

Quito, 7 de julio de 2009

Señor Doctor
Santiago Cantón
SECRETARÍO EJECUTIVO
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, OEA
Washington, D.C., 20.006, USA
Presente.-

Estimado Embajador Cantón:

La Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH,¹ presenta la siguiente petición a favor de los señores y señoras Martha Cecilia Esparza, Abdón Napoleón Albán Alarcón, Víctor Manuel Paredes Marcillo, Diego Vicente Chila, Fanny María Panamá Muenala, Julio Morán, Olga Segido, Mariana del Rosario Maldonado Zuquillo y sus familias (en adelante "las víctimas" o "los habitantes de La Ronda"), quienes también suscriben el presente documento, con el fin de que se declare la responsabilidad del Estado ecuatoriano por la violación de los derechos a la vida, a la igualdad y no discriminación, a la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, y a la protección judicial (artículos 1(1), 4, 24, 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH)).

I.- ANTECEDENTES.-

1. La ciudad de San Francisco de Quito mantiene un proceso de reconstrucción, restauración y conservación de su centro histórico colonial, el cual está catalogado por la UNESCO² como patrimonio cultural de la humanidad. Los años de abandono que recibió de las varias administraciones dedicadas a "modernizar" la ciudad generó que las antiguas casas del centro histórico se conviertan en un centro de pobreza de la ciudad.
2. La regeneración urbana trajo consigo el problema de la ubicación de las personas que habitaban los inmuebles, muchos de ellos ocupantes de hecho

¹ Organización No Gubernamental dedicada a la promoción y defensa de los derechos humanos en el Ecuador, legalmente reconocida por el Gobierno ecuatoriano, según Acuerdo Ministerial No. 5577 del 28 de septiembre de 1993. Miembro de la Federación Internacional de Derechos Humanos – FIDH.

² Cfr., Resolución de la UNESCO de CC-78/CONF.010/10 Rev., París, 9 Octubre de 1978, disponible en: <http://whc.unesco.org/archive/repcom78.htm#2>

o arrendatarios de pequeños cuartos, por los que pagaban cantidades irrisorias. La forma inicial de actuar del Municipio de Quito fue diferente en cada caso, sin embargo el resultado final fue el mismo: se entregaron alternativas de vivienda digna y económicamente viables a las familias antes de ser desalojadas.

3. En 1991 se inició el proceso de la llamada "Casa de los 7 Patios". En dicho caso las familias que habitaban el inmueble continuaron haciéndolo una vez que este fue restaurado. Mientras la rehabilitación se llevaba a cabo el Municipio dotó a las familias de una alternativa temporal de vivienda. Finalizado el proceso se les entregaron las instalaciones a manera de arrendatarios.³
4. En el año de 2006 se produjo una situación más complicada. Cerca de 40 familias iniciaron veinte años atrás la ocupación del edificio del "Antiguo Hospital Militar" de forma consentida por el Ministerio de Defensa. Cuando el inmueble pasó a formar parte de los bienes del patrimonio cultural el Municipio de Quito intentó desalojar el inmueble.⁴ El municipio amenazó con desalojar de forma violenta a los habitantes de dicho predio.⁵
5. Finalmente, después de un largo proceso de intermediación⁶ de las organizaciones de Derecho Humanos, el Municipio aceptó cumplir con su obligación y dotar de una alternativa de vivienda digna a las personas que inicialmente pensaba desalojar.⁷ La alternativa consistió en ubicar un proyecto habitacional de bajo costo, conseguirles crédito a las familias mediante una garantía ofrecida por el Municipio, un préstamo no reembolsable de la misma institución⁸ y otorgarles, por parte del Estado central, el "bono de la vivienda".⁹ Actualmente la mayor parte de las personas que habitaban el "Antiguo Hospital Militar" cuentan con vivienda propia.¹⁰

³ Cfr., "Inquilinos vuelven a su antigua residencia: Casa de los Siete Patios revive", en *Diario Hoy*, Quito, 25 de agosto de 1992, disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/inquilinos-vuelven-a-su-antigua-residencia-casa-de-los-siete-patios-revive-56629-56629.html>. (ANEXO 1)

⁴ Cfr., Elsie Monge, *Situación de familias que quedarían sin vivienda, preocupa a la CEDHU*, Quito, boletín de prensa de 10 de enero de 2006, Comisión Ecuamélica de Derechos Humanos CEDHU (ANEXO 2). Ver además, "Del ex hospital militar saldrán 26 familias", en *Diario Hoy*, Quito, 18 de enero de 2007, disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/inquilinos-vuelven-a-su-antigua-residencia-casa-de-los-siete-patios-revive-56629-56629.html>. (ANEXO 4)

⁵ Cfr., *ibid.*

⁶ Cfr., Ines Pazmiño Gavilanes, Administradora de la Zona Centro del Municipio de Quito, carta dirigida a la Hna. Elsie Monge de la CEDHU, 7 de diciembre de 2006 (ANEXO 12). Ver además, "Nuevos plazos para inquilinos del hospital", en *Diario La Hora*, 4 de junio de 2007, p. A8. (ANEXO 11)

⁷ Cfr., "Acta Compromiso entre las Familias ocupantes y el Municipio de Quito", Quito, 20 de noviembre de 2006. (ANEXO 3)

⁸ Cfr., "Los vecinos del H. Militar se mudarán en 30 días", en *Diario El Comercio*, Quito, 24 de mayo de 2007, disponible en: http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=73567&anio=2007&mes=5&dia=24. (ANEXO 6)

⁹ Cfr., "14 familias del ex H. Militar tienen bono", en *Diario El Comercio*, Quito, 21 de mayo de 2007, p. 2. (ANEXO 5)

¹⁰ Cfr., "Habitantes de ex hospital tendrán casa propia", en *Diario La Hora*, Quito, 19 de enero de 2007, disponible en: <http://www.lahora.com.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=525361>. (ANEXO 8). Ver

6. Como parte de los proyectos de regeneración urbana, el Municipio de Quito impulsó la restauración de los inmuebles de la calle Morales ubicada en el Centro de Quito, la cual es conocida tradicionalmente como "Calle La Ronda".¹¹ Con este fin muchas de las edificaciones fueron compradas por el Municipio a sus dueños originales. Muchos de estos inmuebles están o estaban habitados por familias de bajos recursos económicos. "La Ronda" pasó de ser un sector de pobreza y alta criminalidad a uno de los principales destinos turísticos de Quito,¹² la criminalidad fue eliminada mediante la disposición de un fuerte dispositivo policial y de seguridad privada; mientras, la pobreza simplemente fue trasladada.

II.- HECHOS DEL CASO

7. Las víctimas del caso habitan el inmueble ubicado en las calles Morales 814 y Guayaquil. Desde que se iniciaron los trabajos de regeneración el Municipio empezó a anunciar a las víctimas que deberían desalojar el inmueble (2005):

"Srs.

INQUILINOS

Presente.-

Como es de su conocimiento la Empresa Metropolitana de Suelo y Vivienda QUITOVIVIENDA, adquirió el inmueble que fue de propiedad de la señora Varela Guayasamín Mónica, ubicado en la calle Morales 814 sector La Ronda, con el objetivo de mejorarlo y rehabilitarlo, para lo cual se le informa que la **fecha para desocupación** de dicho inmueble es el 28 de julio de 2005, contados a partir de la firma del acuerdo entre el propietario y QUITOVIVIENDA que fue el 28 de abril de 2005."¹³

8. Estos pedidos de desocupación fueron reiterados en varias oportunidades por parte del Municipio de Quito,¹⁴ llegando incluso a la amenaza de desalojo forzado de forma solapada: "agradeceremos tomar en consideración el presente pedido, **evitando molestias en el traslado de sus pertenencias.**"¹⁵ Además de estas comunicaciones oficiales, varios funcionarios y funcionarias del Municipio acudieron en repetidas ocasiones a la casa para intimidar verbalmente a las víctimas.

además, "Familias del antiguo hospital militar tendrán viviendas", en *Revista El Chulla*, Quito, abril 2007, p. 2 (ANEXO 9); y, "El antiguo hospital quedó deshabitado", en *Diario La Hora*, Quito, 23 de junio de 2007, disponible en: <http://www.lahora.com.ec/frontEnd/main.php?idSeccion=585897>. (ANEXO 10).

¹¹ Cfr., "La Ronda vuelve a la vida", en *Diario La Hora*, Quito, 6 de agosto de 2007, p. A6 (ANEXO 13).

¹² Cfr., "La Ronda recobra la bohemia", en *Diario El Comercio*, Quito, 18 de agosto de 2007. (ANEXO 14)

¹³ Empresa Metropolitana de Suelo y Vivienda, Oficio No. QV-00000323-2005, de 31 de mayo de 2005, firmado por David Carrión, Asesor Jurídico de QUITOVIVIENDA. (ANEXO 15)

¹⁴ Empresa Metropolitana de Suelo y Vivienda, Oficio No. QV-501-2005, de 1 de agosto de 2005, firmado por Jorge Carvajal, Gerente General de QUITOVIVIENDA. (ANEXO 16)

¹⁵ *Ibid.*

9. La intención de QUITOVIVIENDA era la de construir departamentos en la vivienda ocupada por las víctimas.
10. El Municipio de Quito no anunció cual sería su plan para garantizar el derecho a una vivienda digna de las personas, ni cual de los estándares que ya estableció en casos anteriores iba a aplicar. En efecto, el Municipio en varios casos de regeneración urbana, proveyó a las familias de una alternativa viable (ver *supra* 1 a 5). No aplicó el mismo trato que a las familias de la Casa de los 7 Patios, quienes también eran arrendatarios, en el sentido de otorgarles una vivienda temporal hasta que se realice la restauración, para que luego los arrendatarios vuelvan a ocupar dicho inmueble pagando un canon de arrendamiento al Municipio. Tampoco aplicó el mismo trato que a las familias que habitaban el ex Hospital Militar, ya que no se buscó una alternativa económicamente viable por parte del Municipio, no se dieron préstamos para el efecto, ni se prestaron garantías para que sean sujetos de crédito.
11. El Municipio actuó de mala fe con las víctimas, ya que la supuesta compra de la propiedad no se realizó hasta el 20 de junio de 2007, cuando se celebra la compra-venta del inmueble entre siete hermanos de apellidos Varela Guayasamín y el Fideicomiso Inmuebles del Centro Histórico,¹⁶ es decir dos años después de que anunciaron la supuesta venta a las víctimas.¹⁷ Hasta dicho momento, el Municipio había utilizado cuatro formas de contactar a la comunidad: (i) la Administración de la Zona Centro; (ii) el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de Quito FONSA; (iii) la Empresa Metropolitana de Suelo y Vivienda QUITOVIVIENDA; y, (iv) el Fideicomiso Inmuebles del Centro Histórico. Este hecho provocó confusión en las víctimas y fue una estrategia para considerar las reivindicaciones del "Fideicomiso Inmuebles del Centro Histórico"¹⁸ como pertenecientes al derecho privado.
12. Las comunicaciones escritas volvieron a aparecer en 2007, mediante cartas dirigidas a cada una de las víctimas¹⁹ en los cuales un abogado llamado Manuel Aucancela, supuestamente abogado del representante legal de la Sociedad Administradora de Fondos del Pichincha (entidad representante del Fideicomiso Inmuebles del Centro Histórico), en el que se realiza una "citación única" para que "comparezcan" a las oficinas del abogado, en dicha comunicación el abogado "notifica" el requerimiento del nuevo propietario de que se desocupe el inmueble; esta acción del Municipio de Quito, de hacer creer que un abogado tenía funciones jurisdiccionales (citar, notificar, ordenar comparecencias, requerir la desocupación, etc.), buscaba

¹⁶ Escritura de Compra-Venta, otorgada ante el Notario Vigésimo Cuarto del Cantón Quito, el 20 de junio de 2007. (ANEXO 18).

¹⁷ Cfr., "13 familias tendrán que salir de La Ronda", en *Diario El Comercio*, Quito, 1 de marzo de 2007, p. 14. (ANEXO 29).

¹⁸ Cfr., Certificado del Registrador de la Propiedad del Cantón Quito. (ANEXO 17)

¹⁹ Cfr., cartas enviadas por Manuel Aucancela a las víctimas. (ANEXOS 30 a 37, 40 y 41)

abusar de la sencillez de las víctimas tratando de inducirles a creer que existía una orden real de juez competente para que abandonen el inmueble.

13. Mientras estos hechos ocurrían, el Municipio de Quito impulsaba una serie de proyectos de vivienda en varios sectores de la ciudad,²⁰ en los cuales se pudo ubicar a las víctimas con el apoyo económico del Municipio como lo hizo en el caso de la "Casa de los Siete Patios" o en el del "ex Hospital Militar"; y, el gobierno central aumentaba de cobertura los bonos de vivienda.²¹ Producto de la regeneración urbana, los departamentos dentro del centro histórico se revalorizaron,²² ya no era buen negocio para el Municipio que las víctimas ocuparan el inmueble una vez refaccionado, era mejor desalojar a las víctimas y vender a buen precio los nuevos departamentos.

III.- EL PROCESO CONSTITUCIONAL

14. Con los fines de detener el desalojo forzado y obtener protección a sus derechos humanos a la vivienda y a la no discriminación, las víctimas acudieron a la Clínica de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, con cuyos miembros presentaron una acción de amparo constitucional el 18 de junio de 2007.

15. Luego del sorteo correspondiente, el conocimiento de la causa correspondió al Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil de Pichincha.²³ El 31 de julio de 2007 la Dra. María Elena Chávez Bastidas, jueza de la causa, resolvió concediéndole el amparo a las víctimas del caso:

"SE RESUELVE: aceptar la acción de amparo constitucional propuesta [...] en contra de QUITOVIVIENDA, FONSAI y el Municipio de Quito, en consecuencia se dispone de conformidad al Art. 95 de la Constitución y 46 de la Ley de Control Constitucional, que el Sr. Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, el Gerente General de la Empresa QUITOVIVIENDA y el Director ejecutivo del FONSAI deberán tomar todas las medidas conducentes a evitar el desalojo de los inquilinos que habitan en la calle Morales 814 y Guayaquil del Barrio de La Ronda o en su lugar facilitar otra alternativa que permita una vivienda digna para sus ocupantes."²⁴

²⁰ Cfr., publicidad publicada sobre varios proyectos impulsados por el Municipio (ANEXOS 19, 23 y 25). Ver además los artículos de prensa de la época (2007) donde se resalta el trabajo del Municipio en promoción de vivienda (ANEXOS 20, 21, 22 y 24)

²¹ Cfr., "Primeros bonos para Pichincha", en *Diario La Hora*, Quito, 20 de marzo de 2007, p. A3 (ANEXO 26). Ver además, "El Gobierno aceleró la entrega de bonos de Vivienda en un mes", en *Diario El Comercio*, Quito, 13 de julio de 2007, p. 10. (ANEXO 27)

²² Cfr., "La oferta de vivienda se reduce en el Centro", en *Diario La Hora*, Quito, 26 de septiembre de 2007. (ANEXO 28)

²³ Cfr., Sorteo de la causa, Oficina de Sorteros y Casilleros Judiciales del Distrito Judicial de Pichincha, de 18 de junio de 2007. (ANEXO 39)

²⁴ Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil de Pichincha, Sentencia de amparo constitucional, Juicio No. 611-2007, de 31 de Julio de 2007, p. 3. (ANEXO 38)

16. El Municipio de Quito en lugar de buscar una resolución de la situación que garantice los derechos de las víctimas decidió suspender el desalojo hasta que se resuelva la apelación del amparo. Sin embargo, las víctimas buscaron una solución satisfactoria mediante el diálogo con las autoridades del Municipio, dicho diálogo resultó infructuoso.
17. La Primera Sala del Tribunal Constitucional (autodenominada Corte Constitucional para el Período de Transición) resolvió en última instancia la apelación propuesta por el Municipio de Quito al amparo iniciado por las víctimas. En su Resolución No. 1103-2007-RA, el Tribunal rechaza el amparo, sin motivar en Derecho su resolución (ya que no acude a ninguna fuente del Derecho Constitucional o del Derecho Internacional de los Derechos Humanos para justificar su decisión), sin analizar la existencia y contenido de los derechos humanos propuestos por las víctimas en la demanda y utilizando únicamente criterios de derecho civil.

IV.- COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD

IV.1. Competencia

18. Ratione personae.- La Ilustre Comisión tiene competencia para conocer el presente caso en razón de la persona debido a que comparece como peticionario la Fundación Regional por los Derechos Humanos (en adelante "INREDH") por la vulneración de los derechos humanos de varias víctimas quienes son las siguientes:

Señor Diego Vicente Chilla
Señor Abdón Napoleón Albán Alarcón
Señor Víctor Manuel Paredes Marcillo
Señora Martha Cecilia Esparza
Señora Fanny María Panamá Muenala
Señor Julio Morán
Señora Olga Cegido
Señora Mariana del Rosario Maldonado Zuquillo
Señor José Enrique Argüello Paredes
Señora Ana Gabriela Iza Cumanicho

19. De esta manera, se cumple la condición de legitimación activa tal como lo consagra las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" y "CADH")²⁵ y el Reglamento de la CIDH²⁶.
20. Por otro lado, se denuncia el incumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado del Ecuador (en adelante "el

²⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 de noviembre de 1969, 1144 U.N.T.S. 123, O.A.S.T.S, entrada en vigor el 18 de junio de 1978, ver artículos 1 y 44

²⁶ Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, artículo 23

Estado" o "Ecuador") respecto a la CADH, instrumento que otorga competencia a la Ilustre Comisión para conocer peticiones que contengan denuncias de violación de las disposiciones de la Convención por un Estado parte²⁷.

21. Ratione materiae.- en el presente caso se alegan disposiciones de la Convención incumplidas y derechos humanos violados por parte del Estado por lo que la CIDH tiene competencia en razón de la materia para conocerlo²⁸. Sin embargo, en este caso encontraremos incumplimientos directos a los compromisos que el Ecuador contrajo con éste instrumento como también violaciones de derechos sociales, económicos y culturales, contenidos en la Convención y en otros instrumentos, que si bien no son derechos que directamente pueden ser denunciados ante la CIDH, se insta que se interprete a luz de éstos en el sentido en que no se limite "el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad (...)", como lo dispone la misma Convención y como lo ha resuelto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Corte IDH"), por ejemplo, en el Caso de la Comunidad Awás Tigni determinó que "Los términos de un tratado internacional de derechos humanos tienen sentido autónomo, por lo que no pueden ser equiparados al sentido que se les atribuye en el derecho interno. Además, dichos tratados de derechos humanos son instrumentos vivos cuya interpretación tiene que adecuarse a la evolución de los tiempos y, en particular, a las condiciones de vida actuales.", de esta manera, citando el artículo 29.b la Corte IDH resolvió en protección integral y amplia de los derechos colectivos de las comunidades indígenas.

22. De igual manera, en la OC 16²⁹ la Corte IDH define que para la protección del debido proceso de los extranjeros se debe garantizar la asistencia consular en un alcance pro homine a pesar de que ésta esté consagrada en otro instrumento internacional:

23. "El corpus juris del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones). Su evolución dinámica ha ejercido un impacto positivo en el Derecho Internacional, en el sentido de afirmar y desarrollar la aptitud de este último para regular las relaciones entre los Estados y los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones. Por lo tanto, esta Corte debe adoptar un criterio adecuado para considerar la cuestión sujeta a examen en el marco de la evolución de los derechos fundamentales de la persona humana en el derecho internacional contemporáneo."³⁰

²⁷ Supra nota 1, artículos 33.a y 44, ver también Estatuto de la CIDH, artículo 19

²⁸ supra nota 2, ver artículo 27

²⁹ Ver, Corte IDH. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16

³⁰ supra nota, párrafo 115

24. En conclusión, se insta a la Ilustre Comisión que tome en consideración estos criterios de protección progresiva de los derechos de las personas, ya que se sólo reconociendo la interdependencia de los derechos se puede reparar integralmente a las víctimas que sufren la vulneración de los mismos.

25. Ratione temporis.- la CIDH tiene competencia en razón del tiempo debido a que el Ecuador realizó el depósito de ratificación de la Convención el 28 de diciembre de 1977 y las violaciones a los derechos humanos e incumplimiento de las obligaciones de la este instrumento internacional sucedieron con posterioridad.

26. Ratione locci.- las violaciones de los derechos de las personas antes mencionadas (ratione personae) fueron realizadas en la jurisdicción del Ecuador, por lo que se configura la competencia en razón del lugar de la CIDH como la responsabilidad estatal en razón del artículo 1.1 de la Convención.

IV. Admisibilidad

27. Para que una petición se admitida por la Ilustre Comisión se debe cumplir con las condiciones estipuladas en el artículo 46.1 de la Convención³¹. Al respecto se alega consiguientemente el cumplimiento de éstas condiciones.

28. En relación al agotamiento de recursos de jurisdicción interna (artículo 46.a de la CADH), definimos en primer lugar que estos recursos deben ser "recursos sean adecuados y efectivos, como lo señalan los principios generales del Derecho internacional aplicables como lo exige el artículo 46.1, es decir, idóneos para proteger la situación jurídica infringida y capaces de producir el resultado para el que fueron concebidos"³², en segundo lugar, la CIDH se ha pronunciado sobre la actuación de las autoridades judiciales justamente para que éstos recursos sean idóneos y efectivos, estipulando que "la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso. Decidir sobre los derechos implica efectuar una determinación entre los hechos y el derecho --con fuerza legal-- que recaiga y que trate

³¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 46 1. Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 ó 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá: a. que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos; b. que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva; c. que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, y d. que en el caso del artículo 44 la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del representante legal de la entidad que somete la petición.

³² Corte IDH. Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11, párr. 36

sobre un objeto específico. Ese objeto es la pretensión particular del reclamante”³³.

29. En el mismo sentido ha sentenciado la Corte IDH, vinculando necesariamente el derecho a la protección judicial (artículo 25 de la CADH) con el tipo de recursos que las víctimas, en el presente caso, deben “agotar” antes de interponer una denuncia ante el Sistema Interamericano, siendo éste un sistema de protección “coadyundante o complementaria”³⁴, refiriéndose que:

“no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso que sea sencillo y rápido, en los términos del artículo 25 de la Convención. Esta Corte ha establecido reiteradamente que la existencia de este tipo de garantías “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”.³⁵

30. En el presente caso, las víctimas mencionadas anteriormente, están actualmente en un peligro inminente de no tener un lugar donde vivir y tener que salir a la calle en una situación de riesgo debido a que son familias de escasos recursos. Éste riesgo es provocado por dos situaciones consecuenciales, la una es la pretensión de desalojo de las víctimas por las autoridades de la Administración Centro del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y de las empresas FONSAL y QUITOVIVIENDA debido a proyectos de rehabilitación del sector y si bien el derecho y la legalidad de ésta actuación es debatible, la certeza y la inminencia de la violación de los derechos de las víctimas es consecuencia de que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito incumple con su deber constitucional e internacional de ofrecer una alternativa eficaz e idónea para su reubicación considerando el contexto de las familias.

31. Para la prevención de sus derechos, las víctimas interpusieron un recurso de amparo³⁶, garantía constitucional que tiene como objeto “cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública, que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio

³³ CIDH, Caso 10.087, Gustavo Carranza c. Argentina, 30 de septiembre de 1997

³⁴ Preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párrafo segundo

³⁵ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 90

³⁶ Constitución Política del Ecuador de 2008, “Art. 95.- Cualquier persona, por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad, podrá proponer una acción de amparo ante el órgano de la Función Judicial designado por la ley. Mediante esta acción, que se tramitará en forma preferente y sumaria, se requerirá la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública, que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente, y que, de modo inminente, amenace con causar un daño grave. También podrá interponerse la acción si el acto o la omisión hubieren sido realizados por personas que presten servicios públicos o actúen por delegación o concesión de una autoridad pública. (...)”

internacional vigente, y que, de modo inminente, amenace con causar un daño grave”, además este recurso al tenor de la norma constitucional debe ser resuelto “en forma preferente y sumaria” ante la autoridad judicial establecida por ley (que era el Juez de lo Civil).

32. En este sentido, el recurso de amparo era un recurso formalmente rápido y sencillo, en otras palabras idóneo para la protección de los derechos humanos en correlación con lo que ha sentenciado la Corte IDH:

“(…) el artículo 25.1 de la Convención es una disposición de carácter general que recoge la institución procesal del amparo, como procedimiento sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de los derechos fundamentales (**El habeas corpus bajo suspensión de garantías, supra 16, párr. 32**). Establece este artículo, igualmente, en términos amplios, la obligación a cargo de los Estados de ofrecer, a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales.(…)”³⁷ (La negrilla pertenece a la cita).

33. De esta manera se interpuso el recurso de amparo ante la Jueza Vigésimo Tercero de lo Civil de Pichincha (en adelante Jueza de lo Civil), en que se alegó que el proceso de desalojo y expulsión resolvió autorizar el Municipio de Quito para que mediante la empresa de naturaleza mixta denominada “Quito Vivienda” se celebre el contrato de compraventa de la adquisición del inmueble ubicado en el Barrio la Ronda y que con esto se proceda a realizar el desalojo de las familias que habitan en el inmueble. Sin embargo, el proceso de desalojo (ilegal o legal) crea una situación de grave peligro para las familias debido a que atenta inminentemente con su derecho a la vida digna, el derecho a la protección de la familia y de los niños (as) y su derecho a la vivienda, todos éstos reconocidos en la Constitución del Ecuador e instrumentos internacionales que el Ecuador es parte³⁸. La Jueza de lo Civil resolvió que se suspenda dicho proceso hasta que los accionados (quiénes son la autoridad pública del Municipio del Distrito de Quito y las empresas FONSAL y Quito Vivienda), cumplan con su deber constitucional de ofrecer una alternativa eficaz e idónea para su reubicación.

34. Posteriormente, los accionantes impugnaron esta decisión ante el Tribunal Constitucional del Ecuador, autoridad judicial de última jerarquía respecto al control constitucional de los actos de autoridad pública³⁹. El Tribunal

³⁷ Corte IDH. El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 23

³⁸ Constitución del Ecuador de 1998, artículos 16 y 32. Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11; Convención de los Derechos del Niño, artículo 27.3; Convención Americana sobre Derechos Humanos art. 1, Observaciones Generales No. 3,4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, Opinión Consultiva OC-11/90 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

³⁹ Congreso Nacional del Ecuador, Ley de Control Constitucional, Ley 000, Registro Oficial 99 de 2 de Julio de 1997, Ver, “Art. 52.- La concesión del amparo será obligatoriamente consultada, para su confirmación o revocatoria ante el Tribunal Constitucional, ante el cual procederá también el recurso de apelación de la resolución que lo deniegue, debiendo en uno u otro caso remitirse lo actuado al superior

Constitucional resuelve desestimar la resolución de la Jueza de lo Civil⁴⁰. Considera que una vez que el proceso de desalojo se realiza de la manera legalmente procedente⁴¹ se puede solicitar el "desahucio" o desalojo de los inquilinos que habitan el inmueble; por otro lado, resuelve que no es ilegítima la comunicación anticipada a los inquilinos de su proceso de desalojo, y que "supeditar el derecho de disposición de un bien adquirido legítimamente, a cumplir con exigencias y aspiraciones de inquilinos, sea que los mismos agrupen a personas en situación de vulnerabilidad, constituye una limitación injusta de la propiedad, y un exceso ajeno a la tutela del derecho que tienen los recurrentes", además cuestiona que "¿Si la propiedad fuera de una entidad no relacionada con el Municipio, se habría condicionado se solucione el problema de vivienda de los inquilinos?". Así, resuelve revocar la decisión de la Jueza de lo Civil de instancia y niega el amparo constitucional.

35. En este sentido, no se espera que la Ilustre Comisión actúe como "tribunal de cuarta instancia" sino que analice el fallo del Tribunal Constitucional respecto a los derechos reconocidos en la Convención Americana. Por tal razón se alega que la decisión del Tribunal Constitucional impidió a las víctimas tener un recurso efectivo y capaz de garantizar sus derechos debido en primer lugar, a que la última autoridad judicial no consideró a profundidad éstos, teniendo en consideración lo que determinó la Corte IDH, en que " (...) ha resaltado que las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias(...)"⁴² y que "el deber de motivar no exige una respuesta detallada a todo argumento de las partes, sino que puede variar según la naturaleza de la decisión, y que corresponde analizar en cada caso si dicha garantía ha sido satisfecha"⁴³.

36. En segundo lugar, en razón de que el Tribunal Constitucional es el último órgano jurisdiccional competente, el recurso de amparo constitucional no fue capaz de realizar el resultado de su objetivo, de "cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública, que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente", es así como la Corte IDH estableció que "No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales

dentro de las veinticuatro horas subsiguientes de ejecutoriada la resolución que admita o deniegue el recurso. El recurso de apelación deberá ser interpuesto una vez notificada al actor y antes de ejecutoriada la providencia que deniegue el amparo, dicha notificación se hará en el domicilio señalado en la demanda de amparo." Y también, "Art. 14.- De las resoluciones del Tribunal Constitucional no cabe recurso alguno."

⁴⁰ Resolución No. 1103-2007-RA, Quito D.M., 7 de enero de 2009

⁴¹ Ver *supra* nota, consideración sexta

⁴² Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 78

⁴³ *Supra* nota, párr. 90

del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios".⁴⁴

37. Otra condición de admisibilidad es que se presente la demanda dentro del plazo de seis meses desde la última notificación de la decisión definitiva (art. 46.1.b de la CADH). En el presente caso, la última notificación de la decisión definitiva es la resolución del Tribunal Constitucional, Resolución No. 1103-2007-RA, Quito D.M., 7 de enero de 2009, por ser la última instancia judicial, de más alta jerarquía:

"Art. 14.- De las resoluciones del Tribunal Constitucional no cabe recurso alguno."⁴⁵

38. Por tal razón, en cumplimiento de esta condición se presenta presente petición en el plazo de seis meses (7 de julio de 2009).

39. Por otro lado, se declara que la materia de esta petición no está pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional (artículo 46.1.c de la CADH).

V.- DERECHOS VIOLADOS.

V.1. Violación del Derecho a la igualdad y a la obligación de no discriminación (Artículos 1.1 y 24 del CADH)

40. La Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación en los siguientes términos:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

41. En el presente caso el Estado ecuatoriano, por medio del Municipio de Quito, estableció una práctica de reconocimiento del derecho a la vivienda adecuada en el marco de las regeneraciones urbanas, esta práctica incluye el restaurar un inmueble para que luego lo vuelvan a ocupar sus anteriores habitantes, prestando además una vivienda temporal mientras se realizan los trabajos (Casa de los Siete Patios, ver *supra* 3); u, otorgar préstamos, tramitar otros ante instituciones financieras privadas y el gobierno central,

⁴⁴ Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 183

⁴⁵ *Supra* nota 9

así como servir de garante para adquirir vivienda propia (Antiguo Hospital Militar, ver *supra* 4 a 5).

42. El caso de las víctimas también se refería a un inmueble del Centro Histórico de Quito, el fin de realizar trabajo en el inmueble era también el de la regeneración urbana, las víctimas eran también personas de escasos recursos económicos, entre las víctimas existen también personas enfermas, menores de edad y adultos mayores; y quien impulsa el proyecto es el mismo Municipio de Quito. Sin embargo, a las víctimas del presente caso no se les ofreció una alternativa de vivienda y han sufrido un acoso constante desde 2005 para que abandonen la casa.
43. Para determinar si en el presente caso existió o no una discriminación, debemos analizar (i) la definición de discriminación; (ii) la existencia o no de un "trato diferente"; y, (iii) si existe justificación para el "trato diferente" que recibieron las víctimas.
44. Sobre la discriminación, para el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, discriminación es "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas".⁴⁶
45. Sin embargo, no toda distinción o "trato diferente" constituirá discriminación, ya que las distinciones pueden buscar el mayor ejercicio de los derechos humanos (como en el caso de las acciones afirmativas). Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte):

"no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Ya la Corte Europea de Derechos Humanos basándose "en los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos" definió que sólo es discriminatoria una distinción cuando "carece de justificación objetiva y razonable" [Eur. Court H.R., Case "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium " (merits), judgment of 23rd July 1968, pág. 34]. Existen, en efecto, ciertas desigualdades de hecho que legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contraríen la justicia. Por el contrario, pueden ser un vehículo para realizarla o para proteger a quienes aparezcan como jurídicamente débiles."⁴⁷

⁴⁶ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *No discriminación*, observación general 18, aprobado el trigésimo séptimo periodo de sesiones, 1989, párr. 7.

⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización*, Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, Serie A No.4, párr. 56.

46. En el citado documento la Corte establece que una distinción, para no ser discriminatoria, debe partir "de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana".⁴⁸
47. En el presente caso, como ya anotamos, no existía supuestos de hecho sustancialmente diferentes entre las personas que fueron habitaban inmuebles en similares condiciones, como era el caso de la "Casa de los Siete Patios" o el "Antiguo Hospital Militar", entre los casos señalados y el presente existen importantes similitudes, a saber: (a) existían relaciones con los dueños anteriores al Municipio en base de las cuales se sostenía la habitación de los inmuebles; (b) en los tres casos los inmuebles habitados fueron adquiridos por el Municipio; (c) las personas de las tres casas tenían condiciones socioeconómicas similares (vendedor@s ambulantes, emplead@s domésticas, cuidador@s de carros aparcados en la calle, guardias de seguridad, etc.); (d) las personas de las tres casas no habrían podido acceder a otra opción de vivienda sin el apoyo del Municipio.
48. la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su práctica reiterada ha establecido que para poder determinar la existencia de un trato discriminatorio, es necesario realizar un estándar de comparación entre dos grupos, que estén en condiciones similares y que hayan sido tratados de forma diferente, en base a circunstancias prohibidas por la ley.⁴⁹
49. En el presente caso, los dos grupos serían: por una parte, las personas de la "Casa de los Siete Patios" y del "Antiguo Hospital Militar"; y, por otro lado, las víctimas del presente caso. Queda claro, de los hechos, que al primer grupo no se le desalojó de los inmuebles, sino que el Municipio les garantizó la recuperación de su condición de inquilinos luego de la restauración, en el primer caso, y el acceso a una alternativa digna de vivienda, en el segundo caso; mientras que el Municipio no ha presentado una alternativa viable de vivienda a las víctimas del presente caso. En conclusión, si existe un "trato diferente".
50. Si consideramos a la igualdad como uno de los derechos que fundan el Estado de Derecho y el Estado Constitucional entonces toda distinción que se realice entre los habitantes y las habitantes de un Estado constituirá una limitación a sus derechos humanos y, por tanto, una acto ilegítimo que le genera responsabilidad al Estado.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 8/98, Caso 11.671, Carlos García Saccone, 2 de marzo de 1998; Informe No. 39/96, Caso 11.673, Santiago Marzoni, 15 de Octubre de 1996; Informe No. 48/98, Caso 11.403, Carlos Alberto Martín Ramírez, 29 de septiembre de 1998.

51. A pesar de que esta prohibición es la regla general, las distinciones "legítimas" son permitidas, excepcionalmente, siempre y cuando el Estado justifique de forma suficiente la medida. En la jurisprudencia la Corte Suprema de los Estados Unidos de América esta argumentación de excepcionalidad se ha denominado la doctrina del "strict scrutiny" o escrutinio estricto, esto significa que cualquier acción estatal que establezca una diferencia debe ser rechazada por ser violatoria a la disposición constitucional de igual protección, a menos que se pueda demostrar que la diferenciación es esencial para conseguir el cumplimiento de alguna obligación estatal ineludible⁵⁰.
52. En el presente caso, el fin perseguido por el Municipio al remodelar la casa es su venta al costo del mercado, no provee de ninguna alternativa viable a las víctimas del caso y reforma sin justificación sus prácticas anteriores que fueron acordes al derecho internacional de los derechos humanos en cuanto a estándares de cumplimiento del derecho a la vivienda, en especial en su faceta de prohibición de desalojos forzosos, como veremos más adelante.
53. Por lo antes expuesto las acciones del Municipio configuran un trato distinto injustificado y arbitrario, por lo que el Estado de Ecuador violó los artículos 24 (derecho a la igualdad) y 1.1 (principio a la no discriminación) de la CADH por no cumplir con su deber respetar los derechos humanos.

V.2. Violación al Derecho a la Protección Judicial (Artículo 25 de la relación con el Artículo 1.1 de la CADH)

54. La Convención Americana establece que: "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales"⁵¹
55. En este sentido la Corte Interamericana ha manifestado que:

para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el citado artículo 25.1 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino es preciso que sean efectivos, es decir, se debe brindar a la persona la posibilidad real de interponer un recurso sencillo y rápido que permita alcanzar, en su caso, la protección judicial requerida.⁵²

⁵⁰ Cfr., Ronald Dworkin, *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, Harvard Press, 2001, p. 412. La Traducción es nuestra.

⁵¹ Convención Americana de Derechos Humanos, Art. 25.

⁵² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Calderón vs. Ecuador, sentencia de..., párr. 93

56. En el presente caso las víctimas presentaron un recurso de amparo constitucional, el cual les fue concedido en primera instancia; sin embargo en la segunda instancia, es decir ante el Tribunal Constitucional, se negó la petición sin que exista argumentación en Derecho de la decisión adoptada por el Tribunal.

57. Aclaremos que no es nuestra intención utilizar a la Comisión Interamericana como tribunal de cuarta instancia volviendo a revisar la materia sobre la cual se pronunció el Tribunal nacional. Sin embargo la Comisión si es competente para conocer de casos en los que existan violaciones a las garantías al debido proceso y la protección judicial, como ocurre cuando una sentencia no se encuentra motivada.

58. Para la Corte, toda decisión que pueda afectar derechos humanos debe estar debidamente motivada, caso contrario sería una decisión arbitraria.⁵³ En el caso de YATAMA, por ejemplo, el Consejo Supremo Electoral emitió una resolución en la cual no se señalaban las normas aplicables, sino que simplemente rechazaba la solicitud de inscripción de dicho moviendo político.⁵⁴ En dicho caso concreto la Corte entendió motivación como "señalar las normas en las que se fundamentaban los requisitos que estaba incumpliendo YATAMA, los hechos en que consistía el incumplimiento y las consecuencias de ello"⁵⁵.

59. Sobre el *quantum* de la argumentación, la Corte determinó que en los procesos el juez debe examinar y pronunciarse expresamente sobre todos los puntos alegados por el demandante:

"debe examinar las razones invocadas por el demandante y manifestarse expresamente sobre ellas, de acuerdo a los parámetros establecidos por la Convención Americana"⁵⁶

60. En el presente caso, el Tribunal Constitucional debía analizar la existencia o no del derecho a la vivienda en la situación problemática planteada, para esto debía definir el contenido de este derecho acudiendo a las fuentes del Derecho Constitucional y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, existiendo para ello sentencias de la Corte Interamericana que tratan indirectamente el tema del derecho a la vivienda como componente del derecho a la vida digna, dos observaciones generales del Comité del

⁵³ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, *op. cit.*, párr. 152. la Corte cita en este punto las resoluciones de la Corte Europea de Derechos Humanos, *Case García Ruiz v. Spain [GC]*, no. 30544/96, § 26, ECHR 1999-I; y *Case of H. v. Belgium*, Judgment of 30 November 1987, Series A no. 127-B, para. 53.

⁵⁴ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, párr. 153.

⁵⁵ Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, *op. cit.*, párr. 153.

⁵⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñíguez contra Ecuador*, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, del 21 de noviembre de 2007, Serie C No. 170, párr. 133. Además, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 96.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (del cual es parte Ecuador) y los documentos generados en el Relator Especial sobre Vivienda Adecuada de Naciones Unidas. Sin embargo, la única fuente que utilizó el Tribunal Constitucional fue de orden infra constitucional, es decir la Ley de Inquilinato.

61. Al presentar un recurso por cualquiera de las vías disponibles se espera que el juez resuelva de acuerdo con competencia, así los jueces civiles aplicaran el código civil, los penales el código penal (a más de la Constitución y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos), etc. Entonces, del juez constitucional esperamos que aplique la Constitución, los Tratados en materia de Derechos Humanos y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la ley se convierte en un referente para identificar el alcance de un derecho o principio, pero jamás podrá derrotar *per se* a una norma constitucional, para esto se requerirá que el juez este analice que principios constitucionales sustentan las normas legales para entonces confrontarlas con derechos o principios constitucionales.

62. En el presente caso, el Tribunal Constitucional no desarrolla sobre el derecho a la vivienda (obligaciones de cumplimiento inmediato, contenido mínimo, estándares de intervención, etc.) y no se pronuncia sobre el derecho a la igualdad cuya violación se alegó en la demanda.⁵⁷

63. La única referencia que se hace en la sentencia al derecho a la vivienda es la siguiente:

Supeditar el derecho de disposición de un bien adquirido legítimamente, a cumplir con exigencias y aspiraciones de inquilinos, sea que los mismo agrupen a personas en situación de vulnerabilidad, constituye una limitación injusta de la propiedad, y un exceso ajeno a la tutela del derecho que tienen los recurrentes, a lo que corresponde preguntarse: ¿Si la propiedad fuera de una entidad no relacionada con el Municipio, se habría condicionado se solucione el problema de vivienda de los inquilinos? Creemos que no. El derecho a la vivienda no puede ser concretado en obliga r al la municipalidad confiera vivienda a todo ciudadano de escasos recursos del Distrito; y menos aún, en conferir únicamente a los arrendatarios de tal edificación el derecho preferente, discriminando al resto de ciudadanos en condiciones similares; y negando además, la posibilidad de que otros ciudadanos también necesitan de vivienda, puedan acceder a ella, pero sujetándose a los parámetros que propone la Empresa ofertante.

64. Finalmente, no existió en ningún momento un documento legal que habilite al Municipio ha ordenar el desalojo de un inmueble, como lo hizo a través de las distintas denominaciones (fondo, empresa municipal o fideicomiso), ya que es el juez de inquilinato quien debe notificar al arrendatario que cuenta con un plazo para desaojar el inmueble, tomando en cuenta lo siguiente:

⁵⁷ Cfr., Demanda presentada por el Centro de Derechos Humanos a favor de las víctimas. (ANEXO 43)

"El dueño dará al arrendatario un plazo de 3 meses para la desocupación. Si el arrendatario no fuere desahuciado en el plazo de un mes contado desde la fecha de transferencia de dominio subsistirá el contrato [de arrendamiento]. Este plazo debe contarse desde la fecha de inscripción en el Registro de la Propiedad, hasta el día que se dicte la solicitud de desahucio al inquilino."⁵⁸

65. Aclaremos que no nos estamos refiriendo a hechos futuros, la violación se consumó en el momento en que el Municipio interrumpió la tranquilidad de la vida de las víctimas con amenazas constantes de desalojo por escrito y verbalmente; sin que el Municipio haya realizado ni siquiera el trámite de desalojo contenido en la ley de inquilinato, mayor razón para que el Tribunal Constitucional tutele el derecho a la vivienda de dichas personas.

66. Por lo antes expuesto el Estado de Ecuador violó el derecho a la protección judicial por no brindar un recurso efectivo para la protección de los derechos reconocidos en su Constitución, por lo que es responsable por la violación del artículo 25 de la CADH en relación con la obligación de garantizar los derechos contenida en el artículo 1.1 de la CADH.

V.3. Violación al Derecho a la Vida Digna en relación con el Derecho a la Vivienda Adecuada (Artículo 4.1 en relación al Artículo 1.1 de la CADH)

67. El derecho a la vida se encuentra contenido en la CADH en los siguientes términos:

Artículo 4. Derecho a la Vida

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.

68. A pesar de que tradicionalmente este derecho interpretado como el derecho a la existencia física, la Corte ha avanzado en su jurisprudencia y en las últimas sentencias ya hace referencia al derecho a la vida digna:

"Este Tribunal ha sostenido que el derecho a la vida es fundamental en la Convención Americana, por cuanto de su salvaguarda depende la realización de los demás derechos. Al no respetarse el derecho a la vida, todos los demás derechos desaparecen, puesto que se extingue su titular. En razón de este carácter fundamental, no son admisibles enfoques restrictivos al derecho a la vida. En esencia, este derecho comprende no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se generen condiciones que le impidan o dificulten el acceso a una existencia digna."⁵⁹

⁵⁸ Ley de Inquilinato, Art. 31.

⁵⁹ Corte IDH. **Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay.** Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 161.

69. El caso citado corresponde al Caso de la comunidad de Yakye Axa en el cual se determinó la violación del derecho a la vida digna (artículo 4.1) independientemente de que por causa de las condiciones de vida se haya demostrado la muerte de alguna de las víctimas.

70. En la misma sentencia se hace referencia a cuales deben ser las características para el cumplimiento del derecho a la vida digna, entre los cuales se encuentra el derecho a contar con una vivienda adecuada.⁶⁰

71. Para comprender el alcance de esta disposición debemos remitirnos al Sistema Universal donde el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha emitido dos observaciones generales respecto al derecho a la vivienda:

En su Observación general Nº 4 (1991) el Comité señaló que todas las personas deberían gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento u otras amenazas. Llegó a la conclusión de que los desalojos forzosos son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto.⁶¹

72. Como vemos, el Comité del PIDESC determina que ya existe violación al derecho a la vivienda en el hostigamiento u otras amenazas previas al desalojo forzoso. Estos hechos son una constante en el presente caso.

73. El mismo documento reconoce que no se podrán dar desalojos forzosos si las personas quedarán sin vivienda y que el Estado deberá tomar las acciones hasta el máximo de sus recursos para proporcionar vivienda a las personas afectadas:

Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda.⁶²

74. Las víctimas en ningún momento solicitaron que se les confiera viviendas gratuitas, su propuesta fue que les sean entregados créditos para comprar los departamentos que se iban a realizar en la propia casa o permanecer como arrendatarios (como ocurrió en el caso de la "Casa de los Siete Patios) o que les otorguen ayudas y créditos para acceder a otros planes de vivienda (como ocurrió en el caso del "Hospital Militar").

75. Ninguna acción fue tomada para garantizar el acceso a la vivienda de las víctimas por parte del Estado. El Estado tampoco se abstuvo de amenazar y

⁶⁰ Corte IDH. **Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay.** Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 164.

⁶¹ Comité del PIDESC, Observación General 7, párr. 1.

⁶² Comité del PIDESC, Observación General 7, párr. 16.

hostigar a las víctimas aún cuando ni siquiera se hallaba saneado el traspaso de propiedad al Municipio.

76. Por lo antes expuesto el Estado no garantizó el derecho a la vivienda de las víctimas y producto de esto les impide gozar de su derecho a una vida digna, por lo que el Estado violó el artículo 4.1 de la CADH en relación con la obligación de respetar los derechos contenida en el artículo 1.1 de la CADH.

V.4. Violación a la obligación de garantía progresiva de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (Artículo 26 de la CADH en relación con los Artículos 2 de la CADH y 34.k de la Carta de la Organización de los Estados Americanos)

77. El Artículo 26 de la CADH expresa que:

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

78. Este artículo introduce es el marco para introducir dentro de los derechos reconocidos por la CADH a aquellos derechos contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, tal es el caso del derecho a la vivienda contenido en dicha carta en los siguientes términos:

Artículo 34

Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: [...]

k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población;

79. En el desarrollo de la jurisprudencia y la doctrina en el Campo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante DESC) encontramos aportes importantes para comprender la excepcionalidad de las medidas que limitan derechos fundamentales. Una de las formas de limitación de los derechos fundamentales en general, aunque más desarrollada en el campo de los DESC, es la adopción por parte del Estado

de medidas regresivas en contraposición a la obligación de progresividad que los Estados tienen respecto a los derechos fundamentales.

80. La obligación de progresividad en materia de DESC la encontramos recogida en otros cuerpos normativos internacionales ratificados por Ecuador, como el artículo 26 de la CADH y el artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Artículo 1

Obligación de Adoptar Medidas

Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.⁶³

81. La obligación de desarrollo progresivo implica, en palabras de Víctor Abramovich y Christian Courtis, cierta "gradualidad",⁶⁴ dado que el pleno goce de los DESC no puede ser logrado de forma inmediata ya que en mucho dependerá de los recursos disponibles de los Estados. Sin embargo, la obligación de desarrollo progresivo no puede ser tomada a la ligera, como lo señala el Comité del PIDESC:

[...] El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo.[...] Éste impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en éste aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.⁶⁵

82. A partir de esta observación general del Comité del PIDESC se desprende la existencia de una obligación de no retroceso o prohibición de regresividad en materia de DESC, esta obligación implica que los Estados no podrán adoptar medidas que disminuyan el goce o ejercicio de los DESC, tomando

⁶³ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el decimoctavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, entrada en vigor el 16 de noviembre de 1999, firmado por Ecuador el 17 de noviembre de 1988, ratificado por Ecuador el 10 de febrero de 1993, artículo 1.

⁶⁴ Cfr. Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles*, Madrid, Editorial Trotta, 2004, 2a. ed., p. 93.

⁶⁵ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, observación general 3, adoptada en su quinto período de sesiones, documento E/1991/23, 1990, párr. 9.

en cuenta los niveles de reconocimiento que se han alcanzado por la población. Sin embargo, las medidas de carácter regresivo no están prohibidas a los Estados, pero estas serán de carácter excepcional, requerirán una consideración cuidadosa y deben justificarse tomando en cuenta la totalidad de los derechos fundamentales.⁶⁶

83. Por tanto, las medidas regresivas, o limitaciones, en materia de derechos fundamentales sólo pueden ser adoptadas de forma excepcional, por lo que “[e]l estándar de juicio para considerar justificada y por ende permisible la medida regresiva es alto”.⁶⁷ En su tratado sobre la prohibición de la regresividad en materia de derechos sociales, Courtis señala que los Estados para adoptar una medida regresiva deben justificar: “a) la existencia de un interés estatal calificado; b) el carácter imperioso de la medida y c) la inexistencia de cursos de acción alternativos menos restrictivos del derecho en cuestión”.⁶⁸

84. Para comprender cuáles podrían ser los intereses estatales permisibles, se debe recurrir a las observaciones generales del Comité del PIDESC; la justificación se deberá realizar “por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”.⁶⁹ De esta expresión se desprende que los Estados deben probar que la medida regresiva potenciará el acceso del derecho limitado (u otro derecho) a la población y que previo a la toma de dicha decisión se invirtieron el máximo de los recursos disponibles por parte del Estado.⁷⁰

85. Estos parámetros restringen la discrecionalidad del Estado en el momento de tomar decisiones legislativas, administrativas o judiciales que puedan limitar los DESC de las personas bajo su jurisdicción, cuya inobservancia le

⁶⁶ Cfr., Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles*, op. cit., p. 109.

⁶⁷ Christian Courtis, “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”, en Christian Courtis, comp., *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, 2006, p. 39.

⁶⁸ Christian Courtis, “La prohibición de regresividad...”, op. cit., p. 37.

⁶⁹ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *La índole de las obligaciones...*, op. cit., párr. 9. La misma referencia se encuentra en la observación general 13: “Si deliberadamente adopta alguna medida regresiva, el Estado Parte tiene la obligación de demostrar que fue implantada tras la consideración más cuidadosa de todas las alternativas y que se justifica plenamente en relación con la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga el Estado Parte”, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *El derecho a la educación (artículo 13)*, observación general 13, adoptada en su vigésimo primer período de sesiones, documento E/C.12/1999/10, 1999, párr. 45; y, en la observación general 14: Si se adoptan cualesquiera medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado Parte demostrar que se han aplicado tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado Parte”, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)*, observación general 14, adoptada en su vigésimo segundo período de sesiones, 2000, párr. 32.

⁷⁰ Cfr., Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles*, op. cit., pp. 109 a 110.

genera responsabilidad al Estado por violación a los derechos humanos. Se debe entender que este nivel de razonabilidad es común a los derechos económicos sociales y culturales; y, los derechos civiles y políticos, debido al carácter interdependiente e indivisible de estos dos conjuntos de derechos humanos.⁷¹

86. En el presente caso se estableció un parámetro de respeto de los derechos en el sentido de que el Municipio no realice desalojos forzados sino que busque una alternativa viable para los habitantes de las casas que serán sometidas a rehabilitación urbana.
87. Esta regresión del derecho a la vivienda no garantiza otros derechos de la Constitución ni de la Convención y no se encuentra motivado de tal forma que demuestre la necesidad y proporcionalidad de la medida regresiva, por tanto el Estado violó el artículo 26 de la CADH.

VI.- PETICIÓN

88. Con los antecedentes expuestos, comedidamente solicitamos:

1. Que la Comisión declare que el Estado ecuatoriano ha violado el derecho a la vida (Art. 4.1), el derecho a la igualdad (Art. 24), la prohibición de discriminación (Art. 1.1), el derecho a la protección judicial (Art. 25) y la obligación de garantía progresiva de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (Art. 26) reconocidos por la Convención; todos ellos con relación a las obligaciones del Estado de respeto y de adoptar medidas para el respeto de los derechos humanos contenidas en los Arts. 1 y 2 de la Convención, en perjuicio de Martha Cecilia Esparza, Abdón Napoleón Albán Alarcón, Víctor Manuel Paredes Marcillo, Diego Vicente Chila, Fanny María Panamá Muenala, Julio Morán, Olga Segido, Mariana del Rosario Maldonado Zuquillo y sus familias.
2. Que la Comisión ordene que el Estado ecuatoriano repare adecuadamente a las personas afectadas por la violación a los derechos humanos que constan en esta petición.
3. Que la Comisión ordene al Estado ecuatoriano el tomar todas las medidas necesarias para que mejorar el sistema de protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

VII.- FIRMAS Y NOTIFICACIONES.-

⁷¹ Cfr. Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *La índole de las obligaciones...*, *op. cit.*, párr. 8.

VII.- FIRMAS Y NOTIFICACIONES.-


Los/as abajo firmantes autorizamos a David Cordero Heredia miembro de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos para representarnos en el trámite de la presente Petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Notificaciones las recibiremos en la dirección:

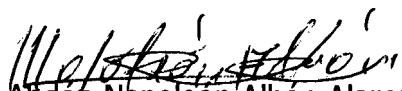
Dirección: Fundación Inredh, Avenida República, No. 192 y Diego de Almagro, Edificio Casa Blanca, Oficina 2-C.

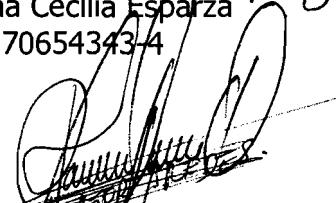
Telefax: (593) 2-2526365


E-mail: davidcorderoheredia@hotmail.com

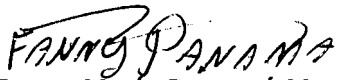
Atentamente:

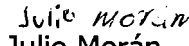

Martha Cecilia Esparza
C.I. 170654343-4

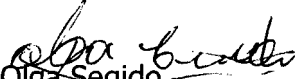

Abdon Napoleón Albán Alarcón
C.I. 180062798-4



Víctor Manuel Paredes Marcillo
C.I. 050189463-8


Diego Vicente Chila
C.I. 170703506-7



Fanny María Panamá Muenala
C.I. 171514200-4


Julio Morán
C.I. 120519782-3


Olga Segido
C.I. 090570164-5


Mariana del Rosario Maldonado Zuquillo
C.I. 170574465-5


José Enrique Argüello Paredes
C.I. 040032621-1


Ana Graciela Iza Cumanicho
C.I. 170540393-3


David Cordero Heredia
Asesor jurídico INREDH