

República del Ecuador



COPIA CERTIFICADA

18111-2021-00017

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, EL TRIBUNAL SEGUNDO DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y LABORAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE TUNGURAHUA.

Juicio No. 18111-2021-00017

JUEZ PONENTE: QUINGA RAMÓN EDWIN GIOVANNI, JUEZ AUTOR/A:QUINGA RAMÓN EDWIN GIOVANNI
SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y LABORAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE TUNGURAHUA. Ambato, martes 29 de junio del 2021, a las 14h28.

VISTOS.- El Segundo Tribunal de la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua (actuando como Tribunal Constitucional ordinario), integrado por los jueces provinciales doctores Edwin Giovanni Quinga Ramón (ponente), César Audberto Granizo Montalvo y Paúl Ocaña Soria, procede a dictar la siguiente SENTENCIA dentro del proceso constitucional de protección número 18111-2021-00017, identificado en primera instancia con el número 18334-2021-01522:

1.- ANTECEDENTES: 1.1. El Tribunal conoce la presente acción de protección propuesta por los señores SAÚL ANÍBAL VALENCIA ESCOBAR, LUIS FRANKLIN VELASTEGUÍ VARGAS y GUIDO GIOVANNY OCHOA TOALOMBO en contra del *“ILUSTRE MUNICIPIO DEL CANTÓN AMBATO, en la persona de su Alcalde, ciudadano burgomaestre Javier Altamirano Sánchez”*, en virtud del recurso de apelación interpuesto por los demandantes y por el sorteo que consta a fojas uno de segunda instancia.

1.2. De fojas 47 a 53v (los folios que se citan, salvo otra indicación, corresponden al cuaderno de primera instancia) consta la demanda de los señores los señores SAÚL ANÍBAL VALENCIA ESCOBAR, LUIS FRANKLIN VELASTEGUÍ VARGAS y GUIDO GIOVANNY OCHOA TOALOMBO, en la cual solicitan al señor juez constitucional de primera instancia, que disponga la *“....suspensión de la obra que en este momento se está ejecutando por parte de los personeros municipales, el respeto y cumplimiento de la socialización efectuada con los moradores de Huachi Chico, el*

cumplimiento de las fases I y II, constante en el estudio y diseño definitiva para la solución geométrica en la Avenida Atahualpa sector redondel de Huachi Chico y en especial el cumplimiento de los tiempos establecidos, es decir, el paso deprimido en el año 2025, fecha que deberá dar inicio a la construcción”.

1.3. Los demandantes ^[1] sustentan su pretensión, en lo principal y de lo que se puede entender, por el desorden en el que se relatan los hechos, en lo siguiente: **a)** Que existió una socialización y un acuerdo suscrito entre el Secretario Ejecutivo de Participación Ciudadana y Control Público y el Comité Pro – Defensa de la Avenida Atahualpa, sector redondel Huachi Chico, en cuyas conclusiones consta que se ha finalizado la socialización y que el 100% de los actores sociales con incidencia directa en el sector redondel Huachi Chico, manifestaron estar de acuerdo con el proyecto “Estudio y diseño definitivo para la solución geométrica en la avenida Atahualpa, sector redondel Huachi Chico”, cuyo resultado fue implementar la fase II hasta el año 2025, fecha en la que se deberá dar inicio la construcción; **b)** Que los moradores de la comuna “Huachi Chico” no están de acuerdo con la iniciación de los trabajos, porque vendría a afectar los negocios del sector, *“en el momento y estado que pasa el paso (sic) por resultado de la pandemia”*, en especial en el aspecto económico, a más que no estaban preparados, en vista de que en el “estudio, acuerdo” se mencionaba que la obra se iniciaba en el 2025; **c)** Que los moradores de la comuna conocen que el Consejo (sic) Municipal ha emitido una resolución disponiendo la iniciación de las obras, adjudicando el contrato en diciembre del 2020 y socializando con los moradores de Huachi Chico, posterior a la fecha de la adjudicación; adjuntan, dicen carteles de que la obra se está ejecutando; **d)** Que el *“acto y obras indebidamente iniciadas que impugnados (sic) en esta acción, constituyen: 1. La resolución municipal de adjudicación del contrato en forma indebida respecto al tiempo establecido y determinado tanto por el Municipio como por los moradores de Huachi Chico;*

2. La falta de información a la comunidad sobre las resoluciones de parte del Consejo (sic) Municipal; 3. Omiso, sobre la socialización existente; 4.- violación al acuerdo resuelto tanto por el comité prodefensa de la Avenida Atahualpa Sector redondel Huachi Chico; 5. Adjudicación de un contrato en un tiempo no determinado; y, 6.- incumplimiento de la fase I, del ‘Estudio diseño definitivo para la solución geométrica en la Av. Atahualpa, sector del redondel Huachi Chico’; e) Que los hechos relatados incurren en violación de los derechos consagrados en los artículos 31, 33 y 85 de la Constitución de la República, y citan también, aunque bajo el título de “fundamentación”, pero como apartado 4.1 del numeral “4.- derechos vulnerados”, los artículos 274, 302, 303 y 304 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), respecto a la responsabilidad de los gobiernos autónomos descentralizados, a la participación ciudadana en la toma de decisiones, al derecho de participación ciudadana y al sistema de participación ciudadana; y **f)** Que con la iniciación de las obras *“se han vulnerado, quebrantado y violado los siguientes derechos: derecho al trabajo; alteración psicológica*

de los moradores; alteración corporal de los moradores, al disponer que sus pequeños negocios y empresas sean alteradas topográficamente; impedimento de pago de sus obligaciones, en vista de que se altera el estatus económico de los moradores, en especial de los comerciantes”.

1.4. La demanda se ha presentado el jueves ocho de abril del 2021, conforme consta de fojas 54 y por sorteo ha correspondido conocer al señor Juez de la Unidad Judicial Civil de Ambato, doctor Diego Ricardo Altamirano Intriago, quien la ha calificado a fojas 55, con auto del viernes nueve de los mismos mes y año, en el que ha señalado el trece de abril del 2021, a partir de las 14h30, para que tenga lugar la audiencia pública y ha dispuesto notificar a los señores Alcalde y Procurador Síndico del GAD Municipal de Ambato y al señor Procurador General del Estado, lo que aparece cumplido según los impresos de fojas 59 y 63.

1.5. La audiencia pública se ha realizado en la fecha señalada, según el resumen de fojas 776 a 777v y la grabación adjunta al folio 778, en la cual, luego de la intervención del abogado defensor de los demandantes, la abogada defensora de los representantes del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato (GADMA) ha contestado la demanda [2] manifestando, en resumen, lo siguiente: Que el artículo 264 del COOTAD, en los numerales 1 y 3, establece que es competencia de los Municipios la planificación cantonal de los predios urbanos; que al amparo de esas competencias, el GAD tiene que ejecutar estas obras; que en primer lugar, se realizó una consultoría contratada el 31 de agosto de 2018; que esta consultoría contempla el paso deprimido por la Av. Atahualpa; que en el redondel de Huachi se construirán aceras y áreas verdes; que la Municipalidad procede mediante resolución administrativa de fecha 3 de diciembre de 2020 a adjudicar el contrato de realización de esta obra; alude al número de vehículos que circulan por el lugar y que dentro de este proyecto existe una estructuración al paso a desnivel; se prevé una regeneración urbana de la zona; que se ha pasado todos los filtros de la Ley de Contratación Pública y existe la base y sustento de tránsito para realizar el tema de la circulación; que por velar los recursos públicos, la Municipalidad considera que no es viable reconstruir una obra que luego se la va a destruir; que las dos fases fueron socializadas; que dentro del proyecto de construcción se consolidaron los términos y son diez meses en los que se deberá entregar la obra; *es una afectación parcial, no permanente*. Ha añadido que no ha habido incumplimiento; que se ha manifestado la vulneración a los derechos, pero no se ha demostrado la violación y queda claro que el proyecto no vulnera ningún derecho al trabajo de la ciudadanía; se ha evitado cerrar en su totalidad y de forma completa las calles; que conforme consta de la documentación de la socialización, se hizo un plan de contingencia donde se indicó las calles que se iban a cerrar para la realización del proyecto; que se debe anteponerse el interés general al personal; que para la suspensión del proyecto, debería tratarse que se dé la nulidad del contrato y esa no es la vía; que todo lo que se ha manifestado son aspectos de legalidad, que no pueden ser revisados en una acción de

protección; que no se ha podido probar en la audiencia una afectación de derechos de rango constitucional, son de orden infraconstitucional y la Municipalidad de Ambato goza de independencia para realizar estas obras, por lo que ha solicitado la improcedencia de la acción de protección. A fojas 798 consta la ratificación de los señores Alcalde y Procurador Síndico Municipal^[3].

1.6. En la segunda intervención del defensor de los demandantes ha señalado, en lo principal, que en los pliegos no se dice que el objetivo sea realizar la construcción de un paso a desnivel; que no se cumple los parámetros técnicos; que se ha confundido el flujo vehicular. La defensora de la Municipalidad, por su parte, ha replicado que la consultoría se la realiza a fin de dar una solución al problema, que con el tiempo será insostenible en el sector; que la afluencia aumentará con la construcción del terminal terrestre al sur; que si bien son 10 meses que se causará molestias, no se está realizando el cierre de los locales; que dentro del plan de contingencia se socializó que por parte de la Municipalidad se ha dado una condición a los contratistas, que los que trabajen en la obra, consuman en los negocios del sector; que se les indicó que será construido hasta el 2025 y se realiza porque existen los fondos para ejecutar esta obra; no se ha justificado los daños; que la contratación no incluye fases. Finalmente, en la última intervención, el defensor de los demandantes ha manifestado que efectivamente el Municipio tiene todas las competencias para desempeñar esa obra pública, pero en una consultoría se le ha indicado cómo debía ejecutarse esta solución vial.

1.7. La audiencia se ha suspendido y en la reinstalación (razón y grabación de audio de fojas 800), el señor Juez de primera instancia ha hecho conocer su decisión de rechazar la demanda, de la que en ese momento han interpuesto recurso de apelación los demandantes, emitiéndose la sentencia escrito el viernes veintitrés de abril del 2021, a las 17h07, que consta de fojas 802 a 808; a fojas 810 se ha admitido el recurso de apelación interpuesto oralmente y enviados los autos, conforme consta de fojas uno de segunda instancia, ha correspondido conocer a este Tribunal, el cual para resolver hace las consideraciones subsiguientes.

2.- COMPETENCIA DEL TRIBUNAL Y VALIDEZ PROCESAL: **2.1.** El artículo 76.3 de la Constitución de la República dice que “...*Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente...*” En la especie, respecto a la competencia, se verifica que el Tribunal es competente para conocer y resolver el recurso de apelación, según el artículo 208.1 del Código Orgánico de la Función Judicial y los artículos 86.3 (segundo inciso) de la Constitución de la República y 4.8, 8.8, 24 y 168.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJyCC).

2.2. Así también, se han observado las garantías básicas del debido proceso previstas en el artículo 76 de la Constitución de la República y a las que se refiere el artículo 4.1 de la

LOGJyCC, en armonía con el principio de formalidad condicionada previsto en el artículo 4.7 de la misma Ley; y se ha dado a la causa el trámite establecido en el tercer ordinal del artículo 86 de la Constitución de la República y en los artículos 8, 13 y 14 de la LOGJYCC, sin que se haya generado ningún tipo de indefensión o de nulidad insanable, por lo que el proceso es válido.

3.- LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN: 3.1. Conforme al artículo 88 de la Constitución de la República, *“la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”*. Por su parte, el artículo 39 de la LOGJyCC dice que *“la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos,..”* ; y el artículo 40 *Ibídem* dice que *“La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: // 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, // 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”*. El artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dice 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,..”* La Corte Constitucional, refiriéndose al artículo 88 de la Constitución, ha dicho que *“La disposición constitucional antes señalada, establece como punto medular para la procedencia de la acción de protección, la vulneración por acción u omisión de derechos constitucionalmente consagrados, por consiguiente, la garantía jurisdiccional tiene lugar siempre y cuando los jueces luego de un estudio profundo de razonabilidad del caso en concreto, evidencien la vulneración a derechos constitucionales en el mismo”* (Sentencia 175-16-SEP-CC; caso 1507-12-EP; Quito, 01 de junio de 2016; Suplemento del Registro Oficial 865 de 19 de octubre del 2016).

3.2. En síntesis, con base a las normas y precedente citados en el anterior apartado, se puede decir que la acción de protección es una garantía constitucional, de naturaleza jurisdiccional, que procede frente a la vulneración de derechos constitucionales (o fundamentales, como dice la Convención) proveniente de autoridad pública no judicial o de un particular, ya sea por actos (no se refiere sólo a “actos administrativos”), ya sea por omisiones, en pos de proteger esos derechos de manera eficaz e inmediata y disponer la reparación integral de los daños causados, de haberse justificado la vulneración. Cabe

añadir que, habiendo los demandantes de la protección acusado la vulneración de derechos constitucionales, esa es materia constitucional y no un asunto de legalidad, pues la vía para establecer si se ha producido o no tal vulneración, con los calificativos de “*adecuada y eficaz*”, es la acción de protección, sin que, además, sea menester, para acudir a esta garantía constitucional, previamente agotar las vías administrativas o legales ordinarias, pues la acción de protección no es residual. La Corte Constitucional ha dicho que “*la cuestión consistente en dilucidar si el asunto puesto en conocimiento de los jueces constitucionales es efectivamente una vulneración de derechos o no, no está relacionada con la competencia en razón de la materia. Ello porque, cuando el legitimado activo alega la vulneración de sus derechos, el juez competente para resolver si tal vulneración existió o no siempre será el juez constitucional. Esto no quiere decir necesariamente que dichas vulneraciones efectivamente existan en todos los casos puestos en su conocimiento, pues ese es precisamente el objeto del pronunciamiento en sentencia de acción de protección*” (Sentencia 1754-13-EP/19, de 19 de noviembre de 2019, párr. 32, citada en la sentencia No. 1357-13-EP/20, del 08 de enero del 2020, caso 1357-13-EP). Por lo dicho, en el caso corresponde determinar si, según se afirma en la demanda, ha existido vulneración de los derechos constitucionales de los demandantes al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos y al trabajo, reconocidos en los artículos 31 y 33 de la Constitución de la República, así como a la garantía constitucional desarrollada en el artículo 85.2 de la misma Constitución, que los demandantes lo invocan también como un derecho vulnerado.

4.- LOS ACTOS Y OMISIONES IMPUGNADOS: **4.1.** Según lo que consta en el numeral 3 de la demanda, se impugna, por violatorios de los derechos constitucionales de los demandantes, “*1. La resolución municipal de adjudicación del contrato en forma indebida respecto al tiempo establecido y determinado tanto por el Municipio como por los moradores de Huachi Chico; 2. La falta de información a la comunidad sobre las resoluciones de parte del Consejo (sic) Municipal; 3.Omisio, sobre la socialización existente; 4.- Violación al acuerdo resuelto tanto por el comité prodefensa de la Avenida Atahualpa Sector redondel Huachi Chico; 5. Adjudicación de un contrato en un tiempo no determinado; y, 6.-incumplimiento de la fase I, del ‘Estudio diseño definitivo para la solución geométrica en la Av. Atahualpa, sector del redondel Huachi Chico’.*”

4.2. De fojas 614 a 616 consta una copia de la Resolución Administrativa DA-UCCP-20-171, RE-GADMA-037-2020, emitida por el doctor Javier Altamirano, Alcalde Ambato, el tres de diciembre del 2020, en cuyo artículo uno resuelve “*adjudicar, el contrato del Procedimiento de Régimen Especial entre Entidades Públicas o sus Subsidiarias, signado con el Código N° RE-GADMA-037-2020 para le ejecución del proyecto “SOLUCIÓN GEOMÉTRICA EN LA AVENIDA ATAHUALPA SECTOR REDONDEL HUACHI CHICO”, al oferente, EMPRESA PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO UTA EP por un monto de USD 3.789.718,3500...*” Respecto a la fecha de inicio de la obra, de fojas 3 a 6 y de fojas 222v a 225v constan copias el oficio DP-DV-20-1056, del 11 de noviembre del 2020, dirigido al señor Alcalde de Ambato, por parte del

Funcionario de Diseño Vial, de la Jefa de Diseño Vial y del Director de Planificación del GADMA, donde se lee (a fojas 4v concretamente) que *“Se requiere implementar la FASE I del proyecto en el 2019, (...) Se requiere implementar la FASE II del proyecto hasta el año 2025 fecha en la que deberá dar inicio la construcción para que entre en operación a más tardar en el año 2026,...”* Para el tema de las omisiones, de fojas 17 a 31v, de fojas 81 a 87v y desde fojas 100 a 267 hay constancia de las reuniones informativas o socializaciones de diversos productos relacionados con la “Solución geométrica en la Avenida Atahualpa, Sector Redondel Huachi Chico”, y en el informe de la socialización del 07 de diciembre del 2018, a fojas 23 y a fojas 236v, consta en la conclusión 8.4 que *“El 100% de los presentes en la socialización no están de acuerdo con el paso deprimido presentado como parte de la solución, pues indican que generará pérdidas en el comercio afectando sus negocios”*. Esto consta también en la copia del oficio de fojas 238. Posteriormente se analizará si esta documentación descarta o no las omisiones acusadas.

5.-DERECHO A LA CIUDAD: 5.1. El artículo 31 de la Constitución de la República, ubicado dentro del capítulo de los derechos del buen vivir, en la sección denominada “hábitat y vivienda”, manifiesta que *“Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”*. Este artículo reconoce el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios. *“El derecho a la ciudad puede entenderse como el derecho a una ciudad que sea objeto de nuestros deseos reales y vivibles. Alude el derecho a vivir en una sociedad en la que las personas son libres para satisfacer sus propios deseos, en la que todos tienen las mismas oportunidades de hacerlo y en la que se les apoya en ese objetivo, al uso político del espacio público, el derecho al uso comunicativo del espacio público, a entrar y permanecer en la ciudad — y a no ser excluido de o en ella, a una red de seguridad generalizada – la satisfacción básica de las necesidades humanas, a la diversidad, a la igualdad y a la justicia social, a participar de manera democrática en la gobernanza”*^[4].

El contenido del derecho a la ciudad comprende, se desagrega, en los siguientes: *“Derecho a la vivienda, derecho al lugar, derecho a servicios de calidad, derecho a la centralidad, ESPACIO PÚBLICO y monumentalidad, derecho a la belleza, a la identidad comunitaria, a la movilidad y accesibilidad, a la inclusión, al gobierno de proximidad, a las nuevas tecnologías, al laicismo, a la justicia local, a la seguridad, a demandar cambios en la legalidad, a la calidad del medio ambiente, a la intimidad y a la diferencia, a igual status de ciudadanía, a la información a la representación y a la participación. Además, tomando en cuenta que el derecho a la ciudad es un derecho emergente y en construcción, lo que implica que no existe un catálogo exhaustivo del mismo, citaremos otros dos derechos que creemos de gran importancia como es el caso del derecho a la innovación política y el derecho*

a la ciudad como refugio”^[5]. El derecho al espacio público, como parte del derecho a la ciudad, “... es indispensable para la sana subsistencia humana y urbana, por tanto el trastorno de estos espacios ocasionados por un particular o por la acción u omisión de una persona jurídica de derecho público o privado, en todas sus representaciones, debe abrir paso a acciones jurídicas de protección o amparo, tanto en sede administrativa, como en vía judicial. Claro está, sin que estas se conviertan en una amenaza de violación a este mismo derecho, pues de lo contrario carecería de toda lógica jurídica (...) cuando la administración pública no garantiza la defensa del derecho al espacio público, pudiéramos estar en presencia de un supuesto de inactividad, por el no ejercicio de una competencia legal y constitucional”^[6]. “...una manera de garantizar el cumplimiento de estos derechos es con la existencia y protección de espacios públicos ordenados y abiertos, como la plaza, el parque, la calle y los frentes de agua, destinados para la práctica de deportes, ornato y descanso...”^[7]

5.2. Corresponde determinar si en la causa se ha justificado la vulneración del derecho al disfrute pleno de la ciudad de los accionantes, y del derecho al disfrute pleno de sus espacios públicos; éste como integrante de aquel, entendidos en los términos señalados en el apartado inmediato anterior.

La adjudicación del contrato para la ejecución del proyecto “*SOLUCIÓN GEOMÉTRICA EN LA AVENIDA ATAHUALPA SECTOR REDONDEL HUACHI CHICO*”, al oferente, EMPRESA PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD TÉCNICA DE AMBATO UTA EP se halla justificada con la copia de la Resolución Administrativa DA-UCCP-20-171, RE-GADMA-037-2020, conforme lo señalado en el apartado 4.2.. El hecho que las obras iniciaron ya consta justificado con la copia del oficio de fojas 88 a 91, remitido por el Director de Planificación el GADMA al Alcalde Ambato, pues a fojas 91 concretamente se lee que la solución geométrica “*se encuentra en la etapa de ejecución de la obra*”, a más que estos dos hechos no han sido controvertidos. En esta parte, sin embargo, hay que señalar que la objeción de los demandantes a la construcción de la obra, pese a que en su demanda invocan el artículo 31 de la Constitución de la República, en ningún momento se sustenta, ni de paso siquiera, en que no puedan disfrutar plenamente de la ciudad y de sus espacios públicos. Desde fojas 268 existen copias del trámite dado para la adjudicación de la obra, sin que haya ninguna acusación concreta en torno a alguna irregularidad, ni sería la vía constitucional la pertinente para decidir algo así, a más que eso ninguna relación tiene con la acusación de que a los demandantes se les ha vulnerado los derechos constitucionales en análisis. El reclamo básico es que los moradores “*NO ESTÁN DE ACUERDO CON LA INICIACIÓN DE DICHOS TRABAJOS, ATENTO QUE VENDRÍA AFECTAR A LOS NEGOCIOS DEL SECTOR, EN EL MOMENTO Y ESTADO QUE PASA EL PASO POR RESULTADO DE LA PANDEMIA...*”, es decir, les preocupa básicamente las implicaciones económicas del inicio de la obra, mas no hay alguna acusación de que se les esté impidiendo el derecho al uso comunicativo del espacio público, a entrar y permanecer en la

ciudad, a no ser excluido de o en ella, y más componentes del derecho al goce de la ciudad, como tampoco hay una acusación de que no puedan usar la plaza, el parque, la calle, los espacios destinados para la práctica de deportes, ornato y descanso, que comprende, en cambio, el derecho al goce de los espacios públicos, según lo que se señaló en el apartado anterior, respecto a lo que comprenden estos dos derechos. El tema de la pandemia y la necesidad de los moradores del sector de sobreponerse económicamente de ella, que también invocan como sustento de las pretensiones, es un hecho de conocimiento público que data de inicios del años 2020, mas la posible afectación económica se viene ya esgrimiendo desde la socialización del 2018, como se señaló en el apartado 4.2.

5.3. Que la ejecución de una obra como la construcción de una solución geométrica impugnada en la demanda, generará el cierre de vías, implicará la remoción de tierras, dificultará el tránsito y el acceso a los negocios del sector y más cuestiones similares, es indudable, en cuyo caso, lo que podrían solicitar es la adopción de medidas para que no se vea afectado el medio ambiente o medidas para que no haya riesgo para el tránsito vehicular o de personas, mas no la suspensión o la postergación de una obra, bajo el argumento de posibles pérdidas económicas. El numeral 2 del artículo 85 de la Constitución de la República, que invocan los demandantes, dice que *“Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto”*. Es decir, sienta como principio, *la prevalencia del interés general sobre el particular*, aunque ciertamente deja la salvedad que cuando las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenace derechos constitucionales, debe reformularse o adoptarse medidas alternativas para conciliar los derechos en conflicto, mas en la especie, no se ve que las posibles pérdidas económicas de quienes viven o tienen sus negocios en los alrededores de la obra impliquen vulneración de los derechos reconocidos en el artículo 31 de la Constitución, que son los que se analizan en este numeral, pues, insistimos, el argumento de los demandantes es el económico, mas no el que se vea afectado el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos.

5.4. Conviene resaltar, además, que la oposición a la obra, en realidad no es unánime. Se puede ver, por ejemplo, a fojas 145v – 146 que, en uno de los espacios de socialización de la obra, los señores Andrés Saltos y Marcos Toaza, que se identifican como habitantes de Huachi Chico, en sus intervenciones, han felicitado por la realización de la obra; el primero incluso ha admitido que se molestará *“a los locales del sector pero por pocos meses, pero que a futuro podrán disfrutar del beneficio que traerá la obra”*. De fojas 206v a 211 constan copias de un oficio del 12 de enero del 2021, dirigido al Alcalde de Ambato, y de firmas de apoyo *“para la ejecución del proyecto ‘solución geométrica vial’ (paso deprimido)”*.

De todo lo dicho, se concluye que en el caso no se establece la vulneración de los derechos reconocidos en el artículo 31 de la Constitución de la República.

6.- DERECHO AL TRABAJO: 6.1. Respecto de este derecho, el artículo 33 de la Constitución, ubicado también en el capítulo de los derechos del buen vivir, establece que *“El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”*. La Corte Constitucional ha hecho la diferencia de este derecho, entre su dimensión social y su dimensión económica: *“...En este contexto, al ser el derecho al trabajo un medio para lograr la justicia social y la dignidad humana, está conformado por dos dimensiones: **la una como derecho social** y la otra como **derecho económico**, enmarcándose **la primera dimensión en el ámbito constitucional** y la segunda en el ámbito jurisdiccional ordinario. Es decir, la dimensión social del derecho al trabajo, constituye objeto de análisis por parte de la justicia constitucional, en cuanto se trata de un derecho consagrado en el texto constitucional, el cual además, posee una interdependencia con el derecho a la dignidad humana, razón por la que es tutelable mediante las garantías jurisdiccionales; sin embargo, su dimensión económica, corresponde a una materia cuyo análisis le compete a la justicia ordinaria, por cuanto pretende la declaración de un derecho y su respectiva titularidad, para lo cual el ordenamiento jurídico ha previsto las acciones ordinarias pertinentes”*. (Corte Constitucional, sentencia No. 169-16-SEP-CC, caso No. 1012-11-EP). Claramente, al referirse a que con la obra se verían afectados los negocios del sector, *“EN ESPECIAL AL ASPECTO ECONÓMICO”*, se están refiriendo justamente a la dimensión económica del derecho al trabajo, la cual, según la cita realizada, no es materia constitucional, y como se señala en la sentencia de primera instancia, esto constituiría, de ser el caso, un reclamo de posibles daños y perjuicios, pero definitivamente no se ve que la obra esté impidiendo que los demandantes o los moradores del sector, en general, puedan ejercer una actividad lícita, sino que aluden a que tales actividades probablemente no generen el rendimiento económico que usualmente generaban. El que la obra se haya iniciado antes de lo que inicialmente se había previsto y que no estaban preparados, nuevamente alude a posibles pérdidas económicas, pero no se ve que genere vulneración del derecho al trabajo, en su dimensión social, tanto más que el oficio DP-DV-20-1056, del 11 de noviembre del 2020, citado en el apartado 4.2., habla de que se *requiere implementar la FASE II del proyecto HASTA el año 2025*, o sea, señala un

límite. Además, de fojas 665 a 66v consta la copia de un oficio del 15 de octubre del 2020, dirigido por el señor Director de Planificación del GADMA al señor Alcalde de Ambato, donde se indica que el Gobierno Municipal *“incluye al proyecto “solución geométrica en la Av. Atahualpa sector redondel Huachi Chico” dentro del plan anual de inversión del año 2020; UNA VEZ QUE SE HA RECIBIDO EL ESTUDIO COMPLETO Y ACTUALIZADO”* (mayúsculas nuestras). En el oficio de fojas 668, dirigido por el Director

de Planificación y Patrimonio del GADMA, igualmente consta que “...esta contratación, SE ENCUENTRA DEBIDAMENTE PLANIFICADA y consta en el Plan Anual de Contratación para el año 2020 en la partida presupuestaria 750105001” (mayúsculas nuestras) , de modo que hay una planificación que justifica el inicio del proyecto antes del año 2025, mas no se trata de una decisión arbitraria.

6.2. La acusación de falta de socialización de la obra y de información a la comunidad, no es verdad, pues la documentación mencionada en el apartado 4.2 justifica de manera suficiente que los moradores y sus representantes tuvieron conocimiento de la obra, es decir, no hay las omisiones segunda y tercera detalladas en el apartado 4.1., que se dicen vulneradoras de derechos constitucionales, y en cuanto a un posible incumplimiento de un acuerdo con el Secretario Ejecutivo de Participación Ciudadana y Control Público del GADMA, respecto al momento del inicio de la obra, o el que los moradores hayan expresado su oposición, no son motivos como para concluir que se ha vulnerado el derecho en análisis.

De todo lo dicho en este numeral y sus apartados, se concluye que no se halla justificada la vulneración del derecho al trabajo en su dimensión social.

7.- OTROS DERECHOS: En la demanda se acusa también como vulnerado el “derecho” reconocido en el numeral 2 del artículo 85 de la Constitución, así como los derechos de participación ciudadana a los que se refieren los artículos 274, 302, 303 y 304 del COOTAD. Sobre el artículo 85.2 de la Constitución, debe señalarse que, más que un derecho, se trata de una GARANTÍA constitucional, respecto a políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana, según la denominación del capítulo en el que se halla ubicado el artículo. En todo caso, este tema queda ya analizado en el apartado 5.3, al resolverse lo relativo al derecho al goce de la ciudad y de sus espacios. Lo relativo a una posible vulneración de algunos artículos del COOTAD, implica pretender que en esta acción constitucional se resuelvan cuestiones infra constitucionales, para lo cual no ha sido establecida esta garantía jurisdiccional, según el concepto de acción de protección señalado en los apartados 3.1 y 3.2. De todos modos, considerando que tales artículos son, en definitiva, desarrollo de normas constitucionales que recogen el derecho a la participación ciudadana, esta cuestión se analiza en el apartado 8.2 que viene posteriormente.

8.- IMPROCEDENCIA DE LA DEMANDA: **8.1.** El artículo 42 de la LOGJyCC dice que “La acción de protección de derechos no procede: // 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales” , que es lo que ocurre en el caso presente, es decir, que no se ha constatado alguna violación de *derechos constitucionales*, según todo el análisis que acaba de hacerse, respecto de los derechos invocados por los accionantes, lo que se complementa con lo que enseguida se dice.

8.2. Para ratificar la improcedencia de la demanda de protección, es importante referirnos a una de las pretensiones constante en la demanda, que sería que se disponga la suspensión de la obra iniciada. Se señaló ya que debe prevalecer el interés general sobre el particular (con sus puntualizaciones), lo cual aplicado al caso significa que no cabe aceptarse la tesis de los demandantes, pues resultaría que la obra pública en análisis estaría en función de los intereses de las personas que resultarían afectadas en sus negocios, en desmedro de una *SOLUCIÓN* vial para la ciudad. De ninguna manera desmerecemos la legítima aspiración de que los negocios del sector generen un adecuado rendimiento económico, pero una disminución temporal de tales rendimientos, no justifican la suspensión de la obra. Los ecuatorianos tenemos derecho, según los numerales 2 y 4 del artículo 61 de la Constitución de la República, entre otros, a *“Participar en los asuntos de interés público”* y a *“Ser consultados”*; según el artículo 95 de la misma Carta Magna, *“Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano”*; y según el artículo 278 *Ibidem*, *“Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde:// 1. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles...”*, mas esa participación a la que se refieren, éstos y otros artículos de la Constitución (y del COOTAD), no equivale a que necesariamente se admita toda propuesta ciudadana y sus términos, sino que tales propuestas o pedidos deben equilibrarse con las razones técnicas y las necesidades de todos los habitantes, y en el caso el reclamo no obedece a cuestiones técnicas, a que no sea necesaria la solución vial que se ejecuta o a alguna cuestión de tal naturaleza que implique la vulneración de derechos constitucionales, sino puntualmente a posibles pérdidas económicas de quienes tienen negocios en el sector, lo cual, si bien no deja de ser un problema, y que podría dar lugar, eventualmente, a algún otro tipo de reclamo, no es razón para suspender una obra, que la Municipalidad de Ambato la ejecuta, previos los estudios y pasos legales del caso, dentro del ámbito de sus competencias y hasta dentro de sus OBLIGACIONES para solucionar un problema de tránsito y de movilidad que aqueja a la ciudad.

8.3. Sobre el tema de una posible suspensión de la obra, vale citar lo que sobre este tipo de situaciones ha dicho la Corte Constitucional colombiana: *“Sin embargo, tal como lo ha sostenido esta Corporación en diferentes pronunciamientos, para dar aplicación a dicha norma '...el juez debe evaluar las situaciones de hecho y de derecho en que se fundamenta la solicitud de tutela, para así determinar la "necesidad y urgencia" de decretarla, pues ésta sólo se justificaría ante hechos abiertamente lesivos o claramente amenazadores de un derecho fundamental en detrimento de una persona, y cuya permanencia en el tiempo haría más gravosa la situación al afectado; de lo contrario no tendría sentido la medida cautelar por cuanto los términos para fallar las acciones de tutela son muy breves: 10 días. (...) En*

tratándose de suspensión de obras públicas, como ocurre en el presente caso, la simple solicitud de suspensión hecha por el demandante en el escrito de tutela no constituye elemento de juicio suficiente para decretarla. No puede olvidarse que la adopción de dicha medida podría traer consecuencias nocivas para el interés general considerado por la Carta Política como principio fundante del Estado social de derecho (artículo 1º), amén de que la construcción de obras es un servicio público, inherente a la finalidad social del Estado, debiendo éste último asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. // Debe destacarse además, que LA SUSPENSIÓN DE OBRAS PÚBLICAS GENERA MAYORES COSTOS A LA ADMINISTRACIÓN Y PÉRDIDA DE TIEMPO, FACTORES QUE OCASIONAN PERJUICIOS E INCOMODIDADES PARA LA COMUNIDAD QUE ESPERA DE LA ADMINISTRACIÓN UNA LABOR EFICIENTE Y EFECTIVA EN LA REALIZACIÓN DE OBRAS DE BENEFICIO COMÚN” (Mayúsculas nuestras. Sentencia T-371/97; expediente T-126.564; Santafé de Bogotá, D.C. doce (12) de agosto de mil novecientos noventa y siete). En nuestro caso, no se ve que la construcción de la solución geométrica en el sector del Redondel de Huachi Chico sea un hecho abiertamente lesivo o claramente amenazador de un derecho constitucional, en detrimento de una persona y cuya permanencia en el tiempo haría más gravosa la situación al afectado; por el contrario, la suspensión de la obra implicaría pérdidas económicas, de tiempo, incomodidades y afectación al interés general. Entonces, un análisis de esta pretensión, confirma la improcedencia de la demanda.

9.- DECISIÓN: Con base a todo lo expuesto, **ADMINISTRANDO JUSTICIA CONSTITUCIONAL, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, el Tribunal resuelve lo siguiente:

9.1. Rechaza el recurso de apelación deducido por la parte demandante y se confirma la sentencia de primera instancia, en cuanto rechaza la acción de protección por improcedente, pero por los motivos que se dejan desarrollados señalados en esta sentencia; y,

9.2. Dispone que dentro del término de tres días luego de ejecutoriada esta sentencia, el señor Secretario del Tribunal envíe copia a la Corte Constitucional, en cumplimiento del quinto numeral del artículo 86 de la Constitución de la República, y del primer numeral del artículo 25 de la LOGJyCC.

Notifíquese esta sentencia en legal forma, en los domicilios señalados por las partes, y una vez ejecutoriada, se devolverá el cuaderno de primera instancia a la Unidad Judicial de origen, con el ejecutorial respectivo, a la vez que archivará lo actuado en esta instancia.

1. [^] *En acciones constitucionales se ha generalizado la denominación de “legitimado activo” para el demandante y de “legitimado pasivo” para el demandado, seguramente porque la primera se utiliza en el literal d) del artículo 86.2 de la Constitución de la República y luego ocurre lo mismo en varios artículos de la LOGJyCC, aquí ya respecto de ambas partes procesales. Sin embargo, desde la teoría general del proceso, aun cuando estemos frente a un proceso constitucional, no hay razón válida para cambiar la denominación a quien presenta la demanda, que así llama a la petición inicial el artículo 10 de la LOGJyCC, ni a aquella contra quien se la dirige. Si bien en este tipo de procesos la legitimación activa es amplia, según el artículo 86.1 de la Constitución, ello no puede conducir a confundir la legitimación, ya activa, ya pasiva, con la calidad de demandante o con la de demandado, pues la legitimación en la causa es una cualidad que debe estar presente, en el primero o en el segundo, “que consiste en que el actor debe ser la persona que pretende ser el titular del derecho sustancial discutido, y el demandado el llamado por la ley a contradecir u oponerse a la demanda” (Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, GJ serie XVII, # 1), con lo cual, sobre todo en el lado pasivo, bien podrían haber demandados que no sean, a la vez, legitimados, y sería un equívoco, por ejemplo, llamar “legitimado pasivo”, como sinónimo de demandado, a quien carece de legitimación, por no ser el llamado por ley a contradecir u oponerse a la demanda.*
2. [^] *Si bien los procedimientos de garantías jurisdiccionales deben ser orales en todas sus fases e instancias, conforme al literal c) del artículo 8.2 de la LOGJyCC, una de las actuaciones que deben reducirse a escrito es la contestación a la demanda, obligación que, se entiende, corresponde a la parte demandada, igual que por lo que dispone el literal a) del mismo artículo 8.2, la demanda, presentarla reducida a escrito, corresponde al demandante. La contestación reducida a escrito, además, debería presentarse con cierta anticipación, porque sólo de ese modo se permitiría el ejercicio del derecho de contradicción.*
3. [^] *Según el primer numeral del artículo 42 del COGEP, que no se le ve incompatible con el control constitucional, lo que correspondía era que la defensora comparezca a la audiencia misma, con procuración judicial otorgada mediante oficio, tanto más que, como regla, al final de la diligencia debe ya dictarse verbalmente la decisión, lo cual no podría hacerse, si está pendiente una ratificación de gestiones.*
4. [^] *Disponible en <https://flacso.edu.ec/cite/derecho-a-la-ciudad/>*
5. [^] *Juan Carlos López Roa, “El derecho al espacio público”. Provincia [en línea]. 2012, (27), 105-136[fecha de Consulta 25 de Junio de 2021]. ISSN: 1317-9535. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55526545002>*
6. [^] *Ibídem.*
7. [^] *Ibídem.*

f.f.f.) Dr. EDWIN GIOVANNI QUINGA RAMÓN, Dr. NILO PAÚL OCAÑA SORIA, Dr. CESAR AUDBERTO GRANIZO MONTALVO. JUECES PROVINCIALES. Siguen las notificaciones en Ambato, martes veinte y nueve de junio del dos mil veinte y uno, a partir de las quince horas, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA que antecede a: JAVIER ALTAMIRANO SANCHEZ ALCALDE DEL ILUSTRE MUNICIPIO DE AMBATO en el casillero electrónico No.1803690351 correo electrónico gabyruizcastro@yahoo.com, sjuridico@ambato.gob.ec. del Dr./Ab. GABRIELA ELIZABETH RUIZ CASTRO; JAVIER ALTAMIRANO SANCHEZ ALCALDE DEL ILUSTRE MUNICIPIO DE AMBATO en el casillero No.79, en el casillero electrónico No.1803991460 correo electrónico ab.danielavasco@gmail.com. del Dr./Ab. DANIELA MONSERRATH VASCO MANZANO; OCHOA TOALOMBO GUIDO GIOVANNY en el casillero electrónico No.1709634909 correo electrónico delgadojerry@hotmail.com,

delgadojerry@hotmail.com, juridico_asistir@hotmail.com. del Dr./Ab. DELGADO SIMBAÑA JERRI ALVIN; PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO en el casillero No.47, en el casillero electrónico No.1801335520 correo electrónico holguinb.leonor.dra.1988@gmail.com, leonor.holguin@pge.gob.ec, ccondor@pge.gob.ec. del Dr./Ab. LEONOR HELENA HOLGUIN BUCHELI; VALENCIA ESCOBAR SAUL ANIBAL en el casillero electrónico No.1709634909 correo electrónico delgadojerry@hotmail.com, delgadojerry@hotmail.com, juridico_asistir@hotmail.com. del Dr./Ab. DELGADO SIMBAÑA JERRI ALVIN; VELASTEGUI VARGAS LUIS FRANKLIN en el casillero electrónico No.0500898697 correo electrónico raula.medinaj@gmail.com. del Dr./Ab. RAUL ALEJANDRO MEDINA JIMENEZ; Certifico: f.) **Ab. ELSA JIMENA HURTADO VASQUEZ. SECRETARIA (E)**

CERTIFICO: Que la copia del Ejecutorial que antecede guarda conformidad con el original que consta en la **Acción de Protección N°18111-2021-00017** (18334-2021-01522 número que corresponde a la Unidad Judicial Civil de Ambato), propuesta por Saúl Aníbal Valencia Escobar, Luis Franklin Velasteguí Vargas y Guido Giovanny Ochoa Toalombo en contra del GAD Municipio del cantón Ambato, en la persona del doctor Javier Altamirano Sánchez, Alcalde; sentencia que se halla Ejecutoriada por el ministerio de la Ley; particular que me remito en caso de ser necesario a los originales que al momento reposan en la Secretaria de esta Sala. Ambato, 06 de julio del 2021.

CERTIFICO.- Dr. Marco Ramos Real
SECRETARIO RELATOR DEL TRIBUNAL SEGUNDO
SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL, MERCANTIL Y LABORAL
CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE TUNGURAHUA