



**Defensoría
del Pueblo**
ECUADOR

El Desafío de ser diferentes es sentirnos semejantes

-66-
García y cañ
Q

**RESOLUCIÓN No. 027-DPE-CGDZ1-2017-AGD.
EXPEDIENTE DEFENSORIAL N° 533-DPE-CGDZ1-2016.**

DEFENSORÍA DEL PUEBLO.- COORDINACIÓN GENERAL DEFENSORIAL ZONAL 1.

Tulcán, 21 de agosto del 2017, las 12h41.

I. ANTECEDENTES Y HECHOS:

El 28 de diciembre del 2016, el señor Juan Fernando Ramírez Pantoja, portador de la cédula de ciudadanía N° 040122793-9, compareció ante la Coordinación General Defensorial Zonal 1 de la Defensoría del Pueblo en Carchi, manifestando: Que durante un fuerte aguacero suscitado el 12 de noviembre del 2016, la vivienda en que habitaba en calidad de arrendatario, ubicada en la Av. Expresa Oriental y calle Las Moras (sector El Obelisco), ciudad de Tulcán, resultó afectada en su estructura, así como la cocina, televisor y un equipo de sonido que se hallaban en el interior de la vivienda.

El peticionario manifestó además, que posterior al hecho acudió a la Dirección de Gestión Ambiental y Riesgos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Tulcán, con la finalidad de solicitar que se realice una inspección técnica en el sector y con ello, se determine el impacto, las afectaciones y responsabilidades; derivándose que el peticionario junto a Técnicos de la Unidad de Riesgos acudieran el 15 de noviembre del 2016, a la mencionada vivienda a realizar una inspección. En la diligencia se estableció mediante el Informe Técnico N° 124-UGR-DGAR-GADMT-2016, de fecha 15 de noviembre del 2016, suscrito por el Tngo. Marco Burbano, que: *"...gran parte de la inundación fue ocasionada por la falta de construcción de cunetas en la vía Expresa Oriental, debido a los trabajos que se encuentra realizando el MTOP. Carchi..."* y por la falta de *"mantenimiento en los sumideros y sifones de desagüe en el sector"*; además se hace mención en el Informe Técnico que, efectivamente existe *"afectación a enseres de la vivienda"*.

De lo expuesto, el señor Juan Fernando Ramírez Pantoja solicitó la intervención de la Coordinación General Defensorial Zonal 1 de la Defensoría del Pueblo en Carchi, con el

objetivo de recuperar el televisor, la cocina y un equipo de sonido de su propiedad, que fueron principalmente afectados posterior a la inundación de la vivienda que habitaba; y a su vez, se garantice su derecho a un hábitat seguro y saludable.

Con esos antecedentes, al examinar la documentación, se emitió una Providencia de Admisibilidad, por la presunta vulneración del derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna contemplado en el artículo 30 de la Constitución de la República, aquello conforme a las funciones y atribuciones de la Defensoría del Pueblo, que se hallan determinadas en el artículo 215 del cuerpo constitucional, que en su texto prescribe: *"La Defensoría del Pueblo tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país..."*; en concordancia con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, cuyo segundo artículo, literal b) establece: *"Corresponde a la Defensoría del Pueblo:...b) Defender y excitar, de oficio o a petición de parte, cuando fuere procedente, la observancia de los derechos fundamentales individuales o colectivos que la Constitución Política de la República, las leyes, los convenios y tratados internacionales ratificados por el Ecuador garanticen..."*.

En tanto, la Resolución No. 058-DPE-CGAJ-2015, dictada por el señor Defensor del Pueblo el 29 de mayo de 2015, en su Art. 2 establece: *"De la Admisibilidad.- Constituye un proceso sustancial, mediante el cual se determina tanto la competencia de la Defensoría del Pueblo para intervenir como Institución Nacional de Derechos Humanos, cuanto el tipo de proceso o trámite defensorial a iniciarse, proceso por el cual se generan y se sustancian los demás procedimientos o trámites defensoriales. La Defensoría del Pueblo es competente para conocer, investigar y pronunciarse cuando: 1.- El presunto vulnerador del derecho sea una institución o servidor/a del Estado o la Fuerza Pública o una persona, natural o jurídica, que actué por delegación o concesión del Estado. 2.- Se trate de una amenaza o vulneración de uno o algunos de los derechos humanos o de la naturaleza, establecidos en la Constitución de la República e instrumentos internacionales de Derechos Humanos y normativa legal vigente..."*; y, el artículo 11 de la mencionada Resolución, señala: *"Investigación Defensorial.- Constituye una serie de acciones concretas y necesarias que tienen por objeto el esclarecimiento de los hechos investigados, con la finalidad de determinar la existencia de amenaza o vulneración de uno o varios derechos fundamentales que hayan sido aludidos por el peticionario"*.

Y, al examinar la documentación presentada, se establece que podría tratarse de un caso en el que no se ha tutelado el derecho a un hábitat seguro y saludable, por lo cual, se aceptó a trámite de Investigación Defensorial.

II. DILIGENCIAS DEFENSORIALES REALIZADAS Y DOCUMENTACIÓN APORTADA POR LAS PARTES:

- 1) Con fecha 05 de enero del 2017, se emitió la Providencia de Admisibilidad N° 001-DPE-CGDZ1-2016-000533-AGD, constante de fojas 12 a 14 del expediente defensorial, mediante la cual se dispuso que la parte requerida, dé contestación a la Providencia señalada en el plazo de ocho (8) días; y, se convocó a las partes a Audiencia Pública, para el 13 de enero del 2017, a las 10h00, en las oficinas de la Coordinación General Defensorial Zonal 1.
- 2) El 11 de enero del 2017 se recibió en la Coordinación General Defensorial Zonal 1 de la Defensoría del Pueblo en Carchi, la contestación a la Providencia de Admisibilidad N° 001-DPE-CGDZ1-2016-000533-AGD, mediante oficio s/n, suscrito por el Ing. Paúl Andrés Champutz y Dr. Carlos Herrera H., Director y Abogado del Ministerio de Transporte y Obras Públicas – Carchi (MTOC-Carchi), respectivamente, constante en fojas 15 del expediente defensorial. En el documento se hace referencia en lo principal a que *“...la vía Panamericana Norte en la provincia de Carchi que va desde Rumichaca hasta el Puente El Juncal, se encuentra concesionada a la Compañía PANAVAL, misma que está encargada de la misma...”*, conforme al contrato de Concesión para la Rehabilitación, Mantenimiento, Ampliación, Explotación y Administración de los corredores viales: Rumichaca-Guayllabamba y Aloag-Riobamba, suscrito el 30 de octubre del 1996 entre el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (actual Ministerio de Transporte y Obras Públicas) y la Compañía PANAMERICANA VIAL S.A. PANAVAL.
- 3) El 12 de enero del 2017 se recibió en la Defensoría del Pueblo en Carchi, oficio s/n, suscrito por el Ing. Northon Burbano Ortiz y la Abg. Mónica Mora Larrea, Gerente General y Asesora Legal de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Tulcán (EMAPA-T), respectivamente, constante de fojas 16 a 18 del expediente defensorial; y, Memorandum N° DGT-035-2017, de fecha 12 de enero del 2017, suscrito por el Ing. Lenin Perugachi A., Director Gestión Técnica EPMAPA-T.
- 4) El 13 de enero del 2017, a las 09h45, se recibió en la Coordinación General Defensorial Zonal 1 de la Defensoría del Pueblo en Carchi, el Oficio N° 016-G.G.-EPMAPA-T-2017, de fecha 13 de enero del 2017, constante de foja 19 del expediente defensorial, a través del cual el señor Gerente General de la EPMAPA-T, Ing. Northon Burbano, delega a la Abg. Mónica Mora y al Ing. Lenin Perugachi, Asesora Legal y Director Gestión Técnica de la EPMAPA-T, respectivamente, *“para que asistan a la audiencia programada para el día viernes 13 de enero del presente año”*.
- 5) El 13 de enero del 2017, se llevó a cabo la Audiencia Pública convocada a las partes, cuya Acta consta a fojas 20 a 21 del expediente defensorial, compareciendo: El peticionario, Sr.

Juan Fernando Ramírez Pantoja, Dr. Carlos Herrera, Abogado de la Dirección Provincial del Ministerio de Transporte y Obras Públicas-Carchi (MTO-P-Carchi), la Abg. Mónica Fernanda Mora Larrea e Ing. Lenin Darío Perugachi Alvear, Asesora Legal e Ing. Gestión Técnica EPMAPA-T, respectivamente ; y, el Arq. José Darwin Paredes Bolaños, en representación del Arq. Álvaro Noguera, Director de Planificación Urbana del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Tulcán.

En la diligencia, se estableció en lo principal lo siguiente:

- El señor Comisario de Construcciones del GADM de Tulcán, Arq. José Paredes Bolaños, manifestó que el GADM de Tulcán no tiene responsabilidad sobre las afectaciones a la vivienda que arrendaba el peticionario, puesto que la vivienda en donde vivía el Sr. José Fernando Ramírez Pantoja, en calidad de arrendatario, tiene veinte años de haber sido construida en una zona de riesgo, tiempo en el cual se hallaba otra administración. En relación al informe emitido por Gestión de Riesgo del GADM de Tulcán, el servidor del GADM de Tulcán indicó que por disposición de la Dirección de Planificación se procedió a realizar la inspección en el lugar de los hechos de lo cual ha presentado su informe y recomendaciones para que la Dirección de Gestión Ambiental y Riesgos, pueda realizar acciones de prevención, para lo cual solicita se dirija la petición al Ing. Julio Robles, Alcalde del GADM Tulcán.

Y, mencionó también que el día que realizó la inspección al lugar de los hechos pudo verificar que existía ejecución de obra en la construcción de cunetas y que había trabajos inconclusos a la altura de la vivienda del peticionario.

- El Dr. Carlos Herrera Herrera, señaló que el MTO-P entregó en concesión a PANAVIAL el 30 de octubre de 1996 y se suscribió el contrato de concesiones para realizar la rehabilitación, mantenimiento en los corredores viales de Rumichaca, Guayllabamba, Alóag y Riobamba; por lo que, la Dirección Provincial del MTO-P no tiene responsabilidad. Agregó que la vivienda en que habita el Sr. Ramírez Pantoja se encuentra en una zona de riesgo y corresponde a la Dirección Provincial de Carchi recomendar a PANAVIAL en caso de existir daños en la vía; finalmente, solicitó un tiempo prudencial para legitimar su intervención en la Audiencia Pública.

- El Ing. Lenin Perugachi Alvear expresó que la EPMAPA-T no tiene responsabilidad porque de acuerdo al Informe realizado por la empresa pública, se halló material pétreo en la vía aledaña a la vivienda que habitaba el Sr. José Ramírez Pantoja, ocasionando el día que se suscitó el fuerte aguacero, un represamiento de agua, lo que provocó la inundación y afectación de la vivienda del peticionario

- La Abg. Mónica Mora Larrea manifestó que la falta de mantenimiento en la vía ocasionó que el agua ingresó a la vivienda del peticionario, lo cual sí se pudo prever si oportunamente hubiese estado construido el alcantarillado en su totalidad.

El peticionario, Sr. José Fernando Ramírez Pantoja, por su parte indicó que en el lugar había cascuote y parte de la alcantarilla sin construir que represó el agua que bajó inclusive desde las bombas de gasolina que están en el sector, lo que se formó como una laguna y por la cantidad de agua lluvia desfogó el agua en la vivienda en que habitaba dañando la construcción, sus enseres y artefactos.

Ante lo expuesto por las/os comparecientes en la Audiencia Pública. se acordó lo siguiente:

- La Defensoría del Pueblo dirigirá un oficio dirigido al señor Alcalde del GADM de Tulcán, solicitando se remita un informe realizado por la Comisaría de Construcción del GADM de Tulcán.

- Se concedió el término de cuatro días para que el Dr. Carlos Herrera y el Arq. José Paredes Bolaños legitimen su intervención en la presente audiencia, en representación de señor Director Provincial del MTOP-Carchi y el señor Director de Planificación Urbana del GADM Tulcán, respectivamente.

6) El 13 de enero del 2017, a las 16h45, se recibió en la Coordinación General Defensorial Zonal 1 de la Defensoría del Pueblo en Carchi, el oficio s/n, constante de fojas 23 del expediente defensorial, por medio del cual el Ing. Paúl Andrés Champutiz, Director Provincial del MTOP-Carchi, ratifica y legitima la intervención del Dr. Carlos Herrera H., Abogado del MTOP-Carchi en la Audiencia Pública, efectuada el 13 de enero del 2017.

7) El 17 de enero del 2017, a las 10h15, se recibe en la Defensoría del Pueblo en Carchi, el Oficio N° 05-DPU-GADMT, de fecha 16 de enero del 2017, que se halla de fojas 24 del expediente defensorial, en que el Arq. Álvaro Noguera, Director de Planificación Urbana (E) del GAD municipal de Tulcán ratifica la intervención del Arq. José Paredes, Jefe de Comisaría de Construcciones (E) del gobierno seccional en mención, durante la Audiencia Pública desarrollada el 13 de enero del 2017, en las oficinas de la Coordinación General Defensorial Zonal 1. Documento al que se adjunta el Oficio N° 13-JCC-GADMT-17, de fecha 13 de enero del 2017, suscrito por el Arq. José Paredes, Jefe de Comisaría de Construcciones (E) del GADM Tulcán y que consta de fojas 25 del expediente defensorial.

8) El 19 de enero del 2017, se emite la Providencia de Seguimiento N° 002-DPE-CGDZ1-2017-000533-AGD, constante de fojas 26 a 29 del expediente defensorial y en la que se dispone lo siguiente: "a) Solicitar al Ing. Gonzalo Martínez Herdoiza, se dé contestación a

la...Providencia en el plazo de ocho (8) días, respetando el derecho a la defensa que le asiste, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. b) Solicitar al Ing. Gonzalo Martínez Herdoiza, remita en el plazo de ocho (8) días a la Coordinación General Defensorial Zonal 1 de la Defensoría del Pueblo en Carchi, el cronograma de ejecución de obras (desde el mes de octubre a diciembre del año 2016), en la vía Rumichaca-puente de El Juncal, tramo Av. Expresa Oriental y calle Las Moras (cantón Tulcán)..."; solicitud que, se la realizó mediante el Oficio N° DPE-CGDZ1-2017-0003-O constante de fojas 29 del expediente defensorial. Así también, por medio del Oficio N° DPE-CGDZ1-2017-0002-O que se halla de fojas 28 a 28 vta. del expediente defensorial, se solicitó al Ing. Julio Robles Guevara, Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Tulcán, "se sirva disponer a la Comisaría de Construcción del GADM de Tulcán, se emita un informe sobre el estado de la vivienda que habitaba el Sr. José Fernando Ramírez Pantoja y la zona en que se asienta".

9) El 13 de marzo del 2017, se expidió la Providencia de Seguimiento N° 003-DPE-CGDZ1-2017-000533-AGD, hallada de fojas 30 a 31 vta. del expediente defensorial, en la que se solicita por segunda ocasión al Ing. Gonzalo Martínez Herdoiza y al Ing. Julio Robles Guevara, se remita la información detallada en la Providencia de Seguimiento N° 002-DPE-CGDZ1-2017-000533-AGD, referida en el numeral 8 del presente acápite.

10) El 17 de marzo del 2017, a las 17h00, se recibe en la Coordinación General Defensorial Zonal 1 de la Defensoría del Pueblo en Carchi, oficio s/n, de fecha 16 de marzo del 2017, suscrito por el Sr. Cristian A. Ponce Echeverría, representante legal-judicial de PANAMERICANA VIAL S. A. - PANAVIAL,; documento constante de fojas 33 a 41 del expediente defensorial y al que se adjunta: registro fotográfico, cronograma programado por PANAVIAL destinado para la ejecución del drenaje vial en la carretera Panamericana comprendido en el período octubre a diciembre del 2016 y Acta de entrega de trabajos suscrito por el Ing. Juan Alcócer, Supervisor Vial de PANAVIAL y el Sr. Juan Fernando Ramírez.

11) El 20 de marzo del 2017, a las 15h28, se recibió en la Defensoría del Pueblo en Carchi el Oficio N° SG-GADMT/072-2017, de fecha 20 de marzo del 2017, suscrito por la Abg. Gabriela Guerrón Reascos, Secretaria General del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Tulcán; documento que se halla de fojas 42 a 47 del expediente defensorial, al que se adjunta: a) copia certificada del Memorando N° 362-JCC-GADMT-2016, de fecha 09 de diciembre del 2016, suscrito por el Arq. José Paredes, Jefe de Comisaría de Construcciones (E) del GAD municipal del cantón Tulcán. b) Copia certificada del Informe Técnico N° 174-UGR-DGAR-GADMT-2016, suscrito por Tngo. Marco Burbano, Técnico de la unidad de Riesgos del GAD municipal del cantón Tulcán. Y, c) copia certificada del Memorando N°

1921-DGAyR.GADMT.2016, de fecha 07 de diciembre del 2016, suscrito por el Ing. Msc. Miguel Montenegro, Director de Gestión Ambiental y Riesgos del GAD municipal del cantón Tulcán.

En los documentos adjuntos, se hace mención a que la vivienda donde vive el Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja está ubicada "dentro de la zona de protección de quebrada" y ha sido edificada hace aproximadamente veinte (20) años, agregando que el GAD municipal no ha autorizado ninguna construcción en una zona de protección.

12) El 19 de abril del 2017, se expidió la Providencia de Seguimiento N° 004-DPE-CGDZ1-2017-000533-AGD, constante de fojas 48 a 49 del expediente defensorial y en la que se dispuso: *"Realizar una visita in situ al domicilio del peticionario, Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja, ubicado frente a la Av. Expresa oriental y calle Las Moras (sector El Obelisco), cantón Tulcán, provincia de Carchi, a fin de recabar elementos tendientes a configurar la vulneración o no de uno o varios derechos fundamentales, que les asista a las partes. La diligencia se llevará a cabo el martes 25 de abril del 2017, a las 10h00"*,

13) A fojas 54 del expediente defensorial, se halla la siguiente RAZÓN: *"En Tulcán, a los veinticinco días del mes de abril del dos mil diecisiete, a las quince horas, se deja constancia que la visita in situ prevista para el día de hoy, a las 10h00, en el domicilio del Sr. Juan Fernando Ramírez, ubicado en la Av. Expresa Oriental y calle Las Moras (sector el Obelisco), cantón Tulcán, provincia de Carchi, conforme lo dispuesto en la Providencia de Seguimiento N° 004-DPE-CGDZ1-2017-000535-AGD, de fecha 19 de abril del 2017; no se llevó a cabo, al presentarse este día, diligencias institucionales que requirieron atención inmediata"*.

14) El 12 de mayo del 2017, se recibió en la Coordinación General Defensorial Zonal 1 de la Defensoría del Pueblo en Carchi, el Oficio N° 142-G.G.-EPMAPA-T-2017, de fecha 11 de mayo del 2017, suscrito por el Ing. Northon Burbano Ortiz, Gerente General de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Tulcán (EPMAPA-T), constante de fojas 55 a 56 del expediente defensorial; a través del cual se adjunta el memorándum N° DGT-361-2017 de fecha 08 de mayo del 2017, suscrito por el Ing. Lenin Perugachi, Director de Gestión Técnica de la EPMAPA-T

En el citado memorándum, se hace referencia a que el 20 de abril del 2017, el Ing. Lenin Perugachi, acudió al domicilio del Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja a fin de que se lleve a cabo la visita in situ dispuesta para esa fecha, mediante la Providencia de Seguimiento N° 004-DPE-CGDZ1-2017-000533-AGD, de fecha 19 de abril del 2017.

15) El 22 de mayo del 2017, se emitió la Providencia de Seguimiento N° 005-DPE-CGDZ1-2017-000533-AGD, constante de fojas 57 a 58 del expediente defensorial y en la que

se dispone: *"Realizar una visita in situ al domicilio del peticionario, Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja, ubicado frente a la Av. Expresa Oriental y calle Las Moras (sector El Obelisco), cantón Tulcán, provincia de Carchi, a fin de recabar elementos tendientes a configurar la vulneración o no, de uno o varios derechos fundamentales, que les asista a las partes. La diligencia se llevará a cabo el jueves 25 de mayo del 2017, a las 15h00..."*.

16) El 25 de mayo del 2017, se efectúa la visita in situ programada para las 15h00, en el domicilio del Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja, ubicado en la Av. Expresa Oriental y calle Las Moras (sector El Obelisco), cantón Tulcán, provincia de Carchi; cuyo informe se halla de fojas 63 a 65 del expediente defensorial.

De la diligencia se observó que la construcción de cunetas laterales que dirigen aguas lluvias hacia las alcantarillas, en el sector donde se ubica la vivienda del Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja, se halla concluida. Además, el terreno donde se asienta la vivienda del peticionario, se encuentra cerca de finalizar una ladera que surge de la acera (Av. Expresa Oriental); mientras que el material de las paredes de la vivienda, en unas áreas es de adobe y en otras de ladrillo, hallándose en mal estado las primeras y en regular estado las segundas; y, la parte superior de la vivienda de una sola planta, es cubierta con zinc.

De manera adicional, el Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja manifestó que su vivienda se encuentra aún húmeda, como consecuencia del agua que ingresó durante el fuerte aguacero suscitado el 12 de noviembre del 2016. En relación al baño, éste se localiza en la parte exterior de la vivienda y tiene un área aproximado de 1.00m. x 0.50 cmts., sus paredes son de bloque, el techo es de zinc, la unión de tablas sujetas a otra con bisagras y cables constituye la puerta del baño que cuenta únicamente con inodoro y este no está conectado a la red de alcantarillado, sino a un pozo séptico.

En el informe, se concluye lo siguiente: *"a) La vivienda en la que habita el peticionario, Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja, por su ubicación y topografía, está propensa a riesgos especialmente los originados de fuertes lluvias, como el suscitado el 12 de noviembre del 2016 en la ciudad de Tulcán. b) El Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja ha recibido una cocineta por parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), mientras que PANAVIAL S.A. conjuntamente con el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, reconstruyeron un baño al exterior de la vivienda"*.

III. CONSIDERACIONES:

a) Derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna.

Este derecho fundamental se halla contemplado en el artículo 30 de la Constitución de la

República, como uno de los derechos del buen vivir o también denominados derechos económicos, sociales y culturales, que constituyen facultades específicas que encaminan a un estado de bienestar, con igualdad, dignidad y justicia social, en plena armonía con la naturaleza y propiciando consecuentemente, una real convivencia ciudadana y un medio ambiente ecológicamente equilibrado; y, que en síntesis se denomina Buen Vivir; y, a decir del autor Rodolfo Arango, estos derechos *"explicitan las exigencias de los valores de dignidad, igualdad y de solidaridad humana, buscando superar las desigualdades sociales, generando el derecho de participar en los beneficios de la vida social, o al menos a un mínimo vital compatible con la dignidad humana a través de derechos y prestaciones brindadas directa o indirectamente por los poderes públicos"* [1].

Si bien, a partir del año 2008 no solo que se cataloga a ciertas facultades como derechos del Buen Vivir, también se instaura dentro del Estado ecuatoriano, un Régimen del Buen Vivir; institución jurídica que surge del reconocimiento del denominado Sumak Kawsay, un conjunto de prácticas milenarias forjadas por mujeres y hombres de distintos pueblos, con dos objetivos comunes: alcanzar una vida digna y el respeto a la naturaleza. Para ello, el Estado debe generar *"...las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren sus derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieren consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad..."* [2].

El máximo cuerpo jurídico nacional prescribe además en su artículo 375, que el Estado garantizará la plena vigencia del derecho al hábitat y a la vivienda digna, mediante la generación de la información necesaria para el diseño de estrategias y programas sobre las relaciones entre la vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del uso del suelo, dotará de espacios públicos y áreas verdes, mantendrá un catastro nacional integrado georreferenciado de hábitat y vivienda; así como, elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.

Respecto a los instrumentos internacionales, la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 25, señala: *"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad"*; en parecidos términos, se refiere el artículo 11 numeral 1 del Pacto Internacional de

Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por su parte, el artículo 34 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, considera que para alcanzar la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica, la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso y la plena participación de los pueblos en las decisiones concernientes a su propio desarrollo; es preciso que los Estados miembros dediquen sus máximos esfuerzos, a generar: *"f) Condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna"*.

El artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, contempla que los Estados Partes adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables del niño o la niña, a proporcionar asistencia material y programas de apoyo, particularmente aspectos como la nutrición, el vestuario y la vivienda.

El Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, dispone que *"los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente a lo relativo a: ... c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda"*.

Instrumentos internacionales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias; también insertan en su texto, normas específicas que precautelan el derecho a la vivienda, conforme a los grupos de personas destinadas a proteger.

De acuerdo a la Observación General N° 4 efectuada por el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a una vivienda adecuada se relaciona con otros derechos, como:

- a) La seguridad jurídica de la tenencia, que implica que una persona tenga asegurada la continuidad temporal en la ocupación del alojamiento sin que haya una amenaza de expulsión de la vivienda.
- b) La disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, abarcando aspectos indispensables para la salud, la comodidad y la nutrición, pudiendo acceder las personas de forma permanente a recursos naturales y comunes a *"agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de*

almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia”.

c) Gastos soportables, es decir que los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda, deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.

d) Habitabilidad, referente a la capacidad de la vivienda para ofrecer un espacio adecuado para sus ocupantes garantizando su seguridad física, protegiéndolos del “frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales o de vectores de enfermedad”.

e) Asequibilidad, en cuanto a que la vivienda debe garantizarse especialmente a las personas que requieren atención prioritaria, como las niñas, niños, adolescentes, adultas y adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres, etc.

f) Lugar, que involucra que la ubicación de la vivienda permita acceder a fuentes de empleo, a servicios de salud, centros educativos, etc.

g) Otro de los aspectos que comprenden una vivienda digna, es lo referente a la adecuación cultural, es decir, los materiales utilizados en la construcción de una vivienda, la manera cómo ha sido construida, así como el permitir la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

Adicionalmente, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales hace referencia al hábitat y a la vivienda como dos fuentes de la dignidad de las personas, que tienen una connotación más allá de lo material.

En el ámbito legal, uno de los fines de los gobiernos autónomos descentralizados, según el literal f) del cuarto artículo del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), es “la obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias”; de manera particular, el artículo 54 del COOTAD, contempla entre los fines de los gobiernos autónomos descentralizados municipales: “...i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal”; y, el artículo 147 del mismo Código, hace alusión al hábitat y a la vivienda en los siguientes términos: “El Estado en todos los niveles de gobierno garantizará el derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica de las familias y las personas. El gobierno central a través del ministerio responsable dictará las políticas nacionales para garantizar el acceso universal a

este derecho y mantendrá, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados municipales, un catastro nacional integrado georeferenciado de hábitat y vivienda, como información necesaria para que todos los niveles de gobierno diseñen estrategias y programas que integren las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento, gestión del suelo y de riegos, a partir de los principios de universalidad, equidad, solidaridad e interculturalidad. Los planes y programas desarrollarán además proyectos de financiamiento para vivienda de interés social y mejoramiento de la vivienda precaria, 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”.

El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, contempla en su tercer objetivo: “Mejorar la calidad de vida de la población”, desprendiéndose del objetivo, la política N° 3.9, relativa a: “Garantizar el acceso a una vivienda adecuada, segura y digna”, la cual conlleva los siguientes lineamientos estratégicos: “...b. Incentivar una oferta de vivienda social que cumpla con estándares de construcción y garantice la habitabilidad, la accesibilidad, la permanencia, la seguridad integral y el acceso a servicios básicos de las personas beneficiadas: transporte público, educación, salud, etc... e. Definir, normar, regular y controlar el cumplimiento de estándares de calidad para la construcción de viviendas y sus entornos, que garanticen la habitabilidad, la accesibilidad, la seguridad integral y el acceso a servicios básicos de los habitantes, como mecanismo para reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda. f). Generar estrategias de mejoramiento de viviendas deterioradas y en condiciones inadecuadas, riesgosas o de hacinamiento”.

A nivel doctrinario, según el autor de la revista Catalana de Derecho Público, Ricardo García Macho, el derecho a la vivienda es “un derecho existencial, puesto que supone un requisito necesario e imprescindible para el disfrute de diversos derechos de libertad, lo que pone de relieve nítidamente su carácter de derecho al servicio de la libertad”. Mientras que el autor Carlos Cadavid, se muestra más enfático al referirse al derecho a la vivienda, expresando: “Un albergue digno en tiempos de progreso tecnológico, no puede equivaler a estrechas covachas de ladrillo ranurado ubicadas en las laderas y zonas de alto riesgo, que lo único que las diferencia de un tugurio es la clase de elementos utilizados y el hecho de estar ligadas oficialmente a los servicios públicos para efectos impositivos cuando éstos existen. [...] Vivienda digna tiene que ser aquella que esté a la altura de los adelantos de la humanidad en cuanto a espacio, comodidad, durabilidad, seguridad, esparcimiento y satisfacción de las necesidades esenciales que conforman la calidad de vida del ciudadano moderno, sin distingos de clase social”³.

En alusión a los conceptos que se enmarcan en torno al derecho a la vivienda, es preciso hacer referencia al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE), que

define al término "hábitat" como el "lugar de condiciones apropiadas para que viva un organismo, especie o comunidad animal o vegetal", definición que alude al entorno que tiene el lugar en que un ser vivo se desarrolla o ha decidido habitar, mientras que en una segunda acepción del DRAE se establece que es el "espacio construido en el que vive el hombre", esta vez enfocado al sitio en donde se ha asentado una determinada infraestructura y en que el ser humano ha manifestado su ánimo de permanecer a corto, mediano o largo plazo.

En tanto, un estudio académico realizado en Colombia¹⁴, establece diferencias entre "casa", "entorno" y "vivienda". El término "casa" alude a la parte de la vivienda de uso privado que proporciona protección, abrigo, descanso y calidad de vida de quien la habita, en condiciones apropiadas de iluminación, ventilación, salubridad que generen espacios dignos; el entorno está conceptualizado como el espacio de uso público próximo a la casa, que cuenta con infraestructura y equipamientos en las áreas de salud, educación, cultura, deporte, recreación, etc.; el cual se halla en condiciones ambientales adecuadas y posibilita la vinculación con la sociedad. En tanto que el concepto "vivienda", adquiere una connotación jurídica porque el espacio para que el ser humano se aloje, se convierte en un medio para la satisfacción de sus necesidades vitales y existenciales: "la vivienda digna se traduce como el resultado de la suma de la casa, el entorno y la vivienda"¹⁵.

En ese contexto, aquellas diferentes concepciones sobre la vivienda y el hábitat, convergen eminentemente en el reconocimiento y cabal cumplimiento de derechos conexos al hábitat seguro y saludable, como el derecho a la salud, al agua potable, saneamiento ambiental, descanso y ocio, a la integridad física, a la recreación y al esparcimiento, a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; los que finalmente efectivizan una vida digna independientemente de la situación socio-económica de las personas. De allí que, el referirse al derecho al hábitat conlleva a determinar una interdependencia de derechos con el objetivo de tutelar eficazmente los mismos.

En razón de lo precedente, si bien el acceder a una vivienda constituye un derecho fundamental, se debe tener en cuenta que su efectivo cumplimiento, involucra también que una vez se ha accedido a una vivienda, ésta disponga de servicios básicos, como el agua potable, luz eléctrica, alcantarillado, saneamiento, que tenga una estructura segura, un entorno saludable, habitable, etc. De modo que, ejercer plenamente el derecho al hábitat y a la vivienda trasciende de la protección, abrigo y descanso que una estructura destinada para habitar otorga, pues además de ello, faculta al desarrollo e interacción del ser humano, como un ser social.

Además, resulta imperativo prestar especial atención a los términos "suelo" o "tierra", pues constituyen elementos esenciales para el efectivo ejercicio del derecho al hábitat y a la

vivienda, que aun cuando aquello implica un análisis técnico, tiene una relevancia de carácter social, económico, cultural e inclusive político. Es así que, en primera instancia se debe valorar el nivel de acceso que tienen las personas a la tierra para posteriormente, evaluar si una vez accedido a un espacio de suelo, éste es habitable y con ello garantizar el derecho a la vivienda.

De acuerdo, al Sr. Miloon Kothari, Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)¹⁰⁶, se estima que:

“...de todas las tierras del mundo en manos privadas, casi las tres cuartas partes están controladas tan sólo por un 2,5% de todos los terratenientes. Millones de familias, aunque trabajan la tierra, no la tienen en propiedad, y se consideran campesinos sin tierra. Como promedio, el 71,6% de las familias rurales en África, América Latina y Asia Oriental y Occidental (excepto China) carecen de tierra o tienen muy poca”.

Esas cifras denotan que la falta o limitado acceso a la tierra, pueden ser causas determinantes para que ciertas viviendas no garanticen una vida digna, aun con la proclamación de derechos en el máximo cuerpo jurídico de carácter nacional como en el texto de distintos instrumentos internacionales; factores que no deben imperar ante fundamentales derechos y libertades, resaltando que el derecho a la vivienda es un derecho económico, social y cultural y precisamente son condiciones económicas las que están obstaculizando el efectivo ejercicio del derecho en análisis. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que *“los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho”*¹⁰⁷.

El acceder al suelo o tierra tiene una connotación democratizadora ligada a lo que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) llevada a cabo en el año 2006 en Estambul-Turquía, denomina *“seguridad de la tenencia”*, definida como una de las políticas básicas a desarrollar a nivel mundial no solo para acceder a un hábitat digno, sino que se convierte en una condición tácita para obtener sentido de ciudadanía y movilidad social. Mientras que en la Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos, efectuada en Quito-Ecuador, entre el 17 al 20 de octubre del 2016 en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III); se alude a la eliminación de la pobreza asegurando iguales derechos y oportunidades mejorando la habitabilidad y proporcionando acceso igual para todas las personas a la infraestructura física y social y a los servicios básicos así como a una vivienda adecuada y accesible.

La accesibilidad a la tierra o al suelo en ocasiones se atribuye a la especulación del precio de la tierra, que produce una notoria disparidad en la oferta de viviendas a precios asequibles, lo que muchas veces provoca la búsqueda de suelo no habitable e incluso riesgoso y consecuentemente, la construcción de viviendas igualmente en riesgo.

Por lo que al abordar políticas de vivienda, se destaca simultáneamente la importancia de la elaboración, ejecución y evaluación de políticas del suelo, para garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda; ambas políticas deben llevarse a cabo de manera coordinada, concurrente y complementaria entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

En tal sentido, la Constitución de la República establece en su artículo 264, competencias exclusivas de los gobiernos municipales, entre ellas: *"1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2. Ejercer el control sobre el uso del suelo y ocupación del suelo en el cantón...4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley..."*. Y, el artículo 415 ibídem prescribe: *"El Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes"*.

El segundo inciso del artículo 389 de la Constitución de la República, prescribe que el sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo está conformado por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas a nivel local, regional y nacional, las que tienen entre sus principales funciones las siguientes: *"1. Identificar los riesgos existentes y potenciales, internos y externos que afecten al territorio ecuatoriano. 2. Generar, democratizar el acceso y difundir información suficiente y oportuna para gestionar adecuadamente el riesgo...4. Fortalecer en la ciudadanía y en las entidades públicas y privadas capacidades para identificar los riesgos inherentes a sus respectivos ámbitos de acción, informar sobre ellos, e incorporar acciones tendientes a reducirlos. 5. Articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre..."*.

El COOTAD por su parte, establece en su artículo 140 que la gestión de riesgos *"que incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para*

enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al cantón se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos sísmicos con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza...”.

La gestión de riesgo aúna todas las obligaciones y estrategias para prevenir la ocurrencia de eventos naturales o humanos que afecten o pongan en riesgo inminente a la vida e integridad de las personas; acciones que se traducen, en el mejoramiento de la explotación de recursos naturales y en los procedimientos de disminución de riesgos a través de la sostenibilidad ambiental y la prevención de eventos catastróficos que afecten a la población y al ecosistema.

IV. ANÁLISIS DE HECHOS Y DERECHOS.

El 28 de diciembre del 2016, el señor Juan Fernando Ramírez Pantoja compareció ante la Defensoría del Pueblo en Carchi, manifestando que durante un fuerte aguacero suscitado el 12 de noviembre del 2016, la vivienda en que habitaba en calidad de arrendatario, ubicada en la Av. Expresa Oriental y calle Las Moras (sector El Obelisco), ciudad de Tulcán, resultó afectada en su estructura, así como la cocina, televisor y un equipo de sonido que se hallaban en el interior de la vivienda. Posterior al hecho, el peticionario acudió a la Dirección de Gestión Ambiental y Riesgos del GAD municipal del cantón Tulcán, con la finalidad de solicitar que se realice una inspección técnica en el sector y con ello, se determine el impacto, las afectaciones y responsabilidades; derivándose que el peticionario junto a Técnicos de la Unidad de Riesgos acudieran el 15 de noviembre del 2016, a la mencionada vivienda a realizar una inspección. En la diligencia se estableció que: *“...gran parte de la inundación fue ocasionada por la falta de construcción de cunetas en la vía Expresa Oriental, debido a los trabajos que se encuentra realizando el MTOP, Carchi...”* y por la falta de *“mantenimiento en los sumideros y sifones de desagüe en el sector”*; además se hace mención en el Informe Técnico que, efectivamente existe *“afectación a enseres de la vivienda”*.

De esos antecedentes, con base a los derechos fundamentales analizados, las diligencias defensoriales realizadas y la documentación aportada por las partes en el presente trámite defensorial; se llega a establecer que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Tulcán, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) y la compañía Panamericana Vial S.A. Panavial, no tutelaron el derecho del Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja, a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna.

En primer orden, el GAD municipal del cantón Tulcán a través de la Dirección de Gestión Ambiental y Riesgos, como parte del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo de acuerdo a lo establecido en el segundo inciso del artículo 389 de la Constitución de la República, no ha presentado documento alguno que evidencie que ha realizado la identificación previa y oportuna de los riesgos existentes y/o potenciales que se deriven en el cantón, como en el presente caso, de la construcción de viviendas en zonas de protección o de riesgo, y al no evidenciar oportunamente aquello, de forma eminente imposibilitó al gobierno seccional, generar y difundir información para gestionar las situaciones de riesgo, articular acciones de manera coordinada, concurrente y complementaria con otras instituciones y la ciudadanía a fin de prevenir, mitigar y enfrentar los riesgos ya identificados, para posteriormente recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia. En su defecto, a fojas 3 a 7 del expediente defensorial, se halla el Informe Técnico No. 124-UGR-DGAR-GADMT-2016, de fecha 15 de noviembre del 2016, suscrito por el Tngo. Marco Burbano, Técnico de la Unidad de Riesgos del GAD municipal del cantón Tulcán, en el que se hace mención que la vivienda en que habita el Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja y su familia, se encuentra edificada dentro de la zona de protección de quebrada; mientras que en el Memorando N° 362-JCC-GADMT-2016, de fecha 09 de diciembre del 2016, el Arq. José Paredes Bolaños, Jefe de Comisaría de Construcciones (E) del GAD municipal, manifiesta que *"la vivienda...por sus características constructivas denota que por lo menos tiene unos 20 años de haber sido realizada, por lo que aclaro que...la jefatura de Comisaría de Construcciones, ni la Dirección Gestión de Planificación Urbana han autorizado ninguna construcción en zonas de Protección"*; pronunciamiento que fue ratificado el 13 de enero del 2017 por el Arq. José Paredes Bolaños durante su intervención en la Audiencia Pública realizada en la Defensoría del Pueblo en Carchi, y cuyo informe se halla a fojas 20 a 21 del expediente defensorial, añadiendo que en el tiempo que fue construida la vivienda, se hallaba otra administración municipal.

Si bien el actual GAD municipal no ha autorizado la construcción de la vivienda mencionada en una zona de protección, ésta acción que regula y controla el uso y ocupación del suelo, no puede pretender ser suficiente para reaccionar ante todas las amenazas de riesgo presentes o futuras en una determinada jurisdicción, puesto que la gestión de riesgos trasciende de la emisión de una autorización, abarca una serie de acciones tendientes a prevenir, mitigar, reaccionar y subsanar y con ello, minimizar la condición de vulnerabilidad; en la especie, fue preciso que el gobierno seccional haya identificado oportunamente el lugar donde se asienta la vivienda que habita el Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja y su familia, como un potencial riesgo y a partir de ello, generar su difusión con la familia e instituciones públicas y privadas pertinentes, para plantear distintas acciones tendientes a prevenir todas las amenazas de origen natural o antrópico y de ocurrir situaciones emergentes, se apliquen

acciones adecuadas para enfrentar y reducir los riesgos no solamente en el momento mismo de la emergencia, sino también para subsanar los efectos.

En relación a la compañía Panamericana Vial S.A. Panavial, el informe técnico N° 124-UGR-DGAR-GADMT-2016, de fecha 15 de noviembre del 2016 y suscrito por el Tngo. Marco Burbano, Técnico de la Unidad de Riesgos del GAD municipal del cantón Tulcán, establece lo siguiente: *"...Se verifica que gran parte de la inundación fue ocasionada por la falta de construcción de cunetas en la vía Expresa Oriental, debido a los trabajos que se encuentra realizando el MTOP.Carchi..."*; y, en el escrito de fecha 13 de enero del 2017, suscrito por el Ing. Northon Burbano Ortiz, Gerente General de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Tulcán (EPMAPA-T), se hace mención a que *"...la contratista por parte del MTOP encargada de las adecuaciones y mantenimiento de la vía, tenía material pétreo suelto lo que impidió el desfogue de las aguas lluvias..."*; expresiones que fueron ratificadas en la Audiencia Pública realizada el 13 de enero del 2017, en la Defensoría del Pueblo en Carchi.

La compañía Panamericana S.A. Panavial por su parte, mediante el escrito de fecha 16 de marzo del 2017, suscrito por el Sr. Cristian Ponce Echeverría, representante legal-judicial de la citada compañía, expresa que PANAVIAL *"...tiene con el Estado ecuatoriano a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, suscrito el Contrato de Concesión de la carretera Panamericana entre Rumichaca-Riobamba. Dentro de sus obligaciones consta la ejecución de obras de infraestructura vial y tareas de mantenimiento rutinario y periódico de dicha vía..."*; se agrega: *"...De acuerdo a lo que establece la Cláusula Vigésima Cuarta.-...(del contrato)...Fuerza Mayor o Caso Fortuito, numeral 24.01 del mencionado instrumento contractual, el "...Concesionario quedará exento de toda responsabilidad (...) cuando con la debida comprobación se incluya que tales hechos son el resultado de caso fortuito o fuerza mayor al tenor del artículo 30 del Código Civil ecuatoriano...la Cláusula Tercera numeral 3.1.7. del Acuerdo de Aclaraciones y Procedimiento, al definir a la Fuerza Mayor, señala que "para efectos de este Contrato de Concesión se considera como fuerza mayor o caso fortuito, aquellos eventos imprevistos a cuyas consecuencias tampoco le es posible resistir a la Concesionaria por la naturaleza de los mismos (...) los generados por factores climatológicos y fenómenos naturales".*

Al documento presentado por la compañía, se adjuntó el "Cronograma Drenaje Vial" de la concesión de la carretera Panamericana programado en los sectores: Rumichaca-Riobamba, Rumichaca-Calderón y Rumichaca-Bolívar, para los meses de octubre, noviembre y diciembre del 2016, contemplándose en esos meses, el mantenimiento periódico del levantamiento de cunetas, que incluye: remoción y desalojo de hormigón, excavación de encauzamientos y cunetas, relleno manual con suelo seleccionado, relleno manual con préstamo importado,

hormigón simple de 180kg/cm², transporte de materiales, hormigón simple de 210kg/cm² y acero de refuerzo.

De lo expuesto se desprende que si bien Panamericana S. A. Panavial, no tiene responsabilidad por las fuertes precipitaciones suscitadas el 12 de noviembre del 2016 en la ciudad de Tulcán, provincia de Carchi, pues se originan por factores externos de carácter fortuito; la compañía sí pudo mitigar la afectación de la vivienda habitada por el Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja, su pareja y sus hijos: un niño de nueve años y una niña de nueve meses (en ese entonces) y correlativamente, evitar la amenaza a la integridad de la familia y daño de enseres tales como un televisor, cocina y equipo de sonido. Aquello en virtud de que, tareas de mantenimiento periódico y rutinario, como el drenaje fluvial y de manera particular, la remoción y desalojo de hormigón y la excavación de encauzamientos y cunetas, fueron programadas a ejecutarse por Panavial, en los meses de octubre y noviembre del año 2016; tareas que no fueron ejecutadas a plenitud en los meses señalados, de acuerdo a lo determinado por la Unidad Técnica de Riesgos del GAD municipal del cantón Tulcán y la EPMAPA-T, al expresar que la inundación suscitada precisamente el 12 de noviembre del 2016 en la vivienda del Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja, se produjo por la inexistencia de cunetas y presencia de material pétreo en la vía que impidió "el desfogue de las aguas lluvias".

Se agrega en el escrito presentado por Panavial, que técnicos de la compañía junto a servidores del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, realizaron una visita a la vivienda del Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja, para "constatar y evaluar los daños ocasionados por la fuerte precipitación fluvial en la zona...En la diligencia de inspección y de acuerdo a lo señalado por el afectado, se pudo constatar que la comunidad del sector y Empresas Públicas del Carchi a través de donaciones habían asistido al señor...con la finalidad de contribuir al bienestar del afectado asumió el compromiso de reconstruir un baño como se evidencia en el Acta de Entrega de Trabajos celebrada el 13 de febrero de 2017 suscrita entre el Supervisor Vial de Panavial Ing. Juan Alcocer y el Propietario de la Vivienda..."; acta que se adjuntó al escrito.

El "ACTA DE ENTREGA DE TRABAJOS", de fecha 13 de febrero del 2017, refiere que en el sector denominado Obelisco-Las Juntas km11+660, se hizo "la constatación de la reconstrucción de un baño en la vivienda del Sr. Juan Fernando Ramírez, el cual, por efecto de las lluvias del 12 de noviembre del 2016, fue afectado; y, como compromiso entre la Concesionaria Panamericana Vial SA – PANAVIAL y el Sr. Juan Fernando Ramírez, junto con el delegado de la Subsecretaría de Delegaciones y Concesiones del Transporte – SDCT – MTOP, el Ing. Álvaro Ayala, se acordó el 9 de diciembre de 2016 está obra como parte de reconocer las afectaciones causadas; ya que enseres y demás electrodomésticos fueron

compensados por otras instituciones, de acuerdo lo indicado por el afectado...". No obstante del contenido del Acta, en la visita in situ efectuada el 25 de mayo del 2017 por la Defensoría del Pueblo en Carchi al domicilio del Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja, cuyo informe se halla a fojas 63 a 65 vta. del expediente defensorial, el peticionario afirmó que efectivamente el sanitario fue reconstruido empero desconoce el contenido del Acta, puesto que solo firmó un documento en blanco presentado por PANAVIAL y el MTOP, señalando también que una cocineta entregada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), ha sido el único artefacto que ha recibido posterior a la inundación de su vivienda.

Durante la visita in situ, se verificó que el sanitario reconstruido por Panavial y el MTOP se ubica en la parte externa de la vivienda, tiene un área aproximada de 1,00 x 0.50 cmts., el techo es de zinc sujeto por seis (6) ladrillos, *"las paredes son de bloque...la unión de tablas sujetas a otra con bisagras y cables constituye la puerta del baño y éste únicamente cuenta con un inodoro, que no está conectado a la red de alcantarillado, sino a un pozo séptico..."*. En la diligencia además se examinó el estado de la vivienda, la que cuenta con paredes de adobe y otras de ladrillo, encontrándose las primeras en mal estado y las paredes de ladrillo, en regular estado.

En cuanto al sitio en que se asienta la vivienda, el GAD municipal mediante el Informe Técnico N° 124-UGR-DGAR-GADMT-2016, de fecha 15 de noviembre del 2016, señala que se trata de un lote de terreno *"de forma rectangular y topografía irregular"*; Panamericana Vial S. A. Panavial refiere que la vivienda del Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja se localiza *"a una cota inferior de la calzada a media ladera, estas condiciones topográficas del terreno lo hace más vulnerable a sufrir este tipo de afectaciones como la ocurrida por las fuertes precipitaciones presentadas en la zona durante el mes de noviembre del 2016, donde ingresó agua en exceso desde la carretera hacia la vivienda ocasionando que esta se inunde...que en el sector a la fecha del incidente se estaban realizando trabajos de construcción de cunetas laterales para recoger las aguas lluvias hacia las alcantarillas respectivas..."*; y, en el informe de la visita in situ realizada el 25 de mayo del 2017 por la Defensoría del Pueblo en Carchi, se establece que *"...el terreno en que se asienta la vivienda, está cerca de finalizar una ladera que surge de la acera (Av. Expresa Oriental)..."*.

Las características de la vivienda, del sanitario reconstruido por el MTOP y Panavial que se halla al exterior de la vivienda y del sitio en donde se asienta, permite determinar que no existen las condiciones necesarias que garanticen que el peticionario, Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja y su familia conformada por su pareja, un niño y una niña, vivan en un sitio digno y seguro, en términos de habitabilidad, asequibilidad y de disponibilidad de servicios básicos, pues la vivienda per sé no cuenta con una estructura estable y fiable ante factores externos como precipitaciones, viento, etc.; el sanitario al situarse al exterior de la vivienda

además de que no proporciona seguridad, no cuenta con una red de alcantarillado que faculte los respectivos procedimientos de saneamiento que según la Resolución 6/27 sobre la vivienda adecuada como elemento integrante de un nivel de vida adecuado, expedida por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *“afecta tanto a los hombres como a las mujeres, pero las necesidades y exigencias de saneamiento difieren según el género. Las mujeres tienen necesidades y preocupaciones especiales por lo que respecta a su intimidad, dignidad y seguridad personal. La falta de instalaciones de saneamiento en el hogar puede obligar con frecuencia a las mujeres y a las muchachas a utilizar lugares apartados en el exterior, lo que las expone al riesgo de abusos sexuales”*.

A lo enunciado por el Consejo de Derechos Humanos, se debe considerar también que en la vivienda habita un niño y una niña, quienes integran los grupos de personas de atención prioritaria.

Los riesgos estructurales de la vivienda en mención, sumados a que el sitio en que se asienta es una zona de protección o de riesgo, propensa a diferentes situaciones emergentes, la hace aún más inhabitable. De allí que, imperante resulta el establecimiento de diferentes acciones y medidas aplicables ante situaciones de riesgo, comprendida ésta en una visión integral que parte de la prevención y que en el caso presentado, el GAD municipal del cantón Tulcán intervino dos días después de la inundación por petición del Sr. Ramírez Pantoja, mientras que, según se desprende del Acta de Entrega de Trabajos constante a fojas 41 del expediente defensorial, el MTOP y Panamericana Vial S.A. Panavial entregaron un sanitario reconstruido a la familia afectada, el 12 de febrero del 2017, es decir, tres meses después de suscitada la emergencia; Acta de Entrega en la que consta que el peticionario ya había recibido enseres y electrodomésticos por parte de otras instituciones, empero es necesario hacer hincapié que el Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja afirmó durante la visita in situ efectuada por la Defensoría del Pueblo en Carchi, que ha recibido únicamente una cocineta proveniente del MIES y firmó una hoja en blanco presentada por el MTOP y Panavial.

En razón de lo que antecede, las acciones que se realicen en torno a la gestión de riesgos deben ser integrales, eficaces y oportunas con el objetivo de garantizar la tutela efectiva de derechos fundamentales, lo que representa el más alto deber del Estado, mas no una dádiva que en mayor o menor medida se proporciona a las personas afectadas, en función de su instrucción y/o situación socio-económica.

El eficaz ejercicio del derecho a un hábitat seguro y saludable, y el derecho a una vivienda adecuada y digna, no está supeditado a la situación socio-económica de las personas, pues representa una facultad de carácter universal que debe ser tutelado y garantizado por el Estado en todas sus esferas, como fuente de la dignidad de las personas que tiene una

connotación más allá de lo material; su vulneración o amenaza de vulneración, involucra a otros derechos igualmente fundamentales, dada la interdependencia que reviste a todos los derechos humanos.

En consecuencia, la falta o el limitado acceso a la tierra no puede impulsar a las personas a la búsqueda de suelo y/o viviendas inhabitables, para ello el Estado debe elaborar, implementar y evaluar políticas, planes y programas de hábitat, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos, que aseguren el derecho a acceder a un sitio digno y seguro incluido el acceso a la tierra como derecho; obligación que recae sobre los gobiernos autónomos descentralizados, conforme lo contemplado en el artículo 4, literal f), el artículo 54 y el artículo 147 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Por las consideraciones expuestas, el trámite de la petición presentada por el Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja ante la Coordinación General Defensorial Zonal 1 de la Defensoría del Pueblo en Carchi, ha respetado estrictamente el debido proceso que se debe asegurar en todo trámite en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden; siendo una de sus garantías, la observancia de la motivación en las resoluciones emanadas de los poderes públicos de acuerdo a lo consagrado en el artículo 76, numeral 7 literal l) del máximo cuerpo jurídico nacional y que implica, la enunciación de normas o principios jurídicos en que se fundan tales resoluciones, así como la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Por lo que, la sustanciación de esta causa defensorial es válida, cumpliéndose y observado los principios establecidos en la Constitución de la República, la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo y las Reglas para la Admisibilidad y Trámite de Casos de Competencia de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, dictada el 29 de mayo del 2015 por el señor Defensor del Pueblo.

V. RESOLUCIÓN:

Conforme a lo desarrollado en la presente investigación, en virtud de las atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, especialmente a lo prescrito en el artículo 215 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el inciso 7 del artículo 12 la Resolución N° 058-DPE-CGAJ-2015, relativa a las "Reglas para la Admisibilidad y Trámite de Casos de Competencia de la Defensoría del Pueblo del Ecuador" y no habiendo causas formales que impidan en la plena validez del presente trámite; la Coordinación General Defensorial Zonal 1 de la Defensoría del Pueblo en Carchi, en uso de sus competencias, RESUELVE:

UNO: DETERMINAR que este trámite se realizó de conformidad con los principios de

procedimiento contenidos en la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, a partir de su artículo 12; así también, lo establecido en las Reglas para la Admisibilidad y Trámite de Casos de Competencia de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, dictada el 29 de mayo del 2015 por el señor Defensor del Pueblo.

DOS: EXHORTAR al Ing. Julio Robles Guevara, Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Tulcán, que con la finalidad de que este tipo de casos no se reiteren, se adopten medidas de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar los riesgos y/o las amenazas de riesgo que afecten a la ciudadanía; y con ello, se garantice fundamentales derechos como el derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, contemplado en el artículo 30 de la Constitución de la República.

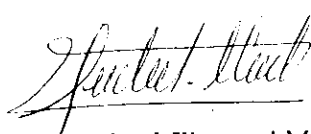
TRES: EXHORTAR al Sr. PhD. Paúl Granda López, Ministro de Transporte y Obras Públicas y al Sr. Marcelo Herdoiza Guerrero, Gerente General de Panamericana Vial S.A. Panavial, se realicen las acciones necesarias para reparar y/o reducir la afectación a la vivienda y a los enseres del Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja y su familia, posterior a las fuertes precipitaciones suscitadas el 12 de noviembre del 2016, en la ciudad de Tulcán, provincia de Carchi; así como también, prever medidas de carácter preventivo durante la planificación y ejecución de obras de infraestructura vial.

CUATRO: INDICAR a las partes que, al tenor de lo establecido en los artículos 13 y 14 de la Resolución N° 058-DPE-CGAJ-2015, dictada el 29 de mayo de 2015 por el señor Defensor del Pueblo, una vez notificada la presente Resolución Defensorial, podrán solicitar su revisión en un plazo máximo de ocho días ante la Adjuntía de Derechos Humanos y de la Naturaleza, para que en méritos de los autos se ratifique o rectifique la Resolución.

CINCO: DEJAR a salvo el ejercicio de las acciones administrativas y judiciales que se crean asistidas las partes.

SEIS: ARCHIVAR el expediente defensorial N° CASO-DPE-0401-040101-205-2016-000533, una vez que se ejecute la presente Resolución y hacerla constar en el sistema informático que maneja la Institución.

SIETE: Notifíquese y cúmplase.



Dra. Sandra Villarreal V.
COORDINADORA GENERAL DEFENSORIAL ZONAL 1.
DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN CARCHI.



Notificaciones:

Señor Juan Fernando Ramírez Pantoja.

PETICIONARIO.

Dirección: Av. Expresa Oriental y calle Las Moras (sector El Obelisco).

Tulcán, Carchi.

Sr. PhD. Paúl Granda López.

MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS.

Dirección: Av. Juan León Mera N26-220 y Av. Orellana.

Quito, Ecuador.

Ing. Julio Robles Guevara.

ALCALDE DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN TULCÁN.

Dirección: Av. Expresa Oriental y calle Las Moras (sector El Obelisco).

Tulcán, Carchi.

23 08 17 15:12
4424
07

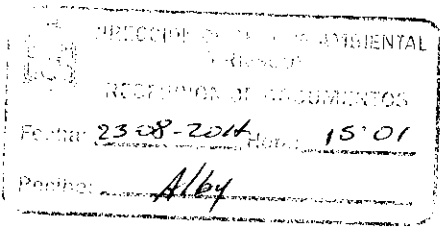
Arq. Álvaro Noguera.

DIRECTOR DE PLANIFICACIÓN URBANA DEL GADM CANTÓN TULCÁN.

Correo electrónico: alvaro.noguera@gmtulcan.gob.ec.

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE TULCÁN	
DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN URBANA INGRESO DE DOCUMENTOS	
FECHA: 23 08 2017	HORA: 15:12
DOCUMENTO: 752	
RECIBIDO POR: Danilo	

-78-
Setenta y ocho
A



Ing. Miguel Montenegro.

DIRECTOR DE GESTIÓN AMBIENTAL Y RIESGOS DEL GADM CANTÓN TULCÁN.

Dirección: Av. Expresa Oriental y calle Las Moras (sector El Obelisco).

Tulcán, Carchi.

Arq. Juan Egas Hernández.

JEFE DE COMISARÍA DE CONSTRUCCIONES DEL GADM CANTÓN TULCÁN.

Correo electrónico: jose.paredes@gmtulcan.gob.ec.

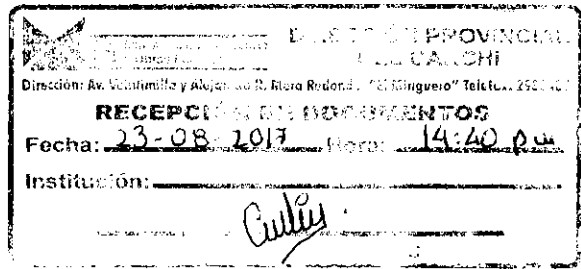


RECIBIDO
23-08-2014
JOSE PAREDES
15:10 PM

Ing. Paúl Champutiz Burbano.

DIRECTOR PROVINCIAL DEL MTOP-CARCHI.

Correo electrónico: cherrera@mtop.gob.ec.



Ing. Norton Burbano.

2014-08-23
EPMAPA-T 14:50
-1121-
Fauty

GERENTE DE LA EMPAPA-T.


Correo electrónico: northon_burbano@hotmail.com/epmapatulcan@hotmail.com.

Sr. Marcelo Herdoiza Guerrero.

GERENTE GENERAL DE PANAMERICANA VIAL S.A. PANAVIAL.

Dirección: Abraham Lincoln N26-16 y San Ignacio.

Quito, Ecuador.

- 78 -
Vltto 

RAZÓN: En Tulcán, a los veintitrés días del mes de agosto del dos mil diecisiete, a las catorce horas con cincuenta y cinco minutos, se notificó al Sr. Juan Fernando Ramírez Pantoja, el contenido de la Resolución N° 027-DPE-CGDZ1-2017-AGD, de fecha 21 de agosto del 2017, dentro del trámite de Investigación Defensorial N° DPE-0401-040101-205-2016-000533.

Particular que comunico para los fines pertinentes.

Certifico.-



Abg. Ana Gabriela Gualotuña Durán.
Responsable del trámite.