los tramos finales de aquellos interminables caminos”. Ver: [http://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/Agendas\\_ADULTOS.pdf](http://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/Agendas_ADULTOS.pdf)

<sup>12</sup> Se reconocen derechos a la igualdad y no discriminación por razón de edad, derecho a la vida y dignidad en la vejez, independencia y autonomía, seguridad y una vida libre de violencia, a no ser sometidos a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, a brindar consentimiento libre e informado en el ámbito de salud, a recibir servicios de largo plazo, libertad persona, de expresión, opinión y acceso a la información, nacionalidad y libertad de circulación, derecho a la privacidad e intimidad, seguridad social, trabajo, salud, educación, cultura, recreación, derecho a la propiedad, vivienda, mediante ambiente sano, accesibilidad y movilidad personal, derechos políticos, al igual reconocimiento como persona ante la ley.

social, cultural y política de sus sociedad; que el asunto de la vejez y el envejecimiento debe ser abordada desde una perspectiva de derechos humanos.

Asimismo, se debe destacar la protección especializada a las personas adultas mayores que se encuentran en situación de vulnerabilidad por medio del reconocimiento del derecho a la vida y la dignidad en la vejez, disposición de importancia sustancial, pues se reconoce el derecho a la dignidad humana de las personas adultas mayores y que impone “la obligación de todo el aparato institucional para prestar los cuidados necesarios a estas personas, tomando siempre en consideración su consentimiento, así como evitando cualquier situación que pueda generarles un sufrimiento innecesario”.<sup>13</sup>

De lo anterior, esta Corte colige, como en casos anteriores lo ha hecho, que el *corpus iuris* interamericano contiene varios instrumentos encaminados a proteger los derechos de las personas adultas mayores, como grupo que requiere un especial tratamiento por parte del Estado, pues “se constituyen en la memoria viva del Estado y en un legado de la historia que debe ser atesorado”.<sup>14</sup>

En este sentido, esta Magistratura advierte que corresponde a los operadores de justicia contribuir con esa protección especial desde la esfera jurisdiccional que les compete; así, al entrar en conocimiento de un caso en el que se encuentran en conflicto derechos de personas adultas mayores, el análisis que realizan debe observar una interpretación sistemática de la Constitución, que considere la situación de desigualdad fáctica en la que se encuentran, por lo que, la decisión que emitan, deben guardar como objetivo primordial proteger al adulto mayor, incluirlo en la sociedad de manera activa garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a todos los derechos reconocidos en la Constitución, para de esta manera procurarles una vida digna.

En esta línea de análisis, un tema de fundamental importancia para el examen del presente caso, es el relacionado con la cuestión de la pobreza y su impacto en el ejercicio de los derechos humanos.

El artículo 3 numeral 5 de la Constitución de la República establece que es deber del Estado erradicar la pobreza y promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir.

Por su parte, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, por medio de sus diferentes organismos, ha señalado a la pobreza como un factor determinante que obstaculiza el desarrollo humano y por tanto, el pleno ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Así, en el informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador de 1997, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que la pobreza dificulta

la capacidad de las personas para gozar de sus derechos humanos, destacando que es obligación de los Estados Partes de la Convención Americana proteger “los derechos de los grupos vulnerables y marginados dentro de la sociedad, como aquellos desventajados por los efectos de pobreza”. Finalmente, en dicho Informe, se recalcó:

... en vista de los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades reconocidos en la Convención Americana, el Estado asegure que las políticas que adopte no representen una carga desproporcionada sobre los sectores marginados y más vulnerables de la sociedad, en particular aquéllos que se encuentran en situación más desventajosa debido a la pobreza.<sup>15</sup>

De igual forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tanto en sus opiniones consultivas<sup>16</sup> como en varios casos contenciosos<sup>17</sup>, ha abordado el tema de la pobreza, posibilitando con ello la visibilización de las consecuencias de la pobreza y pobreza extrema y su inclusión en el discurso y discusión de los derechos humanos, sino que también, incorpora como variable esencial al emitir sus pronunciamientos, el análisis de tal circunstancia, sentando con ello parámetros de resolución de casos que aseguren una verdadera protección al ejercicio de los derechos humanos para las personas que se hallen en esta situación de vulnerabilidad.

En Ecuador, según datos del INEC actualizados a marzo de 2016, se considera que una persona es pobre si percibe un ingreso familiar per capita menor a USD 84.25 y pobre extremo, si percibe menos de USD 47.48. A nivel nacional, la pobreza se ubicó en el 25.4% y la pobreza extrema en el 10%<sup>18</sup>.

Estos datos permiten palpar la gravedad de la situación de un considerable número de personas que, en Ecuador, viven en pobreza y extrema pobreza, pues evidentemente, dichos ingresos no les permitirían satisfacer por sí mismos sus necesidades más básicas de subsistencia, como alimentación, salud, vivienda o educación colocándolos en una situación de extrema vulnerabilidad.

En este sentido, el Estado tiene la obligación de proteger a este grupo poblacional y crear políticas dirigidas a la superación de la pobreza, adoptar medidas de acción afirmativa que favorezcan su integración a la sociedad y

<sup>15</sup> Ver: <http://www.cidh.org/countryrep/Ecuador-sp/Capitulo%202.htm>

<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-11.

<sup>17</sup> Caso Villagrán Morales y otros vs. Guatemala (Caso Niños de la Calle) estableció que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas positivas que permitan que los grupos que se hallan en situación de vulnerabilidad por extrema pobreza, tengan posibilidades de llevar una vida digna. Caso Servellón García y otros vs. Honduras, la Corte determinó que el Estado tenía la obligación de “asegurar la protección de los niños y jóvenes afectados por la pobreza que estén socialmente marginados”.

<sup>18</sup> [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2016/Marzo\\_2016/Presentacion\\_pobreza\\_0316.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2016/Marzo_2016/Presentacion_pobreza_0316.pdf)

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 287-16-SEP-CC.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 287-16-SEP-CC.

acceso a derechos sociales, en definitiva, la obligación de tomar acciones que permitan que estos grupos, que viven en situación de extrema vulnerabilidad, puedan llevar una vida digna.

En relación a los derechos de niñas, niños y adolescentes, la Constitución de la República ha creado un marco de protección especial para aquellos incluyéndolos en entre los grupos de atención prioritaria previstos en el artículo 35. De igual forma, el artículo 44 expresa:

Art. 44.- El Estado, la sociedad y la familia promoverán en forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas.

Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.

En relación al principio de interés superior del niño, el Código de la Niñez y Adolescencia, norma especial que rige la materia, sostiene que:

El interés superior del niño es un principio que está orientado a satisfacer el ejercicio efectivo del conjunto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; e impone a las autoridades administrativas y judiciales y a las instituciones públicas y privadas, el deber de ajustar sus decisiones y acciones para su cumplimiento.

En este contexto, la Corte Constitucional, mediante la sentencia N.º 209-15-SEP-CC ha establecido que la aplicación del principio de interés superior del niño debe ser asegurado en todos los ámbitos, tanto públicos como privados, sentando para el Estado el deber de observar dicho principio en todas las obligaciones que le corresponden, positivas o negativas, para garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes<sup>19</sup>.

Adicionalmente, este Organismo ha establecido, en la sentencia N.º 022-14-SEP-CC:

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 209-15-SEP-CC: “Dentro de las obligaciones positivas del Estado, se encuentra la obligación de garantizar el acceso al derecho ya sea a través de la legislación, políticas públicas o en fin, medidas institucionales que permitan el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Por su parte, dentro de las obligaciones negativas, el Estado tiene el deber de proteger y respetar los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Así, la obligación de protección, se enmarca en que el Estado debe evitar que agentes externos vulneren el derecho constitución; por su parte, la obligación de respeto se constituye en la abstención estatal de efectuar actos que puedan atentar contra este derecho constitucional”.

En definitiva, por el principio de interés superior de las niñas, niños y adolescentes, dicho grupo de atención prioritaria tiene el status de sujetos de **protección constitucional reforzada**, condición que se hace manifiesta – entre otros efectos – en el carácter superior y prevaleciente de sus derechos e intereses, cuya satisfacción debe constituir el objetivo primario de toda actuación que les compete. (Énfasis añadido).

Así también, mediante la sentencia N.º 064-15-SEP-CC señaló:

... La Corte Constitucional, en calidad de máximo órgano de interpretación constitucional, afirma que el interés superior del niño **constituye la obligación**, por parte de todas las funciones que conforman el Estado, **de adoptar las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole, encaminadas a privilegiar prioritariamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes**, en procura de alcanzar su desarrollo integral y la evolución del libre desarrollo de su personalidad. (Énfasis añadido).

Por otra parte, el artículo 24 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos determina:

1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional y social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia, como de la sociedad y el Estado.

De igual forma, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 10 señala que “3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición”.

También, la Convención sobre los Derechos del Niño precisa:

#### Artículo 3

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, **una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño**.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas, administrativas y adecuadas. (Énfasis añadido)

Una vez establecidos los lineamientos normativos, nacionales e internacionales, y jurisprudenciales que deben ser aplicados para los adultos mayores, niños, niñas y adolescentes y el tratamiento que merece su situación de pobreza extrema, se continuará con el análisis de la sentencia del 8 de julio de 2010, con el objeto de determinar si se vulneró o no el derecho a la igualdad en su dimensión material.



Así tenemos que la sentencia impugnada, en su considerando quinto, afirma:

... En la especie, de las constancias procesales se determina que efectivamente se trata de un caso muy especial, en donde tenemos los derechos de dos sectores vulnerables como son los menores y su abuela una persona de la tercera edad y es precisamente por esta razón que los personeros del INFA y MIES Cañar, han solicitado se dote de una vivienda digna a dicha familia y sobre todo que les de seguridad, por cuanto está en peligro sus propias vidas, fundamentándose en lo dispuesto por los art. 30 de la Constitución de la República que en su parte pertinente dice: “Las personas tienen derechos a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica” (Énfasis añadido).

En efecto, esta Corte constata que en relación a su condición de adulta mayor, a fojas 2 del expediente de primer nivel de la acción de protección, se encuentra la partida de nacimiento de la señora Zumba Morocho de la que se desprende que al momento de presentación de su demanda tenía 80 años, es decir, se evidencia que se trataba de una adulta mayor.

Por otra parte, respecto a la situación de extrema pobreza en la que vivía, la sentencia no hace referencia alguna a este aspecto; sin embargo, obra del proceso a fojas 31, una serie de fotografías que muestran las condiciones precarias de la vivienda así como un informe presentado por el Cuerpo de Bomberos de Cañar de 2 de junio de 2010, a fojas 11, en el que se observa la siguiente descripción de la vivienda habitada por la señora Zumba Morocho:

La vivienda antes indicada consta de las siguientes dimensiones; de frente 12,30 mts. Y de ancho de 6,30 mts. La misma que se encuentra dividida de la siguiente manera.

Una sección de 2 plantas de construcción tapial, con techo de zinc con estructura de madera (...) Consta de 2 habitaciones, un cuarto en la primera planta y otro en la segunda planta dando a conocer que en la segunda planta no consta de entablado para que se pueda habitar.

Un corredor y patio de aproximadamente 6 mts. por 5,30 mts, en la misma que se encuentra construido un gallinero, una cocina y una covacha de tabla y zinc, debiendo indicar que en la covacha antes indicada se encuentra habitando la señora María Mercedes Zumba Morocho y sus tres nietos menores de edad.

En la otra sección existen dos habitaciones de construcción de adobe con techo de zinc con estructura de madera, divididas, la una habitación de 2,5 por 2,5, ocupada por una cocina en muy mal estado imposible para habitarla por la misma razón que las paredes están cuarteadas y la otra habitación de 5 mts. de largo por 2,80 de ancho, ocupada por animales. Esta habitación se encuentra en muy mal estado por las razones anteriores.

Los cimientos están en mal estado por el motivo de que la vivienda está construida en una ladera y sobre terreno rocosos en constante peligro y también es afectada por la lluvia y una toma que pasa junto a la estructura. Toda la vivienda se encuentra en muy mal estado imposible de habitar (...) sic.

En este contexto, esta Corte observa que los jueces de la Sala Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, contaban con elementos suficientes para advertir la situación de desigualdad en la que se encontraba la señora Mercedes Zumba Morocho pues reconocen de manera expresa en su resolución que “efectivamente se trata de un caso muy especial, en donde tenemos los derechos de dos sectores vulnerables como son los menores y su abuela de la tercera edad” y que “está en peligro sus propias vidas”, no obstante, omitieron realizar el examen de constitucionalidad pertinente, que en el presente caso, debía asegurar a la accionante, un trato distinto al del resto de personas que postulan para acceder a un bono de vivienda, de conformidad con las normas nacionales e internacionales pertinentes.

Por las razones expuestas, este Organismo considera que la sentencia de 8 de julio de 2010, dictada por los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, al invisibilizar la realidad particular de la accionante, vulneró el derecho a la igualdad material de la señora Mercedes Zumba Morocho reconocido en el inciso final del numeral 2 del artículo 11 de la Constitución de la República.

### **3. La decisión *ut supra*, ¿vulneró el derecho a la vivienda adecuada y digna reconocido en el artículo 33 de la Constitución de la República?**

Una vez este Organismo ha concluido que la decisión impugnada vulneró los derechos a la motivación y a la igualdad material, considerando la interdependencia que existe entre todos los derechos constitucionales que hacen necesario un análisis integral de su contenido, y dado que según indica la accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, la vulneración del derecho a la igualdad material desencadenó en una posible vulneración al derecho a la vivienda, corresponde analizar si en efecto se vulneró o no el derecho a la vivienda adecuada y digna de la señora María Mercedes Zumba Morocho.

El artículo 30 de la Constitución de la República establece que “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”.

Más adelante, en el Régimen del Buen Vivir, se establece en el artículo 375 que el Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, por medio de los siguientes mecanismos:

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 (...).

En concordancia con estas disposiciones, el artículo 66 numeral 2 de la Constitución de la República consagra el derecho a una vida digna que asegure “la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda...”.

En esta línea, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, manifestó:

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 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., 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.

Por otra parte, el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y **vivienda adecuados**, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. (Énfasis añadido).

Asimismo, existen varios criterios del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que integran el *corpus iuris interamericano* vigente en el Ecuador, en los que se ha dotado de contenido al derecho a la vivienda y, que conforme lo sostenido en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC, constituyen importantes parámetros que contribuyen a sentar las bases de las obligaciones que tiene el Estado en lo referente a este derecho.

Así, la Observación General N.º 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, elaborado por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señala que si bien el término *adecuada* está determinado por factores sociales, económicos, culturales o de otra índole, sí es posible identificar algunos aspectos de este derecho que debe ser tenido en cuenta en cualquier contexto. Estos aspectos, fueron ratificados por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 0146-14-SEP-CC, son: 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.

Como quedo expresado, el derecho a la vivienda es un derecho económico, social y cultural integrado al régimen del buen vivir, que por disposición constitucional, debe ser garantizado por el Estado, en todos sus niveles de gobierno, y que es reconocido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyos parámetros que definen su característica de adecuada y digna, han sido expuestos previamente en base a la jurisprudencia constitucional de esta Corte y a partir de criterios vertidos por el Comité del Pacto, y que se traduce en dotar de un lugar en el que una persona “pueda desarrollar con dignidad su proyecto de vida, así como el de su núcleo familiar”<sup>20</sup>.

En este punto, el caso *sub examine* demanda la necesidad de hacer mención especial al parámetro relacionado con la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, como componente esencial del derecho a la vivienda adecuada y digna, pues se ha alegado que aquél fue inobservado en la sentencia impugnada.

Al respecto, es importante referirse a lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC:

Este factor [seguridad jurídica en la tenencia] íntimamente vinculado con el derecho a la propiedad, determina que las personas deben 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 pertinentes.

En este sentido, es obligación del Estado adoptar medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia para aquellas personas que carezcan de títulos formales de propiedad, especialmente a favor de los desprotegidos, personas que pertenezcan a grupos de atención prioritaria, que se encuentren en situación de pobreza o extrema pobreza, sin que esto signifique que las personas puedan reclamar un derecho a ser propietarios o pretender legalizar asentamientos clandestinos o ubicados en zonas de riesgo. De lo que se trata, es de que aquellas personas que alquilan, viven en cooperativas, propietarios que están en ocupación sin contar con títulos legalizados, personas que habitan en viviendas de emergencia, puedan conservar un espacio, propio o ajeno, “donde poder pasar las noches,

<sup>20</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-109 de 2015.

resguardarse de las adversidades del clima, y tener un espacio elemental de privacidad que a su vez le depare a las personas la posibilidad de salvaguardar su dignidad”.<sup>21</sup>

Una vez establecida la base normativa nacional e internacional que debe ser observada para la protección del derecho a la vivienda, se pasará a analizar lo ocurrido en el caso concreto con la finalidad de determinar si existió o no vulneración al derecho a la vivienda adecuada y digna.

En el caso *sub judice*, una instancia pública, el Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES, solicitó al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda - MIDUVI que concediera a la señora María Mercedes Zumba Morocho, mujer de 80 años, un bono para la vivienda, considerando la situación de pobreza e indignidad en el que se encontraba la edificación en la que ella y sus nietos habitaban. Ante este requerimiento, como quedó anteriormente establecido, el MIDUVI se negó, aduciendo la falta de cumplimiento de los requisitos previstos en el Reglamento que Norma el Sistema de Incentivos para Vivienda Rural y Urbano Marginal, argumento que luego fue recogido por los jueces provinciales. La señora Zumba Morocho, legitimada activa de esta acción extraordinaria de protección, cuestionó en su demanda que la sentencia de apelación, no consideró la situación de desigualdad fáctica en la que se encontraba – adulta mayor, viviendo en extrema pobreza y a cargo de sus nietos menores de edad, legítimos herederos del terreno en el cual se encontraban habitando–, y validó la exigencia de un requisito reglamentario que exigía que el terreno en el que se construiría la vivienda, debía aparecer a nombre de sus nietos, lo que impidió a su familia, el acceso al bono de vivienda. De tal manera que, este Organismo, tomando en consideración tales alegaciones, analizará la sentencia de 8 de julio de 2010, observando si aquella brindó condiciones de accesibilidad al derecho a la vivienda, en respeto del derecho a la igualdad material, de la señora Mercedes Zumba Morocho.

Así, la decisión impugnada, en la parte pertinente, sostiene:

QUINTO.- (...) En la especie, a criterio de la actora y mediante la contestación del oficio de fecha 30 de abril del 2010, en el que se solicita que el MIDUVI brinde una vivienda digna a la actora y sus nietos, a lo que contesta [el MIDUVI] que una vez que se ha realizado la consulta a la Coordinación General Jurídica, la que expresa que el INFA, deberá efectuar el trámite de legalización de los inmuebles a nombre de los menores de edad; sin que con esta comunicación se esté violentando ninguno de los derechos enunciados en la acción; pues lo único que está cumpliendo dicha Funcionaria, es hacer conocer que para acceder al bono de la vivienda tendrá que tener legalizados los terrenos, como así lo dispone el reglamento para los postulantes, beneficiarios y ejecutores de dicho bono publicado en el Registro Oficial N° 422 de 10 de septiembre de 2008; y en cuyo art. 4 habla precisamente de los requisitos que deben cumplir los postulantes; en tanto que en el art. 7 literal b) se manifiesta

que no se aceptarán la postulación ni se otorgará el Bono de Titulación a personas que lo soliciten para legalizar terrenos que aparezcan a nombre de menores de edad. Consecuentemente lo que ha hecho la Directora de la Unidad Técnica del MIDUVI de la Provincia del Cañar, es exigir se cumpla con los requisitos para otorgar el bono de la vivienda; sin que con este proceder se esté violentando, vulnerando los derechos reconocidos en la Constitución, tampoco se los ha quebrantando, irrespetado o cuando se los niega en forma total o no se los reconoce en forma íntegra y con todos sus efectos, se reitera que en la especie la accionada en ningún momento ha negado el derecho constitucional que le asiste a la actora; lo que está haciendo es protegiendo la seguridad jurídica de la que nos habla el art. 82 de la Constitución de la República.

De conformidad con lo determinado en el primer problema jurídico, los jueces de la Sala Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, omitieron realizar un análisis sobre el acceso al derecho a la vivienda, que fue la pretensión de la acción de protección. En este sentido y como ya lo ha manifestado la Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos<sup>22</sup>, el análisis que correspondía a la Sala que conoció el recurso de apelación, no podía reducirse a un mero análisis de legalidad en relación a la aplicación de una norma reglamentaria –Reglamento que Norma el Sistema de Incentivos para Vivienda Rural y Urbano Marginal–, sino que era obligatorio efectuar un análisis de constitucionalidad enmarcado en la situación de vulnerabilidad de la accionante y su familia. Tal análisis debió observar cuidadosamente, la situación fáctica de la legitimada activa –ser adulta mayor de 80 años, residente en un área rural, a cargo de cuatro niños y viviendo en situación de extrema pobreza–, considerando la forma como podría afectar a esta familia la negativa de aceptar su postulación y beneficiarse del bono de vivienda por no contar con la legalización de un título de propiedad, del que sus nietos eran herederos legítimos.

Así las cosas, esta Corte considera importante enfatizar que el rol del juez constitucional exige verificar que la aplicación de normas de carácter infraconstitucional no constituya un trato discriminatorio para las personas y se convierta en un nuevo obstáculo para el ejercicio de los derechos constitucionales, por el contrario, el examen que les corresponde realizar, debe buscar igualar las oportunidades de estos grupos poblacionales.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional considera que la sentencia de 8 de julio de 2010, dictada por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, vulneró el derecho a la vivienda adecuada y digna.

#### Otras consideraciones

Una vez que esta Corte ha establecido que la sentencia dictada por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Cañar vulneró los derechos constitucionales de la señora Mercedes Zumba Morocho, y en dicho contexto,

<sup>21</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-044 de 2010.

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, 102-13-SEP-CC, 001-PJO-16-CC.

se ha revisado de manera minuciosa las fuentes de derecho que debieron ser aplicadas al caso *sub examine*, es necesario, recurrir a la *ratio* expuesta por esta Corte en la sentencia N.º 258-15-SEP-CC que se refiere a la aplicación de normas infraconstitucionales que, frente a casos concretos en que se hallen en riesgo derechos de personas en condición de vulnerabilidad, deben ser interpretadas en un marco integral de los derechos:

[esta Corte] considera necesario, a fin de asegurar la garantía de los derechos constitucionales de las personas con discapacidad, de manera especial su estabilidad laboral, señalar que si bien la ley determina que la naturaleza jurídica del contrato de servicios ocasionales no asegura estabilidad, en el caso de personas con discapacidad, que por orden constitucional gozan de una tutela reforzada y por tanto deben ser protegidas de cualquier vulneración que interfiera en su desarrollo progresivo, **estas disposiciones** [artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público y artículo 146 literal f del Reglamento] **no deben ser vistas de forma aislada, sino interpretadas en un marco integral de derechos**, en la forma en que mejor beneficie la plena vigencia de los mismos; debe tomarse en consideración que la Constitución, los instrumentos internacionales y la ley vigente blindan y protegen la estabilidad de las personas con discapacidad (...) instituyendo la obligación de establecer acciones afirmativas para su inserción laboral en igualdad de condiciones, así como para su permanencia en el mismo (Énfasis añadido).

En este contexto, y dado el carácter vinculante de todos los criterios vertidos por la Corte Constitucional<sup>23</sup>, para asegurar la garantía de los derechos constitucionales de las personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria, es preciso señalar que si bien el Reglamento que Norma el Sistema de Incentivos para Vivienda Rural y Urbano Marginal exige, de manera previa, pública y clara, como uno de sus requisitos esenciales, que el postulante al bono de la vivienda aporte con el terreno en el que se construirá la vivienda, el cual debe constar a su nombre en escritura pública, debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad respectivo<sup>24</sup>, en el caso de personas que pertenecen a los grupos de atención prioritaria, conforme el artículo 35 de la Constitución de la República, estas deben recibir resguardo especial por parte del Estado, que debe protegerlos de cualquier vulneración que pudiera interferir en el desarrollo progresivo de sus derechos, por lo que,

<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-16-PJO-CC, caso N.º 0530-10JP.

<sup>24</sup> Registro Oficial N.º 504 de 12 de enero de 2009.

Art. 4.- Del aporte del beneficiario.- Está constituido por el **terreno de propiedad del postulante** y el aporte acordado con el MIDUVI, que servirá como financiamiento para el proyecto de construcción, terminación o mejoramiento de la vivienda.

Art. 20.- Del aporte propio del postulante.- El aporte propio estará constituido por: a) **Terreno: es un requisito indispensable del que debe disponer el postulante, será avalizado por la escritura individual o global debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad** del cantón donde se va a construir, terminar o mejorar la vivienda. (Énfasis añadido).

cualquier acto normativo infraconstitucional que regule el ejercicio de un derecho constitucional, no pueden ser observado de manera aislada, sino que es necesario realizar una interpretación integral y sistemática, que beneficie la plena vigencia de los derechos.

Así, resulta fundamental para esta Corte enfatizar la obligación que tienen las autoridades con facultad normativa, de respetar y garantizar el contenido material de la Constitución de la República y del *corpus iuris internacional*, recogido en el artículo 84 de la Constitución:

... todo órgano con facultad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano...

Tal obligación debe ser rigurosamente observada por el Estado al momento de elaborar políticas públicas y las normas reglamentarias de carácter administrativo que las desarrollan, debiendo incorporar en dichos procesos una perspectiva de derechos humanos, que garantice la inclusión de **todos** los grupos vulnerables reconocidos en el artículo 35 de la Constitución de la República, de manera que sus producciones protejan el pleno ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad, formal y material.

Ahora bien, el caso concreto nos enfrenta al examen del Reglamento que Norma el Sistema de Incentivos para **Vivienda Rural y Urbano Marginal**, es decir, dicha norma regula únicamente la vivienda rural y urbano marginal, sin embargo, existe también un Sistema de Incentivos para **Vivienda Urbana**, por lo que, esta magistratura estima necesario referirse a la norma general de la cual emanan ambos reglamentos, esto es, el Reglamento para Operación del Sistema de Incentivos para la Vivienda, pues la obligación del Estado como garantía al derecho a la vivienda, no abarca un solo tipo de vivienda sino a todos los tipos de vivienda, tanto la rural, urbano marginal y urbana.

Así, en ejercicio de la obligación estatal de garantizar el derecho a la vivienda adecuada y digna, el Estado Ecuatoriano, por intermedio del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, ejecuta el **Sistema de Incentivos a la Vivienda Social**, política pública reglamentada en el Reglamento para Operación del Sistema de Incentivos para la Vivienda,<sup>25</sup> emitido por dicho ente gubernamental, en ejercicio de la facultad normativa que le atribuye la misma Constitución<sup>26</sup>. Esta norma reglamentaria de carácter general sirve como fundamento de validez de otros reglamentos

<sup>25</sup> Reglamento para la operación del Sistema de Incentivos para la Vivienda publicado en Registro Oficial N.º 597 de 29 de septiembre de 2015.

<sup>26</sup> Artículo 154 de la Constitución de la República: “A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde: 1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”.

que regulan los diferentes tipos de bono de vivienda, entre ellos, el Reglamento que Norma el Sistema de Incentivos para Vivienda Rural y Urbano Marginal, el Reglamento que Norma el Sistema de Incentivos de Vivienda Urbana así como las Normas de Procedimiento Aplicables al Sistema de Incentivos de Vivienda Urbana<sup>27</sup>.

El Reglamento para Operación del Sistema de Incentivos para la Vivienda, establece tres tipos de bonos de vivienda: inmobiliarios, generales y focalizados.

1. Inmobiliarios: Destinados a financiar o complementar los costos para adquirir una unidad de vivienda que cumpla con los parámetros y condiciones establecidas por el MIDUVI.
2. Generales:
  - 2.1 Bono para construcción de vivienda nueva en terreno propio, sea urbana, rural o amazónica.
  - 2.2 Bono para mejoramiento de vivienda, sea esta urbana o rural
  - 2.3 Bono de Titulación: Destinado a financiar o complementar, los costos de formalización y perfeccionamiento de las escrituras públicas de transferencia de dominio de los inmuebles utilizados para vivienda.
3. Focalizados: son los bonos dirigidos a los postulantes que cumplan con los requisitos y condiciones específicas, a población de atención prioritaria o focalizada debido a características de especial interés para el país, enmarcadas en la lucha por la erradicación de la pobreza. Dentro de estos bonos focalizados, existen los siguientes:
  - 3.1 Bono de Emergencia para la construcción de vivienda nueva con adquisición de terreno: Destinado a financiar o complementar la adquisición de un terreno, habilitación de la infraestructura básica y construcción de la vivienda, para los grupos poblaciones declarados por la Entidad Pública Competente como damnificados y/o afectados, debido a desastres generados por amenazas naturales o antrópicas, o que residen en zonas de alto riesgo y que se encuentren en situación de extrema necesidad y pobreza, o que habiten en zonas donde el gobierno por razones fundamentadas de interés social haya decidido intervenir.

3.2 Bono de Emergencia para Reposición de vivienda, destinado a la intervención parcial o total en una vivienda existente, en terreno propio, que haya sido calificada por el MIDUVI como recuperable o no recuperable y siempre que la vivienda haya sido afectada por un evento adverso de origen natural o antrópico, o se encuentre implantada en zonas de riesgo mitigable o en zonas donde el gobierno por razones fundamentadas de interés social haya decidido intervenir.

3.3 Bono de emergencia por Razones Humanitarias: Destinado para atender a aquellos grupos poblaciones identificados por la Presidencia de la República u otras carteras de Estado como personas de extrema necesidad o pobreza y que cuentan con el aval del MIDUVI.

3.4 Bono para personas con discapacidad – Manuela Espejo: Orientado a beneficiar a personas con discapacidad conforme la ley y su condición socioeconómica, a fin de dotarles de una vivienda adecuada con obras de accesibilidad y/o mejorar las condiciones de habitabilidad de su vivienda.

De la revisión detallada del Reglamento para Operación del Sistema de Incentivos para la Vivienda, esta Magistratura observa que para el otorgamiento de bonos de vivienda se considera la capacidad de pago del núcleo familiar solicitante. Así por ejemplo, el Reglamento que Norma el Sistema de Incentivos para Vivienda Rural y Urbano Marginal plantea una distinción de postulantes y posibles beneficiarios del bono de vivienda derivada de los ingresos del núcleo familiar, en donde se determina que aquellos postulantes que no alcancen un ingreso mensual de al menos un salario básico unificado están exonerados de cumplir con el aporte económico obligatorio del beneficiario previsto en la normativa<sup>28</sup>. No obstante, las Normas de Procedimiento Aplicables al Sistema de Incentivos de Vivienda Urbana no contemplan una distinción de esta naturaleza.

De lo anotado se deduce que el Sistema de Incentivos de Vivienda determina, de manera general, la necesidad de tomar en cuenta la capacidad de pago del núcleo familiar postulante, sin embargo aquello no se ve recogido en toda la normativa secundaria; tampoco, se establecen medidas de acción afirmativa que procuren igualar la situación de desigualdad en que se hallan aquellas personas que viven en extrema pobreza y pobreza, cuyos ingresos mensuales están muy por debajo del salario básico unificado y que evidentemente, tendrían mayor urgencia en ser beneficiarios de un bono de vivienda.

Por otra parte, en relación a la protección para grupos de atención prioritaria, se observa que el Reglamento para Operación del Sistema de Incentivos para la Vivienda

<sup>27</sup> Reglamento que Norma el Sistema de Incentivos para Vivienda Rural y Urbano Marginal, Acuerdo Ministerial N.º 031 de 12 de agosto de 2010; Reglamento que norma el Sistema de Incentivos de Vivienda Urbana, Acuerdo ministerial N.º 003 de 16 de febrero de 2007; Normas de Procedimiento Aplicables al Sistema de Incentivos de Vivienda Urbana, Acuerdo Ministerial N.º 46 de 11 de septiembre de 2009; Reglamento para otorgar el Bono de Titulación, Acuerdo Ministerial 119 de 05 de noviembre de 2008; Reglamento para otorgar el Bono de Emergencia para reposición y reasentamiento, Acuerdo Ministerial 131 de 26 de octubre de 2012; Reglamento que norma la entrega de bonos para personas con discapacidad Manuela Espejo, Acuerdo Ministerial N.º 061 de 14 de octubre de 2011.

<sup>28</sup> Artículo 25.- Del aporte propio del postulante.- El aporte propio estará constituido por:

3. Aportes económicos, **de ser el caso**, de acuerdo al cuadro señalado en el artículo 26.

establece cuatro tipos de bonos focalizados dirigidos a postulantes con discapacidad y a víctimas de catástrofes naturales, no obstante, no han sido incluidos otros grupos de atención prioritaria como son los adultos mayores, niños, niñas y adolescentes; por lo que, este Organismo determina que el Sistema no protege de manera adecuada a **todos** los grupos de atención prioritaria reconocidos en el artículo 35 de la Constitución de la República

Ahora bien, el artículo 7 del Reglamento para Operación del Sistema de Incentivos para la Vivienda prevé lo siguiente: “Requisitos.- Los requisitos generales y específicos para postular a los Bonos de Vivienda son los siguientes: **Ser propietario del inmueble o estar en trámite de la legalización del dominio**, este deberá estar libre de todo gravamen, aplican excepciones”<sup>29</sup>.

Este requisito merece especial análisis pues, en el presente caso, se ha concluido que la exigencia de su cumplimiento irrestricto, sin considerar la situación fáctica del caso concreto, puede derivar en la negativa de conceder el bono de vivienda a personas que requieran protección especial y urgente por parte del Estado.

En este orden de ideas, es importante establecer dos escenarios derivados de la aplicación de esta norma reglamentaria. Por una parte, el requerimiento de ser propietario del inmueble y contar con escritura pública debidamente inscrita, a nombre del solicitante, implica que las postulaciones de aquellas personas que se encuentran ocupando un terreno del cual son propietarios o herederos, como ocurrió en el presente caso, serían relegadas hasta la conclusión de los trámites de legalización de dominio –posesión efectiva, designación de curador, escrituración y registro–, sin considerar que el desarrollo y conclusión de tales trámites implica un tiempo que para los postulantes podría ser vital, pues significaría la diferencia entre vivir a la intemperie o contar con un techo que los cobije, entre ejercer o no el derecho a la vivienda digna. Por otra parte, existe también la posibilidad de que el postulante, dadas sus circunstancias específicas de vulnerabilidad, no pueda realizar por sí mismo la legalización del dominio.

Así, la Corte Constitucional considera que de la simple lectura de esta norma, que es reproducida en los demás reglamentos e instructivos que rigen la materia, no se descubren vicios de constitucionalidad, no obstante, luego de lo analizado *ut supra*, se desprende que, en ciertos casos, la aplicación de esta norma de efectos generales, podría ser inconstitucional, pues vulneraría el derecho a la igualdad material de aquellos beneficiarios que pertenecen a cualquier grupo vulnerable, cuyos ingresos se encuentran por debajo del salario básico unificado, lo que incluye a las personas que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, y que no cuentan con título de propiedad, ya sea por imposibilidad física de obtenerlo, porque no cuentan con recursos económicos suficientes

para contratar servicios profesionales o porque se encuentre pendiente la conclusión del trámite, por lo que, la exigencia del requisito en mención constituye en sí mismo, una forma de discriminación indirecta en los términos establecidos por la Corte Constitucional en su jurisprudencia<sup>30</sup>.

En este sentido, la Corte Constitucional precisa que el Estado tiene la obligación de brindar mayores posibilidades en el acceso al derecho a la vivienda, en aquellos casos en que los beneficiarios pertenezcan a grupos de atención prioritaria o que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, excluyendo la opción a que las personas puedan reclamar un derecho a ser propietarios o pretender legalizar asentamientos clandestinos o ubicados en zonas de riesgo.

Por lo anterior, la Corte Constitucional considera que la autoridad administrativa, al momento de analizar las solicitudes o postulaciones para acceder a cualquiera de los bonos de vivienda, debe considerar las circunstancias particulares de cada caso, de manera que cuando descubran que se trata de personas que pertenecen a grupos vulnerables, que necesitan atención urgente por parte del Estado, dado que se encuentran en una situación de pobreza o extrema pobreza, dichos requisitos puedan ser modulados pues, aplicar una norma de efectos generales, a destinatarios que se encuentran en situación de desigualdad, constituye una forma de discriminación indirecta.

Por lo expuesto, en ejercicio de la facultad establecida en el artículo 436 numerales 1 y 2, en concordancia con el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República, esta Corte procede a dictar una sentencia interpretativa al Sistema de Incentivos para la Vivienda, de la siguiente manera:

Cuando el postulante a un incentivo habitacional de vivienda urbano, rural y urbano marginal o amazónico, sea una persona que pertenece a cualquiera de las categorías de atención prioritaria establecidas en el artículo 35 de la Constitución de la República, cuyos ingresos estén por debajo de un salario básico unificado, sin importar que no cuenten a la fecha de postulación, con título de propiedad debidamente inscrito, deberá ser aceptada su postulación y atendida favorablemente, **de manera inmediata**.

Esta interpretación, por efecto irradiación, deberá considerarse en toda la legislación secundaria expedida por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, que norme el Sistema de Incentivos para Vivienda.

<sup>29</sup> Requisito aplica para bonos generales y focalizados; no aplica para bonos inmobiliarios de adquisición de vivienda nueva.

<sup>30</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 080-13-SEP-CC: “(...) en tanto que la discriminación indirecta que tiene por resultado una discriminación que a primera vista aparece como neutral o invisible, pero que es irrazonable, injusta y desproporcional. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 058-14-SEP-CC: “Las vulneraciones al derechos a la igualdad en su dimensión material – también denominadas en la doctrina como acciones de “discriminación indirecta” o “por resultado” – implican que la aplicación de la regla destinada a tratar a todos por igual, causará que uno de los sujetos en comparación vea seriamente disminuido el estatus de protección de sus derechos”.

En este contexto, respecto a los requisitos formales exigidos por el Reglamento para Operación del Sistema de Incentivos para la Vivienda, relacionado con la titularidad del terreno que debe estar a nombre del postulante mediante instrumento público debidamente inscrito, deberá ser el propio Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el ente encargado de asignar, dentro de su estructura organizacional, a la unidad administrativa que se encargará de hacer el acompañamiento jurídico-legal necesario para la verificación de que el terreno aportado no sea catalogado como asentamiento clandestino ni se encuentre ubicado en zonas de riesgo, y posteriormente, de superar este primer filtro, será el responsable de la legalización formal de dichos terrenos; destacando que este proceso se realizará con posterioridad a la aceptación de la postulación de manera que las personas que pertenecen a grupos prioritarios y que justifiquen ingresos inferiores a un salario básico unificado –pobreza y extrema pobreza–, logren convertirse en beneficiarios del bono de la vivienda con la urgencia que su situación particular amerita.

Para finalizar, es importante resaltar que en relación al fallo de primera instancia, emitido por el juez noveno de lo civil del Cañar – Tambo, en sentencia emitida el 11 de junio de 2010, se declaró:

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUDOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA se declara con lugar la acción ordinaria de protección planteada; en consecuencia deja sin efecto el acto administrativo contenido en el oficio MIDUVI-DP-DT-CAÑAR-2010-327 de fecha 26 de mayo del 2010, suscrito por su Directora la Arquitecta Cecilia Ochoa Muñoz, funcionaria que deberá atender en forma urgente y como excepcional al presente caso el requerimiento del bono de la vivienda respectivo para que se materialice la construcción de la casa en favor de los menores de edad cuyos nombres y apellidos se dejaron indicados en la parte motiva del fallo quienes se encuentran bajo el cuidado y protección de su abuela María Mercedes Zumba Morocho<sup>31</sup>.

De lo anotado se colige que si bien el juez de primera instancia declaró con lugar la acción de protección planteada, dicha decisión analizó el caso concreto partiendo de una consideración esencial en ese momento: la existencia de la legitimada activa y de su familia, razón por la que la Corte Constitucional modificará las medidas de reparación ordenadas por el juez noveno de lo civil de Cañar.

Es así que, una vez demostrada la vulneración de derechos de la señora Mercedes Zumba Morocho, la Corte Constitucional encuentra necesario dictar medidas de reparación, que de manera póstuma, impliquen el reconocimiento de la responsabilidad estatal respecto de las vulneraciones declaradas en esta sentencia.

Asimismo, este Organismo estima fundamental dictar medidas que proscriban este tipo de prácticas vulneradoras de derechos, de manera que otras personas que se hallen en

igual situación fáctica, encuentren en los órganos estatales, la garantía de protección de sus derechos reconocidos en la Constitución y en el *corpus iuris* interamericano.

### 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 derechos a la motivación, igualdad material y derecho a la vivienda adecuada y digna.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone lo siguiente:
  - 3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada por los jueces de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, de 8 de julio de 2010, dictada dentro de la acción de protección N.º 03309-2010-0160.
  - 3.2 Dejar en firme la sentencia de 14 de junio de 2010, dictada por el juez noveno de lo civil del Cañar – Tambo, que aceptó la acción de protección. No obstante, dado el fallecimiento de quien fuera la legitimada activa de esta causa y la desintegración de su familia, se dispone que respecto a la reparación de los daños, se esté a lo resuelto en esta sentencia, la cual es de cumplimiento obligatorio.
  - 3.3 Ordenar que el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, por intermedio de su representante legal, realice un acto simbólico de disculpas públicas, en la plaza principal de la Comunidad de Caguanapamba, cantón El Tambo, de la provincia de Cañar, en el día que se lleve a cabo la feria semanal, en el que deberá hacer un reconocimiento de su responsabilidad en el caso concreto y pedir disculpas por la vulneración de los derechos constitucionales de la señora María Mercedes Zumba Morocho y sus nietas y nieto Ana Lucía Zaruma Zumba, David Manuel Zaruma Zumba, Flor Estefanía Pinguil Zaruma y María Liberata Álvarez Zaruma. Para este acto, se deberá contar con la presencia de Ana Lucía Zaruma Zumba, David Manuel Zaruma Zumba, Flor Estefanía Pinguil Zaruma y María Liberata Álvarez Zaruma.

La ejecución de lo ordenado se deberá informar a esta Corte, con la suficiente anticipación, con la finalidad de que un representante de este Organismo esté presente en dicho acto simbólico.

<sup>31</sup> Fojas 57 del expediente de primer nivel.

3.4 Que el personal del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda reciba capacitación especializada en temas de derechos humanos, con énfasis en la garantía a grupos de atención prioritaria.

3.5 La autoridad pertinente deberá informar a esta Corte sobre el cumplimiento de las medidas de reparación integral que han sido ordenadas en esta sentencia, en el plazo de 90 días.

4. Conforme la facultad consagrada en el artículo 436 numerales 1 y 2 de la Constitución de la República y en virtud del artículo 76 numerales 4 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

Con el objeto de tutelar los derechos de los grupos de atención prioritaria, se declara la constitucionalidad condicionada del artículo 7 del Reglamento para Operación del Sistema de Incentivos para la Vivienda, publicado en el Registro Oficial N.º 597 de 29 de septiembre de 2015, para lo cual la Corte Constitucional emite esta sentencia interpretativa:

Cuando el postulante a un incentivo habitacional de vivienda urbano, rural y urbano marginal o amazónico, sea una persona que pertenece a cualquiera de las categorías de atención prioritaria establecidas en el artículo 35 de la Constitución de la República, cuyos ingresos estén por debajo de un salario básico unificado, sin importar que no cuenten a la fecha de postulación, con título de propiedad debidamente inscrito, deberá ser aceptada su postulación y atendida favorablemente, de manera inmediata.

Asimismo, se dispone que, respecto a los requisitos formales exigidos por el Reglamento para Operación del Sistema de Incentivos para la Vivienda, relacionado con la titularidad del terreno que debe estar a nombre del postulante mediante instrumento público debidamente inscrito, deberá ser el propio Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el ente encargado de asignar, dentro de su estructura organizacional, a la unidad administrativa que se encargará de hacer el acompañamiento jurídico-legal necesario para la verificación de que el terreno aportado no sea catalogado como asentamiento clandestino ni se encuentre ubicado en zonas de riesgo, y posteriormente, de superar este primer filtro, será el responsable de la legalización formal de dichos terrenos; destacando que este proceso se realizará con posterioridad a la aceptación de la postulación de manera que las personas que pertenecen a grupos prioritarios y que justifiquen ingresos inferiores a un salario básico unificado –pobreza y

extrema pobreza–, logren convertirse en beneficiarios del bono de la vivienda con la urgencia que su situación particular amerita.

La autoridad pertinente, deberá informar a esta Corte sobre la designación de la unidad administrativa del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, que asumirá el acompañamiento jurídico-legal ordenado en el párrafo anterior y remitirá a esta Corte la reforma al respectivo reglamento, en el plazo de 60 días.

5. Remitir copia de la presente sentencia al Consejo de la Judicatura y al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, a fin de que en el marco de sus competencias y atribuciones, realicen una debida, oportuna y generalizada difusión en las instancias pertinentes.

6. Disponer la publicación de la presente sentencia en la Gaceta Constitucional de la Corte Constitucional.

7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Pamela Martínez de Salazar, **PRESIDENTA (S)**.

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 de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Pamela Martínez de Salazar, sin contar con la presencia del juez Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 26 de octubre del 2016. Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 10 de noviembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

#### **CASO Nro. 1180-10-EP**

**RAZÓN:** Siento por tal, que la señora Pamela Martínez de Salazar, suscribió la presente Sentencia el día jueves 10 de noviembre del 2016, en calidad de presidenta (s) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

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

**CORTE CONSTITUCIONAL.-** Es fiel copia del original.- Revisado por: Ilegible.- f.) Ilegible.- Quito, a 10 de noviembre de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

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