

ARPI RIOFRÍO EFREN OSWALDO

SECRETARIO DEL TRIBUNAL PENAL DE LOJA (E)

RAZÓN: Siento como tal que la Sentencia que antecede se encuentra debidamente ejecutoriada por el Ministerio de la Ley.- Lo certifico, el secretario del Tribunal-Particular que dejo constancia, para los fines pertinentes.- Loja, 27 de septiembre de 2022.

Abg. Efrén Oswaldo Arpi Riofrío

SECRETARIO DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS PENALES DE LOJA.

FUNCIÓN JUDICIAL



184490414-DFE

En Loja, jueves uno de septiembre del dos mil veinte y dos, a partir de las ocho horas y doce minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA que antecede a: BERMEO MACAS JOSE SANTIAGO en el casillero electrónico No.0702538174 correo electrónico aguilarjorge1970@gmail.com, aguilaredu1996@gmail.com. del Dr./Ab. JORGE EDUARDO AGUILAR ARCINIEGAS; GAD MUNICIPAL DE LOJA (LIC PATRICIA PICOITA ASTUDILLO) en el casillero electrónico No.1103123244 correo electrónico bmoreno@municipiodeloja.gov.ec. del Dr./Ab. MORENO GÁLVEZ BOLÍVAR AUGUSTO; GAD MUNICIPAL DE LOJA (LIC PATRICIA PICOITA ASTUDILLO) en el casillero No.1065, en el casillero electrónico No.1104116460 correo electrónico jmoroch@loja.gob.ec, ltapia@loja.gob.ec. del Dr./Ab. JIMMY FABRICIO MOROCHO PASACA; MACAS ZAQUINAULA MIRYAM MIREYA en el casillero electrónico No.0702538174 correo electrónico aguilarjorge1970@gmail.com, aguilaredu1996@gmail.com. del Dr./Ab. JORGE EDUARDO AGUILAR ARCINIEGAS; MASACHE QUINCHE LUIS ANTONIO en el casillero electrónico No.0702538174 correo electrónico aguilarjorge1970@gmail.com, aguilaredu1996@gmail.com. del Dr./Ab. JORGE EDUARDO AGUILAR ARCINIEGAS; PROCURADOR SINDICO MUNICIPAL DE LOJA (DR LUIS TAPIA MONTESDEOCA) en el casillero No.1065, en el casillero electrónico No.1104116460 correo electrónico jmoroch@loja.gob.ec. del Dr./Ab. JIMMY FABRICIO MOROCHO PASACA; PROCURADORA GENERAL DEL ESTADO (DR ANA CRISTRINA VIVANCO) en el casillero electrónico No.00411010012 correo electrónico fj-loja@pge.gob.ec, notificaciones_loja@pge.gob.ec. del Dr./Ab. PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO - LOJA - LOJA - 0012; PROCURADORA GENERAL DEL ESTADO (DR ANA CRISTRINA VIVANCO) en el casillero electrónico No.1102813514 correo electrónico raguirre@pge.gob.ec. del Dr./Ab. RENATO AGUIRRE VALDIVIESO; QUILAMBAQUI RIERA ROSA ELIZABETH en el casillero electrónico No.0702538174 correo electrónico aguilarjorge1970@gmail.com, aguilaredu1996@gmail.com. del Dr./Ab. JORGE EDUARDO AGUILAR ARCINIEGAS; RAMOS JIMENEZ ERLINDA en el casillero electrónico No.0702538174 correo electrónico aguilarjorge1970@gmail.com, aguilaredu1996@gmail.com. del Dr./Ab. JORGE EDUARDO AGUILAR ARCINIEGAS; REMACHE CUENCA LIDIA GRACIELA en el casillero electrónico No.0702538174 correo electrónico aguilarjorge1970@gmail.com, aguilaredu1996@gmail.com. del Dr./Ab. JORGE EDUARDO AGUILAR ARCINIEGAS; SIGCHO LOZANO JANETH PAULINA en el casillero electrónico No.0702538174 correo electrónico aguilarjorge1970@gmail.com, aguilaredu1996@gmail.com. del Dr./Ab. JORGE EDUARDO AGUILAR ARCINIEGAS; SIGCHO LOZANO MARIA CLAUDIA en el casillero electrónico No.0702538174 correo electrónico aguilarjorge1970@gmail.com, aguilaredu1996@gmail.com. del Dr./Ab. JORGE EDUARDO AGUILAR ARCINIEGAS; UCHUARI ALULIMA JOSE FRANCISCO en el casillero electrónico No.0702538174 correo electrónico aguilarjorge1970@gmail.com, aguilaredu1996@gmail.com. del Dr./Ab. JORGE EDUARDO AGUILAR ARCINIEGAS; No se notifica a: COMISARIA DER ORNATO (ABG VERÓNICA AJILA CASTILLO), por no haber señalado casillero electrónico. Certifico:

ALVAREZ RAMIREZ JOSE CRISTOBAL

JUEZ TRIBUNAL DE GARANTIAS PENALES CON SEDE EN EL CANTON LOJA(PONENTE)

VALDIVIESO ARIAS LUIS FELIPE

JUEZ

JARAMILLO WILMAN ANTONIO

JUEZ

- los principios generales del derecho y la equidad, así como los principios de unidad, concordancia práctica, eficacia integradora, fuerza normativa y adaptación”
2. [^].- Sentencia N.º 001-16-PJO-CC emitida dentro del caso N.º 0530-10-JP.
3. [^].- Corte Constitucional, resolución No. 004-10-AD-CC.
4. [^].- Sentencia No. 022-10-SEP-CC “Ahora bien, más allá de lo expuesto, debe quedar en claro que si esta Corte Constitucional identifica otras presuntas vulneraciones a derechos constitucionales o debido proceso en la sustanciación del proceso judicial, se radica plenamente la competencia a través de la acción extraordinaria de protección.” Sentencia No. 047-12-SEP-CC, en la sentencia la Corte realiza una revisión del proceso con el objeto de verificar la existencia de vulneración a derechos constitucionales e incluso retrotrae el proceso hasta la etapa en que se genera la vulneración. Sentencia No. 039-13-SEP-CC, en la sentencia la Corte al analizar si hubo violaciones a derechos constitucionales en la decisión impugnada, encontró que los mismos se habían realizado desde la primera instancia al no haber citado al actor de manera correcta, por lo que resolvió dejar sin efecto alguno todo lo actuado a partir de la providencia de calificación y citación de la demanda. Sentencia No. 088-13-SEP-CC, en la sentencia la Corte hace uso del principio iura novit curia, contrastando lo resuelto por el juez de primera instancia sin que sea aquella la decisión impugnada. Sentencia No. 093-14-SEP-CC, en la sentencia la Corte encuentra que puede existir una vulneración a derechos no invocados por el accionante y realiza la siguiente argumentación: “En el libelo de la demanda, el accionante sostiene que las decisiones judiciales impugnadas vulneran su derecho constitucional al trabajo, sin embargo, previo a hacer referencia a este derecho, la Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, en aplicación del principio iura novit curia que establece que: “La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional, estima pertinente analizar si las sentencias judiciales impugnadas cumplieron el presupuesto constitucional de motivación, así como el derecho a la dignidad humana”. Sentencia No. 114-14-SEP-CC, en el caso la Corte determinó que a la accionante se le vulneró su derecho a la verdad por cuanto las diligencias procedimentales desde la muerte de su hijo, no se realizaron de acuerdo al procedimiento establecido, por tanto realizó una revisión del proceso y de las diligencias del levantamiento del cadáver.”
5. [^] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0364-16-SEP-CC, caso No. 1470-14-EP.
6. [^] Sentencia N.º 307-10-EP/19
7. [^] SENTENCIA NO. 260-13-EP/20
8. [^] Sentencia No. 751-15-EP/21

presente sentencia, remítase copia certificada a la Corte Constitucional, conforme dispone el Art. 86 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador.- NOTIFÍQUESE.-

1. ^.- Esto se puede determinar de la lectura del Art. 3 de la Ley Orgánica de Control Constitucional y Garantías Jurisdiccionales, que dice: "Art. 3.-" ... Se tendrán en cuenta los siguientes métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver las causas que se sometan a su conocimiento, sin perjuicio de que en un caso se utilicen uno o varios de ellos: 1. Reglas de solución de antinomias.- Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior. 2. Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional. 3. Ponderación.- Se deberá establecer una relación de preferencia entre los principios y normas, condicionada a las circunstancias del caso concreto, para determinar la decisión adecuada. Cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o de afectación de un derecho o principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro. 4. Interpretación evolutiva o dinámica.- Las normas se entenderán a partir de las cambiantes situaciones que ellas regulan, con el objeto de no hacerlas inoperantes o ineficientes o de tornarlas contrarias a otras reglas o principios constitucionales. 5. Interpretación sistemática.- Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía. 6. Interpretación teleológica.- Las normas jurídicas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo. 7. Interpretación literal.- Cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal, sin perjuicio de que, para lograr un resultado justo en el caso, se puedan utilizar otros métodos de interpretación. 8. Otros métodos de interpretación.- La interpretación de las normas jurídicas, cuando fuere necesario, se realizará atendiendo

conocen una acción de protección encuentran que la alegación de la parte se basa en la presunta inconstitucionalidad de la disposición que les fue aplicada -o la inconstitucionalidad de la aplicación de una norma que, "en abstracto no es inconstitucional-, su respuesta no puede limitarse a negar de plano la protección. Esto pues la aplicación de la norma en cuestión puede ser en efecto el hecho que genera la vulneración; y, por lo tanto, constituye un argumento relevante a ser considerado en acciones de garantías jurisdiccionales²¹. A esto se suma el que, al no ofrecer respuesta alguna frente a la alegada vulneración de los derechos a una vida libre de violencia, al libre desarrollo de la personalidad, y a expresar su pensamiento, la acción de protección planteada no surtió el principal efecto para el cual fue creada, siendo esto el análisis de las presuntas vulneraciones de derechos constitucionales conforme al artículo 88 de la CRE, afectando el acceso a la justicia de la accionante. De tal manera que, la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva, se produce como consecuencia directa de la trasgresión de la garantía de motivación, ante la falta de respuesta a la accionante sobre el respectivo análisis de vulneración o no de derechos, conforme se advirtió en la sección previa. 80. Estas omisiones de la judicatura accionada generaron que la acción de protección no sea eficaz e impidieron el acceso de la accionante a la anhelada protección judicial. Por lo expuesto, esta Corte declara la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva contenido en el artículo 75 de la CRE."[8]

Por las consideraciones anotadas el Tribunal ha resuelto de conformidad a lo señalado en el Art. 42 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional inadmitir la acción de protección y en su lugar dictar medidas cautelares a favor de los accionantes, con la finalidad de proteger una eminente afectación desproporcionada al derecho al trabajo, al derecho a la seguridad jurídica (por afectación al principio de confianza legítima) y el derecho a una vida digna, contemplados en los artículos 33, 82 y 66 numeral 2 de la Constitución.

7.- DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, en base a las precedentes consideraciones, esta Judicatura con fundamento en los Arts. 39 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y Arts. 82, 86, 88, 424, 425, 426 y 427 de la Constitución de la República; ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y, POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, dicta las siguientes disposiciones: 1) Disponer que previo a cualquier traslado de los accionantes se les ofrezca alternativas de reubicación, en lugares en donde cuenten con las condiciones adecuadas para que cumplan su labor en forma similar a las personas que se encuentran regularizadas. 2). Que previo a disponer cualquier reubicación o traslado de ejecute un censo adecuado de las personas que vienen ocupando el pasaje Santo Domingo, a fin de que sean los verdaderos beneficiarios de las alternativas que se ofrezcan y así evitar que este tipo de acciones se presten para el clientelismo político y se repita el círculo que genera anomia, caos y afectación a la institucionalidad; 3) Encargar a la Delegación de la Defensoría del Pueblo a fin de que haga un seguimiento al cumplimiento de la presente resolución y se mantenga informado a este Tribunal; 4) Ejecutoriada que sea la

vulneración de derechos constitucionales en la sentencia, pues conforme se indicó en el análisis constitucional precedente, los jueces se limitaron a indicar que la acción de protección no era la vía correcta y que no le corresponde a la Sala ningún pronunciamiento sobre los derechos constitucionales alegados.⁹

37. Por las consideraciones expuestas, la decisión judicial materia de la presente acción extraordinaria de protección contiene una estructura que no permite evidenciar su motivación, pues no guarda la debida relación entre los alegatos vertidos por las partes, los antecedentes de hecho extraídos de las alegaciones de las partes y las normas jurídicas aplicadas al caso concreto. En consecuencia, la sentencia dictada en segunda instancia, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

43. Sin embargo, pese a no haber sido mencionado por el accionante en su demanda, esta Corte en aplicación del principio *iura novit curia* considera importante realizar un pronunciamiento respecto de la incorrecta aplicación por parte de los jueces de la norma constitucional prevista en el artículo 436 numerales 2 y 4 y 75, 1, d) y 135 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al tratar a los actos impugnados como si fueran de la misma naturaleza jurídica, si bien no queda duda del carácter abstracto y general del Acuerdo Interministerial; no así la resolución dictada por PETROECUADOR, que ha declarado la utilidad pública con fines de expropiación de varias estaciones de servicio (entre ellas la denominada "Reina del Cisne 3" del accionante). Este último acto no puede reputarse como abstracto ni general, ya que tiene un contenido concreto – la expropiación de estaciones de servicio singularizadas – y destinatarios claramente determinados – los dueños de dichas estaciones de servicio. En consecuencia, este último acto de autoridad pública es plurindividual, ya que genera efectos individuales a cada uno de los dueños de las estaciones de servicio expropiadas en el mismo." [7]

En la sentencia No. 751-15-EP/21 la Corte Constitucional ha señalado que si las juezas y jueces que conocen una acción de protección encuentran que la alegación de la parte se basa en la presunta inconstitucionalidad de la disposición que les fue aplicada -o la inconstitucionalidad de la aplicación de una norma que, "en abstracto no es inconstitucional-, su respuesta no puede limitarse a negar de plano la protección. Esto pues la aplicación de la norma en cuestión puede ser en efecto el hecho que genera la vulneración; y, por lo tanto, constituye un argumento relevante a ser considerado en acciones de garantías jurisdiccionales:

"79. De lo anterior se verifica que, en efecto, la decisión de la acción de protección estuvo dirigida a precautelar la seguridad al interior del CRS respecto de la supuesta amenaza planteada por la vestimenta de la accionante, sin que la acción de protección haya sido eficaz para tutelar los derechos reclamados por la accionante. Esto ocurrió porque la Sala asumió que la sola existencia de normativa es suficiente para descartar vulneraciones de derechos, sin hacer un análisis individualizado de los derechos alegados y sin considerar los alegatos de la accionante relativos a que dicha normativa tendría su base en consideraciones morales y no objetivas. En ese orden de ideas, esta Corte debe señalar que si las juezas y jueces que

Por otra parte, no caben las alegaciones respecto a que se estaba haciendo una notificación sobre la aplicación de una ordenanza municipal que tiene efectos generales. En torno a este punto, la Corte Constitucional, en las sentencias No. 307-10-EP/19 y No. 2152-U-EP/19 ha señalado que la naturaleza jurídica de un acto no determina la competencia de los jueces al conocer una acción de protección sino que lo importante es que el fundamento de la demanda sea la existencia o no de una vulneración:

“21. Respecto del argumento del accionante relacionado con la falta de competencia por tratarse de un acto administrativo, esta Corte considera que la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales como sucedió en el presente caso. En consecuencia, no se advierte incompetencia de los jueces que hayan conocido y resuelto la acción constitucional propuesta, por lo tanto, no se ha vulnerado el derecho constitucional invocado.”^[6]

1. En el mismo sentido se ha pronunciado en la SENTENCIA No. 260-13-EP/20:

“32. De la revisión integral de la sentencia, objeto de análisis, se observa que los argumentos esgrimidos en ella se basan en que no procedía la acción de protección sino la acción de inconstitucionalidad, y por tanto no le correspondía realizar ningún pronunciamiento adicional, por ser de exclusiva competencia de la Corte Constitucional ejercer el control abstracto de la constitucionalidad de actos normativos y administrativos con carácter general. 33. La Corte Constitucional ha señalado que una norma de carácter general, no es motivo de impugnación a través de una acción de protección⁷; no obstante, se observa que la argumentación de la Sala de apelación ha tratado de manera generalizada a los dos actos de autoridad pública impugnados, sin reparar en sus particularidades.

34. Si bien es cierto que dado el contenido abstracto del Acuerdo Interministerial N°. 257 de 9 marzo de 2011, este tiene carácter general; la resolución N°. 20111033, de 24 de mayo de 2011 emitida por el gerente general de PETROECUADOR EP merecía otra consideración.

35. Sin embargo de lo expuesto, es importante señalar que la Corte Constitucional en su jurisprudencia más reciente, ha considerado que el centro de análisis de la acción de protección no es la naturaleza jurídica del acto u omisión impugnado, sino si este afecta o no derechos constitucionales, “...al considerar que la naturaleza jurídica del acto no determina la competencia de los jueces al conocer una acción de protección, sino que el fundamento de la demanda sea la existencia de una vulneración de derechos constitucionales”.⁸

36. En este sentido, ha quedado evidenciado que no ha existido un análisis respecto de la

otorgándoles un plazo de tres días a los accionantes para que desocupen sus puestos de trabajo si se hizo, y que ese plazo está vencido, pero que, sin embargo, recién iban a empezar a adecuar los locales que se les ofrece como alternativa.

Ahora, en un primer momento el Tribunal negó la petición de medidas cautelares porque de la lectura de la demanda no se establecía fechas de la notificación para determinar la inminencia del daño. Sin embargo, en la audiencia se determinó dicha inminencia y gravedad, tal como se ha expuesto en líneas anteriores. El Art. 36 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señala que, de manera excepcional y de considerarlo necesario, la jueza o juez podrán convocar a los involucrados a una audiencia para ordenar las medidas, modificarlas, supervisarlas o revocarlas. Esto determina que no haya impedimento, ni legal ni lógico para no dictar medidas en caso de determinarse su necesidad en la audiencia pues aquello atentaría contra el principio de formalidad condicionada contemplado en el Art. 4 numeral 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Además, conforme al principio *iura novit curiae* (Art. 4.13 ídem), el Tribunal puede y debe, en base a los fundamentos fácticos, tramitar la demanda por la vía que corresponda.

Respecto a este punto, la Corte Constitucional ha señalado:

“cuando la jueza o juez, al conocer la petición de una medida cautelar solicitada de manera autónoma advierta, de la lectura integral de la demanda y hechos relatados en ella, que los mismos no se encasillan dentro de la amenaza de un derecho, sino que guardan relación con un hecho en el que se alegue una presunta vulneración de un derecho, deberá enmendar el error de derecho en que incurrió el solicitante y tramitar la medida solicitada en conjunto con la garantía jurisdiccional de conocimiento que corresponda, para tal efecto deberá observar las reglas jurisprudenciales dictadas en la sentencia No. 034-13-SCN-CC, dentro del caso no. 0561-12-CN”.^[5]

Por otra parte, en la sentencia dictada en el caso: No. 0502-11-EP, la Corte Constitucional ha señalado que para conceder medidas cautelares:

“Se requiere la concurrencia de los siguientes elementos: a) que se encuentre comprometido un derecho constitucional; b) inminencia cuando se pretenda hacer cesar la amenaza de violación del derecho; y c) gravedad –evitar daños irreversibles, hacer cesar la intensidad o frecuencia de la violación. Por ende, se establece que las medidas cautelares no tienen por objeto reparar el daño, sino solamente evitarlo o suspenderlo.”

Por lo tanto, el Tribunal en cumplimiento de las referidas reglas jurisprudenciales decidió otorgar medidas cautelares por considerar en serio peligro el derecho al trabajo el derecho a la seguridad jurídica (por afectación al principio de confianza legítima) y el derecho a una vida digna, contemplados en los artículos 33, 82 y 66 numeral 2 de la Constitución.

administrativas que se derivan del poder general de policía que tiene. Esta acción policiva, o una acción judicial deben ser previas a cualquier desalojo. Y, si esto no ocurre se estaría ante una vía de hecho que implicaría una violación al debido proceso porque burda e injustamente se dejaría de lado un procedimiento.” (Sentencia T-438/96)

TEORIA DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Reubicación de desalojados

“La denominada confianza legítima tiene su sustento en el principio general de la buena fé. Si unos ocupantes del espacio público, creen, equivocadamente, que tienen un derecho sobre aquél porque el Estado no solamente les ha permitido sino facilitado que ejecuten actos de ocupación, y han pasado muchos años en esta situación que la Nación y el Municipio contribuyeron a crear, es justo que esos ocupantes no queden desamparados porque estamos en un Estado social de derecho. Pero, es necesario aclarar, la medida de protección que se dé no equivale a indemnización ni a reparación, como tampoco es un desconocimiento del principio de interés general.” (Sentencia T-438/96)

ESPACIO PUBLICO-Reubicación de desalojados

“Cuando surge conflicto entre el derecho fundamental al trabajo y la recuperación del espacio público se prefiere éste. Pero, tiene ocurrencia la teoría de la confianza legítima, lo cual conlleva una política de reubicación de quienes vayan a ser desalojados, que bien puede acontecer paralela a la orden de desalojo, y, esto sería lo prudente. Pero la Corte no puede tomar concretas medidas a este respecto porque estaría presumiendo que sí va a haber una providencia que ordena el desalojo. Se dirá que existe la amenaza, siendo ello así, cabe un llamado a prevención, para que en lo sucesivo no se desaloje sin respaldo jurídico válido y para que en los casos en que haya la confianza legítima, se hagan simultáneamente en formas autónomas las diligencias necesarias para la reubicación bien sea para vivienda o para puesto de venta en mercado público, según se concerte.” (Sentencia T-438/96)

Lo anotado hasta aquí lleva a determinar que si bien el Tribunal no encuentra que la comunicación remitida de parte de la Comisario de Ornato del GAD Municipal de Loja, haya consumado ninguna vulneración a derechos constitucionales de los accionantes, en cambio el hecho de que se haya establecido un plazo de tres días, que ya se venció, sin que se ofrezcan alternativas a los accionantes para que puedan continuar con las ventas, sí genera un peligro eminente de que se produzca un desalojo que afecte al principio de confianza legítima que está estrechamente vinculado al principio a la seguridad jurídica, así como están en serio peligro el derecho al trabajo y a una vida digna, pues una intervención dada de esa manera, sería desproporcionada al privárselos de su fuente de ingresos sin ofrecerles alternativas. El Tribunal hace hincapié en el hecho de que el Municipio acepta que la notificación

competencias de uso y gestión del suelo de los gobiernos autónomos descentralizados, no son de carácter absoluto y no pueden utilizarse sin límites, de manera irrazonable o como justificativo para intervenir de manera desproporcionada en el mercado generando posibles afectaciones a derechos económicos y a la libre competencia. Dicho de otro modo, el uso de las competencias previstas en los artículos 264 de la Constitución y 55 del COOTAD debe ser razonable y proporcional a los fines que se persiguen en cada escenario. Adicionalmente, se resalta la importancia de que una medida de este tipo cuente siempre con la participación de todos y todas los involucrados y potencialmente afectados. ” (No. 3-19-IN/21)

En el presente caso, el Tribunal aprecia que a los accionantes, se les ha notificado dándoles un plazo de tres días para que desalojen el lugar. En la audiencia, el GAD Municipal de Loja, ha aceptado que no cuenta aún con los locales debidamente adecuados para ofrecer como alternativa a quienes viene ocupando el Pasaje Santo Domingo. También se ha aceptado como hecho no controvertido y cierto que los accionantes son personas que vienen ocupando ese pasaje durante muchos años, y que no se trata de personas que hacen venta ambulante, sino que son personas que se han ubicado en puestos asentados en dicho lugar. Lo anotado en este párrafo se desprende de las declaraciones de la Concejal de Loja Ligia Isabel Rodríguez Lima, del Administrador del Mercado, Guillermo Santiago Jaramillo Reyes y de las fotografías acreditadas como prueba.

Al ejecutarse un desalojo de forma abrupta, sin que estén aún disponibles los puestos que se les ofrecen como alternativa, significaría, a criterio del Tribunal, la inminencia de la afectación al principio de confianza legítima derivado del hecho de que el mismo municipio ha permitido durante mucho tiempo este tipo de actividades sin ofrecer alternativas. También se podría afectar el derecho al trabajo y a una vida digna, pues si bien la permisividad del Municipio al dejar que se use la vía pública, puede darse y hasta estimularse muchas veces por clientelismo político, lo que supondría un ejercicio poco ético del quehacer político que afecta la institucionalidad, el interés general y genera un estado de anomia, no es menos cierto que hoy tenemos una situación consolidada, que exige un proceso de transición ordenado y respetuoso de los derechos de los comerciantes, pues al fin y al cabo se trata de personas que han hecho de las ventas su modo de vida para obtener los recursos necesarios para sobrevivir.

En casos similares, la Corte Constitucional de Colombia, que la tomamos como referente doctrinario ha señalado:

“ESPACIO PUBLICO-Recuperación

“En la presente acción está como telón de fondo la recuperación del espacio público. Para lograrla se requiere, según las características de cada caso, un proceso judicial, o policivo porque en determinadas circunstancias el alcalde lo puede hacer mediante actuaciones

suelo a fin de garantizar la prestación de servicios en adecuadas condiciones de coste y calidad. Con base en estas disposiciones, la autoridad municipal podría, inclusive, limitar en cierto grado el derecho al trabajo de los ciudadanos en aras a garantizar servicios públicos beneficiosos para la comunidad, siempre que tales limitaciones sean proporcionales, necesarias e idóneas para alcanzar dicho fin.

58. Precisamente, para gestionar el adecuado uso del suelo, la Ordenanza limita las zonas circundantes al Mercado en las que se puede realizar ciertas actividades económicas y, en determinados casos, impone sobre los comerciantes la carga de trasladarse a otros espacios con la finalidad de asegurar la óptima organización y funcionamiento del Mercado Municipal Central de Santo Domingo. La Ordenanza tiene como objetivo coordinar y organizar las actividades económicas al interior del Mercado y, para ello, dispone que ciertos comerciantes reacomoden sus puestos de trabajo o se trasladen a otras zonas. Estos objetivos, no son incompatibles con los previstos en el artículo 33 de la Constitución que garantizan el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado, el pleno respeto de la vida digna y la posibilidad de percibir remuneraciones justas.

59. Ergo, a través de un análisis de constitucionalidad en abstracto, se observa que la Ordenanza no contraría lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución dado que sus disposiciones no imponen condiciones que impidan el libre desempeño de actividades económicas, ni menoscaban la oportunidad de obtener, a través del trabajo libre y aceptado, los medios para llevar una vida digna y decorosa. El objetivo primordial de la Ordenanza es regular que las actividades económicas llevadas a cabo en el Mercado Central Municipal de Santo Domingo cumplan, entre otros requisitos, las condiciones de zonificación, uso y ocupación del suelo fijadas para beneficio de la sociedad, propósito que se alinea con el artículo 33 de la Constitución.

60. Ahora bien, como se señaló en el párrafo 39 ut supra, el hecho de que no se verifique una incompatibilidad entre las normas impugnadas y la Constitución, no implica que las autoridades municipales estén autorizadas para ejercer sus competencias de uso y planificación del suelo sin límite alguno. En todos los supuestos, el uso de estas prerrogativas debe ser proporcional a los objetivos que persiguen, en cada caso particular, las autoridades municipales." (No. 3-19-IN/21)

Si bien, tal como ha señalado la Corte Constitucional en las citas que anteceden, el ejercicio de su deber facultad del uso del suelo, de por sí no representa una violación a la Constitución, puede suceder que el uso desproporcionado e irracional de esas facultades sí termine por afectar derechos constitucionales, tal como la misma Corte Constitucional anota:

"48. Por último si bien en el caso concreto no se identifica una incompatibilidad entre las normas impugnadas y la Constitución, es preciso señalar que —de manera general—las

intercambios económicos, no son incompatibles con las protecciones consagradas en el artículo 336 de la Constitución.

44. En tercer lugar, si bien los artículos impugnados ordenan a los minoristas y mayoristas de ferias permanentes reubicarse y adecuar sus negocios en otras zonas, estas disposiciones tampoco son contrarias a los artículos constitucionales en análisis, toda vez que no impiden la libre y leal competencia ni constituyen medidas incompatibles con los objetivos económicos protegidos por los artículos 335 y 336 de la Constitución.

45. Toda vez que se ha identificado que existe un alto grado de satisfacción de la finalidad de la norma, mientras la afectación a los derechos económicos es reducida, esta Corte concluye que las disposiciones bajo análisis persiguen un fin legítimo y son idóneas, necesarias y proporcionales para la consecución de dicho fin.

46. Adicionalmente, a pesar de que los accionantes se limitan a alegar una afectación a su derecho a competir en igualdad de condiciones y oportunidades, a la luz de los cargos relacionados con un presunto trato discriminatorio entre los comerciantes dentro del mercado y los comerciantes fuera del mercado a quienes a través de la Ordenanza se les exigió reubicarse, esta Corte analizará si las normas impugnadas pueden afectar el principio y derecho a la igualdad y no discriminación.

47. La Corte Constitucional ha determinado que para la configuración de un tratamiento discriminatorio debe partirse de verificar el elemento de comparabilidad¹⁴ entre los destinatarios de la norma o de un acto o conducta específica, esto es, que dos sujetos de derechos estén en iguales o semejantes condiciones. A juicio de esta Corte, la situación de los sujetos a quienes se aplicaría el supuesto trato diferenciado (comerciantes que tienen un permiso para funcionar dentro del mercado y comerciantes que deben desalojar los exteriores del mercado y reubicarse) no es comparable, puesto que el principio de igualdad y no discriminación no exige tratar de forma igual a dos grupos en situaciones distintas, como en este caso aquellos comerciantes que han cumplido los requisitos para ejercer sus actividades de forma regular al interior de mercado y aquellos comerciantes que deberían ser reubicados por no cumplir con alguno de los requisitos. Toda vez que no existe comparabilidad entre estos dos grupos al no estar en condiciones iguales o semejantes, no es necesario continuar con el test para determinar si se ha configurado un trato discriminatorio. (No. 3-19-IN/21)”

En la misma sentencia, se determina que las regulaciones dadas con el fin de regularizar y ordenar el comercio, tampoco presupone en abstracto o de por sí una afectación inconstitucional al derecho al Trabajo.

“57. Como se precisó en los párrafos 32 y 33 supra, de conformidad con los numerales 1 y 2 del artículo 264 de la Constitución y el artículo 55 del COOTAD, el GAD Municipal de Santo Domingo tiene la competencia para regular el uso y la ocupación del

salubridad e higiene en el Mercado y sus zonas circundantes. Por ello, esta Corte concluye que la medida es idónea.

39. En cuanto a la necesidad (ii.2), esta implica que el fin constitucionalmente válido no pueda alcanzarse razonablemente por una medida menos gravosa. Al respecto, establecer un límite a la ocupación del suelo en las zonas periféricas del Mercado resulta necesario ya que esta Corte no identifica otros mecanismos menos gravosos o restrictivos para alcanzar los fines perseguidos por la medida. Como se mencionó, las normas constitucionales en análisis establecen los parámetros para la protección de los competidores, el sistema de libre mercado y los intereses y necesidades de los consumidores.

40. La proporcionalidad de la medida (ii.3) requiere verificar que el grado de satisfacción del fin legítimo (regulación del suelo en el Mercado) sea proporcional al grado de afectación del derecho (derechos económicos y competencia justa). Es decir, que el sacrificio en el ejercicio de los derechos de competencia justa y en igualdad de condiciones no resulte desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante la medida restrictiva.

41. A juicio de esta Corte, el establecimiento de estas limitaciones a los comerciantes para el ejercicio de sus actividades en las zonas periféricas del Mercado genera, por un lado, ventajas para toda la sociedad al ordenar, estructurar y proteger el sistema económico, la eficiencia del mercado y la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades. De otro lado, no se observa que el sacrificio al ejercicio de los derechos sea desmedido, por las siguientes consideraciones.

42. En primer lugar, al regular el uso del suelo en el Mercado se garantiza la existencia de alternativas sustitutas para los consumidores en mejores condiciones de costo, calidad e infraestructura, objetivo que se alinea a lo previsto en el artículo 335 de la Constitución. La Ordenanza tiene como fin último regular el perímetro externo del Mercado—en aras a garantizar una adecuada planificación urbanística— de conformidad con las prerrogativas otorgadas a los gobiernos municipales. Los artículos impugnados, en este sentido, no contienen disposiciones que contraríen a la Constitución pues, en primer lugar, no generan, en abstracto, un “perjuicio a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos”, según determina el artículo 335.

43. En segundo lugar, esta Corte no verifica que la Ordenanza contenga normas que tiendan a la generación de un monopolio de mercado, a la eliminación de la competencia justa, ni a la afectación del consumidor y sus posibilidades de acceder a un bien o servicio determinado. Las disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda no constituyen un obstáculo para la “la transparencia y eficiencia en los mercados y [...] la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades”, bajo los términos del artículo 336. Así, debido a que los artículos impugnados no contrarían las disposiciones que tienden a la protección social del mercado, a la libre competencia y a la transparencia en los

34. En aplicación del artículo 3.2. de la LOGJCC, la Corte realizará un test de proporcionalidad para analizar la alegada inconstitucionalidad determinando si se trata de una limitación legítima de los derechos económicos regulados en los artículos 335 y 336 de la Constitución o si, por el contrario, se trata de una restricción injustificada. Para ello se verificará que la Ordenanza en análisis: (i) persiga un fin constitucionalmente válido; y, (ii) sea (1) idónea, (2) necesaria y (3) proporcional en relación a dicho fin.

35. En relación al fin constitucionalmente válido (i), esta Corte encuentra que, a través de las limitaciones establecidas en los artículos 6 y 8 de la Ordenanza, el GAD Municipal de Santo Domingo pretende regular el uso y ocupación del suelo en el Mercado Municipal Central de Santo Domingo con el objetivo de garantizar una adecuada provisión de bienes y servicios a los consumidores, asegurar el orden y planificación en las zonas periféricas del Mercado y asegurar las condiciones de calidad, salubridad e higiene en el Mercado y sus zonas circundantes; de conformidad con lo establecido en la Constitución, el COOTAD y el Código Municipal de Santo Domingo.

36. Adicionalmente, la medida en cuestión guarda relación con el fin señalado en el artículo 337 de la Constitución, relativo a la obligación del Estado de promover “el desarrollo de infraestructura para el acopio, transformación, transporte y comercialización de productos para la satisfacción de las necesidades básicas internas”.

37. Por estas consideraciones, la Corte observa que la medida bajo análisis persigue un fin constitucionalmente legítimo.

38. Respecto de la idoneidad (ii.1), a criterio de esta Corte, una medida es idónea en cuanto es conducente a lograr el fin perseguido. Es decir, debe existir un nexo claro y explícito entre la limitación y el fin legítimo que se persigue. Esta Corte advierte que limitar a los comerciantes la ocupación del suelo en las zonas aledañas al Mercado Central es una medida adecuada para los fines que se persiguen, en tanto, la limitación de ciertas actividades económicas en el perímetro de funcionamiento del Mercado es conducente para (i) distribuir el espacio en el que los minoristas y mayoristas pueden vender sus bienes y prestar sus servicios –según la naturaleza de la actividad que desempeñen– (ii) disciplinar el acceso a la provisión de dichos bienes y servicios; (iii) asegurar las condiciones de calidad, salubridad e higiene en el Mercado y sus zonas circundantes; (v) garantizar el orden y aseo en las zonas periféricas del mercado; y, en general, gestionar el uso y ocupación del suelo y garantizar una prestación de servicios al margen de criterios comerciales y en buenas condiciones de higiene, infraestructura, coste y calidad¹³. Es decir, existe una relación adecuada de medio-fin entre la limitación fijada por las disposiciones impugnadas y el objetivo de garantizar una adecuada provisión de bienes y servicios a los consumidores, asegurar el orden y planificación en las zonas periféricas del Mercado y asegurar las condiciones de calidad,

equivale a la consumación de una violación a los derechos constitucionales de la parte accionante. Partimos del hecho que el control del uso del suelo y de los espacios públicos es una atribución y deber del Gobierno Municipal de Loja, que se encuentra establecida en la constitución y la ley, y que las ordenes y regulaciones que se hagan en el ejercicio de dicha atribución no determinan de por sí una vulneración a la constitución. Citamos la sentencia No. 3-19-IN/21 (Jueza ponente: Daniela Salazar Marín), de la Corte Constitucional, dictada en el marco de una acción de inconstitucionalidad, en donde se analiza el conflicto entre el ejercicio de las atribuciones-deberes de determina la Constitución a los Gobiernos Municipales frente a los derechos de los comerciantes. Si bien la Corte aclara que en el marco del control abstracto de constitucionalidad, no le corresponde analizar presuntas afectaciones de derechos constitucionales en un caso concreto, el análisis en abstracto nos sirve para desmentir que el ejercicio de su función de regulación y control del uso del suelo se traduzca automáticamente en una violación de los derechos fundamentales de los comerciantes.

Así la Corte ha señalado:

“Con relación a este argumento, este Organismo identifica que la Ordenanza fue dictada por el GAD Municipal de Santo Domingo en ejercicio de las atribuciones conferidas por los numerales 1 y 2 del artículo 264 de la Constitución, en concordancia con el artículo 5511 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”):

Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrá’n las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

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 y ocupación del suelo en el cantón (énfasis añadido).

33. Según estos artículos, el Estado puede ejercer potestades para dirigir, regular, planificar e intervenir en el uso del suelo y así ejecutar planes de desarrollo local o nacional que beneficien a la prestación de servicios y que satisfagan las exigencias de una comunidad. En esta línea, esta Corte ha expresado que son competencias exclusivas de los gobiernos municipales “la planificación del desarrollo territorial y el ordenamiento territorial; [y] el control sobre el uso y ocupación del suelo”¹². Cabe mencionar que estas facultades no son de carácter absoluto y, al ejercerlas, las autoridades municipales deben asegurar la protección y plena vigencia de otros derechos constitucionales que potencialmente podrían vulnerarse.

posible afectación a derechos constitucionales cuando los operadores de justicia de instancia no lo hubieren realizado". Como complemento, en los pies de página de la cita que antecede, la Corte explica el alcance de la dimensión objetiva o establecimiento de precedentes, y señala: "*La Acción Extraordinaria de Protección tiene una doble dimensión dentro del constitucionalismo ecuatoriano: subjetiva y objetiva. La dimensión subjetiva ocurre respecto de la tutela de los derechos constitucionales alegados por el/la accionante y que son resueltos por la Corte Constitucional; mientras que la dimensión objetiva está asociada al establecimiento de precedentes jurisprudenciales y de interpretación constitucional que es de obligatorio cumplimiento por parte de los operadores jurídicos.*" Además, en armonía al Protocolo para la Elaboración de Precedentes Constitucionales Obligatorios C.P.C.O. 2010, tomaremos -aunque sea únicamente como referente doctrinario - a fin de ilustrar el contenido y alcance de nuestra propia constitución, los precedentes y sentencias de Cortes y Tribunales Constitucionales o de Derechos Humanos de la Región, pues según el referido Protocolo, para la elaboración de los precedentes, nuestra Corte Constitucional, se propone el siguiente uso de fuentes de Derecho: "...11.3 *Jurisprudencia Internacional Comparada: la de las cortes y tribunales de derechos humanos regionales y subregionales permanentes, tales como las cortes Europea e Interamericana de Derechos Humanos y sus respectivas comisiones, la Corte Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional, y las cortes y tribunales constitucionales de los países de la región...*" "...El requisito de estas fuentes es que las sentencias contengan precedentes (s). Excepcionalmente, se tomará como fuente otras sentencias que no constituyan precedente...". [3] Finalmente, de conformidad al principio *iura novit curiae*, el Tribunal podrá aplicar normas distintas a las invocadas por la parte accionante tal como se determina en la sentencia No. 139-18-SEP-CC, CASO No. 1972-17-EP: "La Corte Constitucional del Ecuador ha dictado varios fallos dentro de los cuales en virtud del principio *iura novit curia*, conoció aspectos que no fueron demandados por las partes procesales, inclusive en decisiones judiciales no impugnadas directamente en la acción extraordinaria de protección presentada, pero en las cuales se advirtió vulneraciones a derechos constitucionales, conforme se observa a continuación: Sentencia No. 010-10-SEP-CC, "*Si bien es cierto que las consideraciones citadas previamente serían suficientes para atender los argumentos esgrimidos por las partes y desechar la acción extraordinaria de protección interpuesta, no lo es menos que en virtud del principio *iura novit curia*, -el juez conoce el derecho- esta Corte está plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no argüidos por las partes y que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales*"[4].

6.1.- Aclarado el marco hermenéutico y de fuentes que nos rige, el Tribunal va a contestar los siguientes problemas jurídicos:

En relación a la primera cuestión tenemos que el Tribunal, una vez que conoció el contenido de la demanda, encontró que el accionante argumenta que con la notificación se les ha vulnerado el derecho al trabajo, a la seguridad jurídica, a la integridad personal, etc.

Empero el Tribunal aprecia que la simple notificación para que desocupen la vía pública no

siguen; **6.-FUNDAMENTOS DE DERECHO: 6.1.- LA ARGUMENTACIÓN JURÍDICA QUE SUSTENTE LA RESOLUCIÓN.-** De las pretensiones de las partes, así como de sus pruebas y alegaciones, el Tribunal encuentra que el núcleo duro de la controversia, gira en torno a determinar sobre si la comunicación hecha de parte del Gobierno Municipal de Loja, a los accionantes, vulnera o amenaza con vulnerar derechos constitucionales o que forman parte del bloque de constitucionalidad. Previo a comenzar a contestar estas interrogantes, el Tribunal quiere dejar constancia que por tratarse de hechos sometidos a la justicia constitucional, cuyo análisis no solo implica el uso de normas o reglas con una estructura normativa sino también de principios y valores constitucionales, según la Ley Orgánica de Control Constitucional y Garantías Jurisdiccionales^[1], los métodos de interpretación que deben aplicarse, van más allá de los métodos tradiciones de interpretación de la ley como son el gramatical, teleológico, sistémico, histórico, sino que se incluyen otros como la proporcionalidad, ponderación, interpretación evolutiva o dinámica, etc. que permiten, desde una perspectiva de la argumentación jurídica encontrar la respuesta correcta a la aplicación de dichos valores y principios al caso concreto, pues a diferencia de las normas que tienen estructura normativa, los principios tienen estructura abierta y se caracterizan por tener peso, lo que nos obliga a superar la simple subsunción jurídica, sin que aquello quiera decir que no se deban considerar también los clásicos criterios de interpretación de la ley en cuanto sean necesarios y/o suficientes. Así mismo, debemos dejar constancia que de acuerdo a la Corte Constitucional, a más de las normas contenidas en nuestro bloque de constitucionalidad, otras fuentes de derecho que debemos observar son las sentencias emitidas dentro de las acciones constitucionales que conoce la Corte Constitucional, sobre la base de que todos los criterios de la Corte Constitucional son normas jurisprudenciales que se ubican al mismo nivel que la Constitución, pues así lo ha sostenido la referida corporación cuando ha señalado: “25. *De lo cual se colige entonces que todas los criterios de decisiones jurisdiccionales, esto es sentencias de acciones extraordinarias de protección, de incumplimiento, por incumplimiento, consultas de norma, control de constitucionalidad, de interpretación constitucional, dirimencia de competencias, y dictámenes constitucionales emanados por este órgano de administración de justicia son de obligatorio cumplimiento, en virtud de que la Corte Constitucional al interpretar la Constitución al decidir cada caso crea normas jurisprudenciales que se ubican al mismo nivel que la Constitución*” [2]. Esto tiene que ver, tratándose de precedentes emitidos en acciones extraordinarias, con la dimensión objetiva de dicha acción de protección que ha sido reconocida por la Corte Constitucional en la sentencia No. 139-18-SEP-CC, Caso No. 1972-17-EP, cuando ha señalado: “*Si bien, en el contexto del conocimiento y resolución de una acción extraordinaria de protección, en principio, este organismo analiza únicamente la decisión impugnada, no es menos cierto que, cuando la sentencia objetada se deriva de una garantía jurisdiccional y si la Corte ha evidenciado que dicha sentencia fue emitida en violación a derechos constitucionales, tal como acontece en el presente caso, en función de la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección y los principios iura novit curia, economía procesal, concentración, celeridad, en aras de una tutela judicial efectiva y a fin de evitar una dilación innecesaria de los procesos constitucionales, esta Corte está facultada para analizar la integralidad del proceso y la*

pasaje); que ve el ejemplo de la zona del canchón del centro comercial se botó a la gente y hoy se está utilizado con convenio de taxistas, que no hay proyecto; que los vendedores que estaban en el centro comercial están deambulando en el mercado en donde se ubicó de forma clientelar no a los del canchón, que los que están en el centro comercial no son los que estaban abajo.- **DECLARACIÓN DE GUILLERMO SANTIAGO JARAMILLO REYES.**- Que trabaja en el GAD Municipal de Loja desde junio del 2017; que es administrador del mercado Gran Colombia; que hay un informe de las actividades planificadas dentro del control y organización de la venta ambulante de la calle Santo domingo; que se hicieron socializaciones y un comunicado circular para que se proceda a concientizar así como la invitación para que ocupen los espacios y áreas del mercado gran Colombia para que ejerzan sus actividades de manera organizada; que la asociación vende en la vía pública, providencias, fruta, perecibles, carnes, lácteos, que son productos de consumo masivo y eso obstaculiza el paso peatonal y conlleva a tener situaciones colaterales; que los comerciantes no han sido desalojados de manera violenta; que se ha socializado con propuesta para que ocupen espacios en el mercado Gran Colombia, donde hay siete áreas con cantidades suficientes de puestos para que ejerzan sus actividades en condiciones óptimas; condiciones y espacios adecuados de acuerdo al giro de venta; que han tenido unas cinco socializaciones; que ellos han manifestado su preocupación de poder estar trabajando de una manera digna; que ellos han tenido esa predisposición, estuvieron conscientes de que deben trabajar en espacio organizado y ordenado y que la vía pública no es para la venta de esos productos; que hay unos 142 locales desocupados y hay unas 70 personas que vienen ocupando la vía pública; que hay una foto que se le exhibe y es de una parte de la vía pública, calle Santo domingo; que hay inseguridad; que una valla que se le muestra no es de su época; que la foto se refiere a una parte del sector, la calle Santo Domingo desde la altura de la calle Tulcán a la calle Guaranda; que la valla es de seguridad no es de división para comerciantes; que en el sector número siete del mercado, se tiene material para adecentamiento; que el día lunes comienzan con las actividades de adecentamiento.- **5. FUNDAMENTOS DE HECHO. LA RELACIÓN DE LOS HECHOS PROBADOS RELEVANTES PARA LA RESOLUCIÓN. 5.1.- HECHOS NO CONTROVERTIDOS:** De la exposición de las partes así como de la documentación agregada al proceso, se pueden determinar como hechos probados y no controvertidos, los siguientes: **5.1.1.-** No ha sido controvertido el que los accionantes vienen ocupando parte del Pasaje Santo Domingo, zona que es considerada por el Municipio de Loja, como vía pública; **5.1.2.-** Tampoco se ha negado que en días recientes los comparecientes fueron notificados con la finalidad, por parte de la comisaría de ornato, con una comunicación en la que se les advertía que *queda terminantemente prohibido realizar o ejecutar trabajos, instalar postes, letreros, negocios, mercadería, exhibición de mercadería; o, realizar actividades que obstaculicen el tránsito o dedicar a otro destino la vía considerada pública, y se pedía a los administradores, propietarios de las viviendas y predios a retirar negocios, mercadería, exhibición de mercadería o realizar actividades que obstaculicen el tránsito o dedicar a otro destino la vía considerada publica en el plazo de 3 días, contados desde la fecha de notificación, bajo prevenciones de orden Legal*". **5.1.- HECHOS CONTROVERTIDOS:** Los hechos controvertidos serán analizados en los puntos que

mercado centro comercial en condiciones adecuadas; que se trata de reubicarlos a un lugar donde se sientan dignos; 9) Que el pretexto que plantean es que en el lugar donde se los quiere ubicar no se vende como en la vía pública; que en relación a la seguridad jurídica, no existe vulneración y en lo relacionado al derecho al trabajo, tampoco; 10) Que se pretende reubicarlos pero no en los baños sino que se ha destinado un lugar para que puedan ejercer su actividad; 11) Que no hay vulneración a un derecho constitucional, por lo tanto nos encontramos ante una causal de improcedencia conforme al Art. 42.1 de la ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional.

4.2.2.- PROCURADORURIA GENERAL DEL ESTADO:

1) Que no se ha vulnerado ningún derecho constitucional pues el municipio ha actuado conforme dispone la ley; 2) Que el municipio tiene autonomía; que se pretende darles un espacio físico para que trabajen con dignidad; 3) Que la notificación es respecto a que se prohíbe utilizar aceras públicas, que no se ha afectado el derecho al trabajo, solicita el rechazo de la presente acción.-

4.3.- ELEMENTOS PROBATORIOS: TESTIMONIO LIGIA ISABEL RODRÍGUEZ LIMA.- Que es Concejala Urbana del Cantón Loja, que preside la Comisión de Mercados y Servicios Públicos del Cabildo; que la comisión tiene carácter legislativo y fiscalizador y antes estuvo en manos de otra persona; que no existe nada en términos de planificación, que ha pedido información, por los problemas de carácter social que se han dado; que la administración tiene una ordenanza del año 1998 misma que no ha sido reformada, solo hay pequeñas reformas, y no hay ningún tipo de reforma en los últimos años; que la población ha crecido, pero los mercados no han sido intervenidos; ahora están estudiando una reforma; que Conoce la Asociación Santo Domingo, pues vive a dos cuadros; que desde que hubo la ampliación del mercado Gran Colombia desde hace 28 a 30 años, se ha desbordado la presencia de vendedores porque está más aglomerado el sitio donde están asentados; que con anterioridad pudo haber sido pública, pero hace unos diez o más años ha sido tomado para reubicar a esas personas porque ya no da abasto; que el pasaje ya no es peatonal, antes fue una zona de descargo; que al inicio de la administración del ingeniero Jorge Bailón, la calle Machala estaba llena de vendedores, lo mismo la Guaranda y una parte de la avenida; que se limpiaron esas calles y la gente se reubicó en el canchón y en la calle santo domingo; que desde el año 2019 las personas se mantienen ahí hasta que exista una verdadera reubicación; que hay falta de fuentes de trabajo, aquí nadie ha invertido en industria, que las autoridades niegan la autorización para la construcción, esto unido a la pandemia, ha determinado que los comerciantes se hayan visto en la obligación de vivir con eso; que el ingeniero Jorge Bailón decía que los comerciantes, lleven aunque sea dos dólares a su casa; que lo que se pretende es utilizar esos espacios para otros fines de comercialización con otros sectores que no son vulnerables; que conoce que hay una ordenanza de ocupación de uso de vía pública; que dice que no deben ser utilizados esos espacios para giros de ventas; que no hay acuerdo entre el Ingeniero Jorge Bailón y los vendedores que no sea el verbal; que los comerciantes ejercen actividades en el canchón, que no es considerado vía pública, sino zona de descarga (y el

que hay letrinas que son incapaces de adecuar que en el lugar donde los quieren reubicar no caben más que diez personas; que se pisotea, se vulnera en forma reiterada y constante con este acto; que quieren dejar expedita en la vía pública para dejar a la gente de su partido; que se entiende que los van a trasladar a un mejor sitio; que en otro caso de desalojo, los comerciantes andan deambulando en la vía pública; 16) Que a los otros comerciantes los quitaron para poner al taxismo; que estamos frente a un acto de vulneración de derechos constitucionales al trabajo, la seguridad jurídica, y el derecho a la no violencia dada su condición humana; que se disponga que los accionantes continúen en dicho lugar hasta que exista una verdadera planificación de mercados; que se respete su ubicación y su derecho a continuar laborando en ese sector; 17) Que adjunta 13 fotografías, como prueba y copias de una solicitud dirigida a la defensoría del pueblo de fecha 25 de julio, quien solicita a la alcaldesa un informe de los actos administrativos para la desocupación en espacio de la calle Guaranda y pasaje santo Domingo recomienda que actúen con prudencia; 18) Que los desalojos han sido de manera violenta y arbitraria, dejando la tutela al derecho a la integridad personal y se ha solicitado a la policía nacional que resguarde el lugar; que el espacio que está ocupando los comerciantes es parte del canchón municipal; 19) Que las fotografías evidencian una venta ordenada, no ventas ambulantes; que el administrador dice que trabaja desde el 2019, pero en cuatro años no sabe cómo está organizado el mercado y no sabe que esa malla divide a comerciantes de un lado y del otro; que dicen que se vende víveres, que se venden frutas se pretenden desvalorizar el trabajo de los compañeros; que se alega que esta no es la vía que si no están de acuerdo deben demanda acción de inconstitucionalidad; que para él no hay una pirámide de Kelsen, pero Ecuador es suscriptor de tratados internacionales, en el desalojo de arriba han ocasionado dos muertes; que se ratifican en toda la demanda, concluye solicitando que se tutele y garantice el derecho honesto mientras no exista una planificación.-

4.2.- LA PARTE ACCIONADA: 4.2.1.- ALCALDE Y PROCURADOR SÍNDICO. 1) Que en base al principio de buena fe y lealtad procesal manifiesta que el municipio de Loja no ha vulnerado ningún derecho constitucional a los accionantes; 2) Que el Art. 226 de la Constitución determina las competencias inherentes al gobierno municipal, que el COOTAD, en el Art. 55 literal b) se refiere a la competencia municipal de control sobre uso del suelo y que el art. 6 del COOTAD, les da autonomía para crear ordenanzas propias; 3) Que lo que se ha hecho es notificarlos, no con el ánimo de violentar el derecho al trabajo sino para que desocupen la vía pública y se basan en la ordenanza, No. 45-2022, y 028-2021, que regulan el uso del suelo; 4) Que se inicia con unas notificaciones, no para retirarlos de forma violenta, con uso de gas pimienta o tolete, pues eso sería un delito; 5) Que hay un informe mediante documento público, fotografías de notificaciones realizadas de forma pacíficas por la comisaría de ornato; 6) Que el Código Municipal en el art. 27 se prohíbe venta ambulante, en parques, puentes, etc. que en la sección 5 ídem se señala que nadie puede usar la vía pública para otra cosa que no sea el tránsito; 7) Que conforme al art. 33 de nuestra constitución, no se ha violentado el derecho al trabajo, el artículo 2 del Código de Trabajo, señala que el trabajo es un derecho y un deber social, es obligatorio en la forma y limitaciones establecidas en la constitución y las leyes; 8) Que no se puede ocupar la vía pública; que los vendedores ambulantes autónomos del Centro Comercial fueron reubicados en la parte alta del

Comunidad Lojana; 8) Que los accionantes han laborado en dicho espacio físico por varios años y al servicio de la comunidad lojana; que al solicitar el desalojo del espacio físico que lo vienen ocupando sin darles otra alternativa para desarrollar su trabajo, el Gad Municipal de Loja a través de la Comisaria de Ornato sin considerar sus derechos humanos y constitucionales, ratifica la vulneración de derechos y garantías constitucionales a través del acto contenido en la circular; 9) Que por lo expuesto se han vulnerado los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, debido proceso, motivación, principio de progresividad derecho al trabajo, derecho a la salud; y los derechos de libertad previstos en el art . 82, 76 numerales 1 y 7 literal I), art 11 numeral 8, art. 32, art. 33; y, art .66 numerales 2 y 4 de la Constitución de la República; 10) Que como prueba adjuntan las notificaciones que se realizan con la circular, suscrita por la Abg. Verónica Ajila Castillo, el escrito presentado en la Defensoría del Pueblo respecto a este problema objeto de la presente acción, el escrito presentado al Gobernador de la Provincia respecto a este problema, el escrito presentado a los Concejales del GAD Municipal de Loja respecto a este problema objeto de la presente acción, escrito que se encuentra respaldado por firmas de los miembros de la Asociación Santo Domingo; y fotografías del sitio en el cual desarrollan su trabajo y del cual pretenden desalojarlos; 11) Que solicitan se acepte la presente acción y como medidas de reparación se ordene lo siguiente: 1). Declarar la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, debido proceso, motivación, principio de progresividad, derecho al trabajo; y , derechos de libertad. 2). Que el GAD Municipal de Loja a través de sus medios de comunicación digital, página web y redes sociales publique la presente sentencia como un mecanismo de difusión sobre la necesidad de tutelar los derechos de los ciudadanos y de la colectividad. 3). Al existir violación a sus derechos constitucionales se disponga la reparación integral. Es decir la reparación por daño material por la pérdida o detrimento de sus ingresos, situación que influirá en su proyecto de vida, conforme lo establece el Art 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; 12) Que el acto de la amenaza de vulneración de las garantías que asisten a los accionados; que desde el año 1990, debido a la pésima administración municipal que ha sido incapaz de prever el crecimiento poblacional y de los comerciantes, no han invertido en infraestructura; que el crecimiento de comerciantes ha proliferado, los miembros de la asociación siempre han tenido la protección de las diferentes administraciones municipales así el ingeniero Jorge Bailón les permitió, consintió dio el asentimiento, en el pasaje, entre el mercado mayorista y su continuación se instalen los comerciantes, conforme se ilustra en las fotos y realicen las actividades mercantiles, que no obstruyen el paso peatonal o vehicular, los miembros cumplen con una obligación social que es el trabajo, y presentan un servicio a la comunidad lojana, no han ingresado por la fuerza sino con el pleno consentimiento de la autoridad municipal; 13) Que la notificación pretende hacer creer que la ubicación obstruye el paso peatonal, hay una maya que divide a los accionantes de los otros comerciantes; 14) Que el de los accionantes es un trabajo digno, no están obstaculizando ninguna vía pública; que se presentaba desalojarlos en el plazo de tres días; que los iban a desalojar con violencia, gas, sin considerar que es un grupo vulnerable, de personas de la tercera edad, mujeres, mujeres embarazadas; 15) Que lo que buscan es quitarlos para poner a su gente, no pretenden que la ciudad se vea más bonita;

pretexto de poner expedita la vía pública les notifica a fin de que en tres días se retiren de un espacio físico que por muchos años ha constituido y constituye el lugar donde expenden sus productos a la comunidad y que es su único medio de subsistencia; que con dicho acto lo único que se pretende es generar el caos, pues lo más grave de este hecho es que dicho espacio físico no obstaculiza ni la circulación peatonal ni al tránsito; 6) Que la señora Comisaria de Ornato no da alternativa alguna, a fin de poder desarrollar su trabajo de una forma digna y en un lugar seguro; que la decisión de las autoridades del GAD Municipal de Loja de desalojarnos de un espacio físico que lo vienen ocupando por muchos años y en donde desarrollan su trabajo, vulnera los siguientes derechos y garantías constitucionales: derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, la garantía básica contenida en el numeral 1 del Artículo 76 ibidem, garantía básica contenida en el literal I) del numeral 7 del Artículo 76 de la Carta Fundamental, derecho a la integridad personal, el derecho a la seguridad jurídica; que existe una vulneración de la garantía básica contenida en el literal i) numeral 7 del art 76 de la Constitución de la República del Ecuador, en lo que refiere a la motivación de los actos administrativos; que no existe argumento fáctico ni jurídico que sirva de sustento para considerar que la formación de la voluntad de la entidad accionada en lo que refiere al acto emanado del mismo para la desocupación de un espacio físico que por años venimos ocupando y notificado mediante una circular, se encuentre motivado; 7) Que el acto contenido en la circular suscrita por parte de la Comisaria de Ornato del GAD Municipal de Loja, carece de motivación, puesto que no enuncia la normativa ni principios jurídicos aplicables; que no existe calificación de hechos para la adopción de la decisión; no existe procedimiento administrativo que concluya con la emisión de una resolución o acto administrativo; que no existe explicación ni se invoca un régimen jurídico con los hechos determinados; que en definitiva se enuncia simplemente una decisión unilateral que ha sido tomada sin atender principios y normativa tanto legal como constitucional; que no existen hechos fácticos ni jurídicos que justifiquen, expliquen o motiven la decisión que toma la señora Comisaria de Ornato al pretender que desalojen el espacio físico que por años ha constituido nuestro lugar de trabajo; que dicha decisión no cumple con las referidas pautas que incluyen un criterio rector, según el cual, toda argumentación jurídica debe tener una estructura mínima completa según lo establece el artículo 76 numeral 7 literal I) de la Constitución; 8) Que existe una vulneración al principio de progresividad y no regresividad, que respecto al desalojo de un espacio físico que lo vienen ocupando por tantos años; que por parte del GAD - Municipal de Loja se desconoce sus derechos y se vulnera los derechos constitucionales; que el acto con el que se pretende que desalojen dicho espacio físico carece de motivación y quebranta la seguridad jurídica; y que no hay justificación ni razonabilidad en la decisión tomada, puesto que esta deviene en ilegal; 8) Que para que proceda la regresividad de los derechos constitucionales, el servidor público debe tener sustento legal, más no fundamentos que estén bajo el imperio de actos carentes de justificación legal y constitucional; que existe una vulneración al derecho al trabajo; que se establece que el trabajo es un deber y un derecho social y económico, fuente de realización, implícito a la dignidad del ser humano, el cual no puede ser condicionado arbitrariamente más aún, cuando en su condición de comerciantes contribuyen con su trabajo al bienestar de la

actividad de comerciantes de víveres para la población lojana; que sus actividades siempre se han desarrollado en un espacio físico determinado, con la venia y el beneplácito de las diferentes autoridades de la Administración Municipal, quienes por varios años se han sucedido en el cargo; que dicha actividad comercial destinada al expendio en el pasaje Santo Domingo que da a la parte externa del Mercado Gran Colombia y la calle Guaranda de esta ciudad de Loja; 2) Que la actividad económica se concreta a la venta de víveres de consumo masivo para la población, la misma que tiene como objetivo satisfacer la demanda de productos de primera necesidad para los hogares, de manera directa a más de 40 familias que viven de dicha actividad y su contribución directa siempre ha sido vista con buenos ojos; 3) Que desde que se inició la Administración de la Lic. Patricia Picoita Astudillo, la Asociación ha venido siendo objeto de intimidación a través de la Administración de Mercados Gran Colombia, quien en forma verbal en días pasados les supo manifestar en forma personal que: "tenemos que desalojar el espacio físico", que por más de 30 años hemos ocupado con el beneplácito y la aquiescencia de las máximas autoridades del GAD Municipal de Loja; 4) Que por ello que llama poderosamente la atención la actitud de la nueva Administración Municipal; que frente a este tipo de actos y con la finalidad de prevenir y precautelar la integridad física y la vida de cada uno de los miembros de la Asociación, tomando en cuenta que quienes laboran en dicho espacio físico no solo son hombres, sino mujeres que con su esfuerzo contribuyen económicamente a sus respectivos hogares; 3) Que dicho comunicado también fue puesto a consideración del señor Delgado de la Defensoría del Pueblo con sede en la Provincia de Loja, Gobernador, Concejales del GAD Municipal de Loja, pero de parte de estas autoridades no han tenido el más mínimo contacto a fin de que conozcan los hechos; 4) Que el acto que vulnera sus derechos constitucionales es el acto administrativo contenido en el oficio circular suscrito por la Abg. Verónica Vanesa Ajila Castillo, el mismo que copiado textualmente dice: *"La Comisaria Municipal de Ornato, se dirige a Usted, para hacerle conocer que de conformidad a las atribuciones otorgadas esta Dependencia Municipal, respecto del uso de suelo en el cantón Loja, manifestado en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización; En relación a mantener expedita la vía pública, previsto en la Ordenanza No. 045-2022, en el " Art. 119.- ninguna persona natural o jurídica podrá usar la vía considera pública con otro objeto que no sea el tránsito. En consecuencia, queda terminantemente prohibido realizar o ejecutar trabajos, instalar postes, letreros, negocios, mercadería, exhibición de mercadería; o, realizar actividades que obstaculicen el tránsito o dedicar a otro destino la vía considerada pública." Art. 1201. - Las personas naturales o jurídicas que, ocuparen, obstaculicen o intervinieren la vía considerada pública, serán sancionados con una multa equivalente al 50 % de un Salario Básico Unificado. En tal virtud con estos antecedentes anunciados: SE NOTIFICA: A los Administradores, Propietarios de las Viviendas y predios a retirar negocios, mercadería, exhibición de mercadería o realizar actividades que obstaculicen el tránsito o dedicar a otro destino la vía considerada publica en el plazo de 3 días, contados desde la fecha de notificación de la presente circular; a fin de dar cumplimiento con la normativa antes mencionada. Bajo Prevenciones de Orden Legal"; 5) Que en forma abrupta y sin darles ninguna alternativa, la señora Comisaria de Ornato del GAD Municipal de Loja, con el*



Juicio No. 11904-2022-00043

JUEZ PONENTE: ALVAREZ RAMIREZ JOSE CRISTOBAL, JUEZ TRIBUNAL DE GARANTIAS PENALES CON SEDE EN EL CANTON LOJA
AUTOR/A: ALVAREZ RAMIREZ JOSE CRISTOBAL
TRIBUNAL DE GARANTÍAS PENALES CON SEDE EN EL CANTÓN LOJA
PROVINCIA DE LOJA. Loja, miércoles 31 de agosto del 2022, a las 11h39.

El día viernes cinco de agosto del dos mil veintidós, el Tribunal de Garantías Penales de Loja, integrado por los doctores Luis Felipe Valdivieso, Wilman A Jaramillo y José Cristóbal Alvarez Ramírez (el último en calidad de ponente), se instaló en audiencia pública con la finalidad de conocer la acción de protección propuesta por LIDIA GRACIELA REMACHE CUENCA, JANETH PAULINA SIGCHO LOZANO, JOSÉ SANTIAGO BERMEO MACAS, LUIS ANTONIO MASACHE QUINCHE, JOSÉ FRANCISCO UCHARI ALULIMA, MIRYAM MIREYA MACAS ZAQUINAULA, MARIA CLAUDIA SHIGCHO LOZANO, ROSA ELIZABETH QUILANBAQUI RIERA; y, ERLINDA RAMOS JIMÉNEZ, por lo que una vez agotada la mencionada diligencia, es el momento de resolver, y para el efecto, se considera: **PRIMERO: JURISDICCION Y COMPETENCIA:** En virtud de las normas previstas en el Art. 86 de la Constitución y en los Arts. 7 y 167 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por el sorteo legal, este Tribunal, como Juez pluripersonal es competente, tanto por el territorio, la materia, como por las personas y los grados, para conocer y resolver la presente causa. **SEGUNDO.- VALIDEZ PROCESAL.-** No se advierte omisión de ritualismo sustancial alguno que influya o pueda influir en la decisión de la causa, y tramitada que ha sido de conformidad a lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara su validez procesal.- **TERCERO: PARTES PROCESALES: 3.1.- IDENTIDAD DE LA PERSONAS AFECTADAS Y ACCIONANTES:** Las personas afectadas y accionantes, responden a los nombres de LIDIA GRACIELA REMACHE CUENCA, JANETH PAULINA SIGCHO LOZANO, JOSÉ SANTIAGO BERMEO MACAS, LUIS ANTONIO MASACHE QUINCHE, JOSÉ FRANCISCO UCHARI ALULIMA, MIRYAM MIREYA MACAS ZAQUINAULA, MARIA CLAUDIA SHIGCHO LOZANO, ROSA ELIZABETH QUILANBAQUI RIERA; y, ERLINDA RAMOS JIMÉNEZ, quienes comparecen representados por su abogado, el doctor Jorge Aguilar Arciniegas, con matrícula Nro. 11-2000-67; y, han designado como procurador común al señor Luis Antonio Masache Quinche, portador de la cédula de identidad 1104879158. **3.2.- AUTORIDAD U ÓRGANO O PERSONA NATURAL O JURÍDICA CONTRA CUYOS ACTOS U OMISIONES SE HA INTERPUESTO LA ACCIÓN.-** Se ha propuesto la presente acción en contra de: **1.-** La Alcaldesa del Municipio de Loja, Lic. Patricia Picoita Astudillo. **2.-** El Procurador Síndico del Municipio de Loja, Abg. Luis Alfredo Tapia Montesdeoca. **4. PRETENSIONES DE LA PARTES: 4.1.- LA PARTE ACCIONANTE:** 1) Que desde el año 1990 hasta la presente fecha vienen ejerciendo la