



La acción de protección, medio utilizado para evadir obligaciones contractuales: caso DELHIERROCONS S.A.

The protection action, a means used to evade contractual obligations: DELHIERROCONS S.A. case

A ação de proteção, meio utilizado para fugir às obrigações contratuais: caso DELHIERROCONS S.A.

ARTÍCULO ORIGINAL

Leslie del Carmen Pérez Pineida
ldperezp@ube.edu.ec

Lissette Amelia Alvarado Ajila
laalvaradoa@ube.edu.ec

Holger Geovanny García Segarra
hggarcias@ube.edu.ec

Universidad Bolivariana del Ecuador. Quito, Ecuador



Escanea en tu dispositivo móvil
o revisa este artículo en:

<https://doi.org/10.33996/revistalex.v7i26.216>

Artículo recibido el 16 de julio 2024 / Arbitrado el 16 de agosto 2024 / Publicado el 25 de octubre 2024

RESUMEN

La acción de protección, concebida como una herramienta para salvaguardar derechos fundamentales, ha sido objeto de un creciente interés en el ámbito contractual. La investigación analizó la sentencia de la causa 15281202200535; y, describió las deficiencias, que permitieron que la Acción de Protección sea utilizada para evadir obligaciones del contrato No. 040-2020; cuyo objeto era la construcción de viviendas subsidiadas por el estado, ubicadas en la Provincia de Napo, suscrito con la empresa Casa para Todos EP. Con un enfoque cualitativo esta investigación tuvo como objetivo analizar las deficiencias de la sentencia; y, su implicación en la ejecución del contrato. Los métodos utilizados fueron el inductivo-deductivo y exegético, basados en el análisis jurídico documental; y, observación de campo. Los resultados muestran que la sentencia incurrió en violaciones de derechos constitucionales, por contener vicios de motivación, que influyeron en que no se ejecute la obra. Se concluye que, es necesario establecer parámetros precisos para la procedencia de las Acciones de Protección en materia de Contratación Pública.

Palabras clave: Acción; Contractuales; Evasión; Obligaciones; Protección

ABSTRACT

The protection action, conceived as a tool to safeguard fundamental rights, has been the subject of growing interest in the contractual field. The investigation analyzed the judgment of case 15281202200535; and described the deficiencies that allowed the Protection Action to be used to evade obligations of contract No. 040-2020; whose object was the construction of state-subsidized housing, located in the Province of Napo, signed with the company Casa para Todos EP. With a qualitative approach, this research aimed to analyze the deficiencies of the judgment; and, its implication in the execution of the contract. The methods used were inductive-deductive and exegetic, based on legal documentary analysis; and, field observation. The results show that the judgment incurred violations of constitutional rights, by containing motivation defects, which influenced the non-execution of the work. It is concluded that it is necessary to establish precise parameters for the admissibility of Protection Actions in matters of Public Procurement.

Key words: Action; Contractual; Evasion; Obligations; Protection

RESUMO

A ação de proteção, concebida como instrumento de salvaguarda dos direitos fundamentais, tem sido objeto de interesse crescente no âmbito contratual. A investigação analisou a sentença do processo 15281202200535; e, descreveu as deficiências, que permitiram que a Ação Protetiva fosse utilizada para fugir às obrigações do contrato nº 040-2020; cujo objecto era a construção de habitação subsidiada pelo Estado, localizada na província de Napo, assinada com a empresa Casa para Todos EP. Com abordagem qualitativa, esta pesquisa teve como objetivos analisar as deficiências da pena; e, seu envolvimento na execução do contrato. Os métodos utilizados foram indutivo-dedutivo e exegético, baseados em análise jurídica documental; e, observação de campo. Os resultados mostram que a sentença incorreu em violações de direitos constitucionais, pois continha defeitos motivacionais, o que influenciou a não execução do trabalho. Conclui-se que é necessário estabelecer parâmetros precisos para a origem das Ações de Proteção em matéria de Contratações Públicas.

Palavras-chave: Ação; Contratual; Evasão; Obrigações; Proteção

INTRODUCCIÓN

La concepción de la propiedad como un derecho absoluto, tal como la defendía García (2014), fue cuestionada por la teoría del abuso del derecho. Si bien esta teoría encuentra antecedentes en el Derecho romano y en legislaciones previas, fue en el siglo XIX cuando Rengifo (2016) destaca un estudio sistemático que delineó sus bases, surgiendo como una respuesta a la necesidad de limitar el ejercicio desmedido de los derechos individuales.

La problemática que aborda la presente investigación se centró en el análisis de la sentencia dictada en la causa número 15281-2022-00535, del 27 de septiembre del 2022, en una Sala Multicompetente Provincial de Justicia en Ecuador. La sala revocó la sentencia de primera instancia que negó la Acción de Protección planteada; aclarada y ampliada por los recursos horizontales presentados por el legitimado pasivo. La relevancia de este caso radicó en la poca información disponible en la página web de la Corte Constitucional sobre sentencias relacionadas con la rama de Contratación Pública; y, en particular, en casos de terminaciones unilaterales de contrato conforme se desprende a nivel estadístico, toda vez que, no se establece un porcentaje mínimo de la materia de Contratación Pública, de conformidad a las gráficas contenidas en el link <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/Grafos.aspx>.

Por lo que, a través del trabajo de investigación se pretende determinar si: ¿Existe deficiencias en la sentencia, que permitieron que la Acción de Protección fuera utilizada como medio para eludir obligaciones contractuales?

La investigación tomó en consideración que, al momento de dictarse la sentencia, en el año 2022, aún no se había declarado la inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 95 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP). Este inciso, impedía admitir acciones constitucionales en contra de terminaciones unilaterales de contrato, por considerar que no era un medio expedito para las reclamaciones. Sin embargo, algunos jueces acogiendo la sentencia 006-17-SEP-CC que declaró la inconstitucionalidad del texto del artículo 102 de la LOSNCP, (que impedía impugnar procesos de contratación pública mediante acciones constitucionales), dictaron sentencias concediendo Acciones de Protección por terminaciones unilaterales de contrato.

Ahora bien, la escasa información disponible sobre acciones de protección en relación a terminaciones unilaterales de contrato según la LOSNCP, se centran en la admisibilidad de las AP propuestas en contra de ese acto administrativo. A la fecha de los acontecimientos de la sentencia que fue objeto de

investigación; distintos autores tales como Zambrano, Tapia entre otros debatían dos aspectos: si es procedente presentar Acciones de Protección, para proteger presuntos derechos vulnerados durante un procedimiento de terminación unilateral; o si, se trata de un asunto de mera legalidad, en este último caso, el Tribunal Contencioso Administrativo, sería el medio para la impugnación en vía judicial.

Asimismo, las discusiones e investigaciones respecto a las acciones de protección respecto a terminaciones unilaterales de contrato se ven resumidas en quienes consideran que las terminaciones unilaterales de contrato si son susceptibles de acciones de protección, y quienes consideran que no lo son, además se abarca teorías respecto al a desnaturalización de las acciones de protección, por lo que, se analiza las distintas conceptualizaciones, como ha a continuación se citan:

La vía contenciosa administrativa como idónea para conocer terminaciones unilaterales de contrato

El debate sobre el mecanismo jurídico más adecuado para impugnar una terminación unilateral de contrato ha sido objeto de diversas posturas doctrinales y jurisprudenciales. En este contexto, (Zambrano, 2023), manifiesta que la vía contenciosa administrativa es la respuesta adecuada frente a una terminación de contrato, siempre que se deba resolver sobre legalidad y conocer sobre aspectos técnicos, sin embargo, señala que, si se pretende reivindicar derechos violentados, es procedente las acciones de protección en contra de terminaciones unilaterales de contrato.

En igual forma (Tapia, 2022) señala que antes de proponer una acción de protección por una terminación unilateral de contrato, se debe realizar un examen de los mecanismos de defensa en vía contenciosa administrativa; y, si no es eficaz, entonces para precautelar los derechos se iniciaría la acción constitucional.

Acciones de protección son procedentes en las terminaciones unilaterales de contrato

Para la investigación se ha considerado como relevante lo definido por (Ávila, 2008) respecto a las garantías constitucionales como mecanismos para prevenir, cesar o enmendar las violaciones que pudieran darse a los derechos establecidos en la Constitución.

Conceptualizaciones entorno a la Acción de Protección

(Storini y Navas, 2013) manifiestan: La garantía brindada por la Constitución mediante la acción de protección debe cumplir, además, con un requisito específico establecido en el artículo 88 ya que esta “tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución”. No se trata, por tanto, de cualquier garantía sino de una garantía eficaz.

Además, (Quintana, 2020) ha señalado que, la Corte Constitucional ha afirmado el hecho que la acción de protección es ajena a asuntos de estricta legalidad, lo cuales quedan reservados a la justicia ordinaria, quedándole prohibido a la garantía la invasión al resto de vías ordinarias, y negando que el juez constitucional tenga competencia para resolver estos aspectos dentro de dicha acción.

Para (Oyarte, 2017), el juez constitucional no se somete a lo que señalan las partes si no que, en el caso de la acción de protección y las demás garantías jurisdiccionales, debe agotar todo el examen relativo a la violación de derechos fundamentales provenientes del acto u omisión impugnados, aunque el peticionario lo haya fundamentado en uno distinto o incluso equivocado.

(Pozo, 2020), refiere lo manifestado por Ramiro Ávila quien ha definido a las garantías constitucionales como “los mecanismos que establece la Constitución para prevenir, cesar o enmendar la violación de un derecho que está reconocido en la misma Constitución.

Desnaturalización de la acción de protección

(Gallegos, 2021), en su trabajo de titulación manifiesta (...) si bien es cierto el derecho de acción no se puede limitar; el uso desmedido y sin fundamento genera la desnaturalización de la Acción de Protección, toda vez que se está utilizando esta garantía constitucional como una forma de impugnación de actos administrativos y se está dejando de lado la esencia de la acción que es precautelar y poner fin a la vulneración de derechos.

En lo anterior, no solo se ha realizado la lectura de otros estudios, y doctrina de conceptos inherentes a la investigación, si no que se ha realizado la revisión de la normativa pertinente, así como sentencias constitucionales que se establecen en el desarrollo del artículo; tomándose además en consideración que, con la (Sentencia, 2020)943-14-EP/20, se determinó la inconstitucionalidad de parte del artículo

95 de la LOSNCP, cuya consecuencia es que, en la actualidad sea factible la interposición de acciones de protección en contra de las terminaciones unilaterales de contrato, en materia de Contratación Pública.

Sin embargo, de lo prescrito en el párrafo inmediato anterior, la investigación busca ofrecer una perspectiva alternativa a los pensamientos referidos; proponiendo la posibilidad de que las Acciones de Protección propuestas en contra del acto administrativo de terminaciones unilaterales de contrato, se utilicen con el único fin de eludir obligaciones contractuales, desnaturalizando el fin que contempla la acción constitucional referida, por la falta de lineamientos claros, precedentes específicos y no generales respecto a cuándo considerar que la vía idónea sea la ordinaria y no la constitucional.

En consecuencia, la investigación busca determinar a detalle cuáles fueron las deficiencias de la sentencia objeto de análisis que podrían coadyuvar a la elusión de obligaciones contractuales; y, establecer cuál es su implicación en la ejecución del contrato.

MÉTODO

En el presente trabajo se han utilizado métodos teóricos, los cuales se consideran los más adecuados para el tipo de investigación realizada, cuya pertinencia se desglosa de la siguiente manera:

Inductivo-deductivo.- La investigación realizó la descripción y análisis de la sentencia objeto de investigación, para lo cual abarcó el estudio de las Acciones de Protección en materia de contratación Pública; el Contrato celebrado en el marco de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; y, observación en campo del estado del proyecto que debía ejecutarse como consecuencia del contrato; con el fin de poder llegar a las conclusiones respecto al uso de la acción de protección, y las implicaciones derivadas de la misma.

El analítico sintético.- Con este método se llegará a entender los elementos que forman parte de la sentencia en estudio; por lo tanto, consideró el análisis de las obligaciones nacidas del contrato administrativo, el procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento; esto fue con el fin de poder realizar un comentario jurídico de la fundamentación de la misma, así como las repercusiones respecto a la ejecución de las medidas dictadas como reparación integral.

Exegético.- Con este método se identificaron las normativas inherentes al caso tales como: Constitución de la República del Ecuador, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; Código Orgánico Administrativo; Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento; Código Orgánico General de Procesos; Código Civil; y, sentencias varias constitucionales respecto a la motivación, seguridad jurídica, y contratación pública; haciendo una interpretación de las mismas.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Con el fin de poder realizar el análisis de la sentencia dictada en segunda instancia dentro de la causa número 15281-2022-00535, se ha procedido a revisar antecedentes de hecho del caso en concreto, por lo tanto, se consideran datos generales del contrato tales como: suscripción, monto, plazo, terminaciones unilaterales, y acciones de protección presentadas en torno a la ejecución del contrato 040-2020, que pretendía la construcción de 80 unidades de vivienda en el cantón Carlos Julio, provincia del Napo, Ecuador de conformidad a la Tabla 1.

Tabla 1. Presupuestos fácticos respecto al contrato 040-2020.

Fecha	Evento
08/05/2020	Fecha de suscripción de contrato Monto 1'619.012,55 sin IVA
01/07/2020	Depósito del anticipo USD. 809.506,28
02/07/2020	Inicio del plazo contractual
27/01/2021	Fin del plazo (210 días)
30/06/2021	1era. Terminación Unilateral EPCPT-GG-2021-0021-R
21/07/2021	AP DELHIERROCONS S.A. causa No. 15241202100021
22/09/2021	Sentencia A.P. a favor contratista
28/07/2021	A.P. potenciales beneficiarios, causa No. 15281-2021-00642
20/09/2021	Sentencia A.P. favorable al Contratante
16/05/2022	2da. Terminación Unilateral EPCPT-GG-2022-0004-R
24/06/2022	Proceso de Reconstrucción, no se pudo concretar, por las A.P.
07/07/2022	A.P. DELHIERROCONS S.A. causa No. 15281-2022-00535
27/09/2022	Sentencia A.P. a favor del Contratista, en segunda instancia
14/10/2022	Aclaración y Ampliación
17/11/2022	Presentación de Acción Extraordinaria de Protección 3327-22-EP
17/02/2023	Auto de Admisión
02/06/2023	Tercera Terminación No se impugnó/No se ha recontractado

Luego de conocer los presupuestos fácticos, que dieron origen a la presentación de la acción de protección, se analiza toda la sentencia dictada el 27 de septiembre del 2022, encontrando en la página 26 que se manifiesta por parte del tribunal: (Sentencia, 2022) (...) es aquí que al realizar el estudio constitucional, este tribunal abstrayendo los presupuesto de la normativa analizada, así como de las peticiones de documentación realizadas por parte de la Empresa Pública Creamos Vivienda a la empresa DELHIERROCONS S.A. que han sido enumeradas anteriormente, se observa que ninguna de estas normas tales como la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento y el Código Orgánico Administrativo determina que se debe exigir como presupuesto de procedibilidad para otorgar la autorización de inicio de obra, la presentación de ningún tipo de documentación o requisito.

En otras palabras, de la revisión del proceso y de la normativa determinada para los procesos de contratación pública, no existe ningún precepto jurídico que determine requisitos previos como la presentación de documentación para que se otorgue la autorización de Inicio de Obra (...)

De lo expresado en la sentencia, se evidencia que, la Corte considera que se ha violentado la seguridad jurídica, en vista que aparentemente para otorgar el inicio de obra, la empresa pública habría solicitado requisitos para la autorización correspondiente; sin embargo, revisada la acción presentada por el legitimado activo, sus pretensiones, las alegaciones y fundamentos de la sentencia de primera instancia, así como el contrato suscrito, se puede verificar que el oficio de inicio de obra no fue impugnado por la contratista; y, por lo tanto, no fue objeto de la acción de protección, por lo tanto; se ha cambiado el objeto de la acción en segunda instancia por parte del tribunal, al señalar que es el inicio de obra, el acto impugnado; y, no el reinicio de obra, lo cual contienen efectos jurídicos diferentes; y, que al no haber suspendido la audiencia para que la empresa pública presente la documentación respectiva al inicio de obra, la han dejado en indefensión.

En consecuencia, el tribunal, al cambiar el objeto de la acción en segunda instancia y al no otorgar a la empresa pública la oportunidad de presentar pruebas en relación con el nuevo objeto, habría vulnerado los principios de contradicción, congruencia y el derecho a la defensa, consagrados en la Constitución, el Código Orgánico General de Procesos y diversos tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Ecuador.

Por otro lado, el acto impugnado fue el oficio No. EPCPT-GTP-2022-0312-O, de fecha 25 de marzo del 2022, el cual ratifica lo solicitado en el oficio número EPCPT-GTP-2022-0101-O, de fecha 11 de febrero de 2022, en el cual el administrador de contrato levanta la suspensión y señala que el reinicio de obra

será a partir del 14 de febrero del 2022, para lo cual el contratista debía cumplir con los requisitos señalados, de conformidad a las obligaciones contractuales contenidas en las cláusulas quinta, numeral 5.1. metodología de trabajo; cláusula séptima de la forma de pago; y, que se encuentran en concordancia con las obligaciones contenidas en la cláusula décima cuarta, de las obligaciones de las partes, en consecuencia, los pedidos realizados por el administrador del contrato a la contratista no habrían sido arbitrarios y estaban enmarcados en obligaciones contractuales y la ley.

Sin embargo, la Corte de conformidad a lo expuesto en la página 27 de su sentencia, consideró que:

“(Sentencia, 2022)(...)se deduce que, al haber solicitado arbitrariamente la presentación de requisitos como documentación para proceder a otorgar la autorización de inicio de obra, los incumplimientos que dan sustento a la Resolución de Terminación unilateral anticipada carecen de soporte jurídico porque a través de éstos se ha violentado el Derecho a la Seguridad Jurídica (...)”

Frente al pedido de aclaración de la sentencia de que es el reinicio y no el inicio de obra, los jueces en su resolución de los recursos planteados establecen:

(Resolución de recursos, 2022)“(...)había dejado sin efecto el primer acto administrativo de terminación unilateral del contrato por parte de la hoy también legitimada pasiva; ésta debía dar respuesta adecuada y oportuna al pedido del legitimado activo en el sentido de que se le dé el inicio de la obra o reinicio conforme corresponda; para lo cual se debe tener como referencia la sentencia dictada en anterior acción de protección; por tanto el haber ignorado el pedido de orden para el reinicio de la obra contratada o inicio luego de un primer periodo de suspensión, se determina que existe una violación de los derechos invocados así como el derecho de los administrados a recibir respuestas oportunas y fundamentadas de parte de los administradores; por lo que se ordena que la legitimada pasiva de la orden de inicio de trabajos luego de un periodo de suspensión de la obra; o de reinicio conforme corresponda al efectivo goce de los derechos y la normativa secundaria de contratación pública(...)”

En lo referente a las medidas de reparación existe modificación del texto inicial de la sentencia, modificación prohibida por la ley, y que se introduce como efecto de la concesión de los recursos de aclaración y ampliación, conforme se analiza a continuación:

(Sentencia, 2022) “(...)9.2.- Como medidas de reparación integral se dispone: a) Se deja sin efecto la Resolución Nro. EPCPT-GG-2022-0004-R, de 16 de mayo de 2022, suscrito por el Gerente General de la

Empresa Pública Casa Para Todos (fjs. 9 a 36) en todas sus partes y la notificación constata en oficio No. oficio No. EPCPT-GG-2022-0144-0 de 29 de marzo de 2022, en todas sus partes, así como los informes técnicos y económicos que sustentan la Terminación unilateral y anticipada del contrato 040-2020.”

Mientras que en el recurso de aclaración establece:

“ (Resolución de recursos, 2022)(...)3.2.1 En este sentido se indica que la acción de protección no es un mecanismo para revisar informes técnicos ya que es la vía ordinaria como el contencioso administrativo, la apropiada para dicha discusión. En la sentencia en forma textual se ha indicado que se deja “sin efecto los informes técnicos y económicos que sustentan la terminación unilateral y anticipada del contrato 040-2020(...)”.

Con lo manifestado por los señores Jueces en los recursos de aclaración y ampliación presentados por la empresa pública, han procedido a modificar a la sentencia en su contenido, lo cual hace que contradigan su argumentación, lo cual puede considerarse una vulneración del principio de inmutabilidad, puesto que ahora manifiestan que no se pueden pronunciar sobre los informes técnicos y económicos, por ende, dejan sin efecto el texto, habiendo sido uno de sus argumentos para aceptar el recurso de apelación.

En otra parte de la sentencia se señala que: “(Sentencia, 2022) (...) haber solicitado arbitrariamente la presentación de requisitos como documentación para proceder a otorgar la autorización de inicio de obra (...)”.

Revisado el contenido del oficio número EPCPT-GTP-2022-0312-O impugnado; y, que fue objeto de la acción de protección era:

“...solicitó a su representada, presentar los justificativos del uso del anticipo en el plazo de 48 Horas...”

Este oficio impugnado es el que los jueces consideran arbitrario, razón por la cual se ha solicitado por parte de la EP, la aclaración de la sentencia en el sentido de que: “(...) Se sirva aclarar si la Empresa Pública ha perdido competencia sobre el control y vigilancia de los recursos públicos que le fueron otorgados al contratista (...)”

Nuevamente la Corte en su resolución de aclaración y ampliación establece:

(Resolución de recursos, 2022)“(...)3.3.1 Cabe mencionar que es deber de la autoridad el control, vigilancia, seguimiento y ejecución de las obras; por lo que de ninguna manera este Tribunal pretende

en la sentencia expedida; que la legitimada activa deje de cumplir con su obligación de buscar el fiel cumplimiento de las recursos invertidos y la ejecución de la obra dentro de los parámetros del contrato; más bien se advierte la obligación de mantener vigente todas las garantías que debió haber otorgado el legitimado activo por los recursos recibidos; por lo tanto la Empresa está en la obligación de hacer ejecutar la contratación; dentro de los parámetros constitucionales, legales y contractuales(...)"

La aclaración modifica, contradice y vuelve incoherente la sentencia original. En el oficio impugnado, la Entidad Pública (EP) solicitaba al contratista justificar el anticipo entregado, cumpliendo con las condiciones contractuales. Sin embargo, los jueces consideraron arbitraria esta solicitud, asumiendo que la EP había perdido su facultad de control sobre los recursos públicos. No obstante, en la aclaración de la sentencia se afirma que la EP no ha perdido dicha facultad. En consecuencia, la solicitud inicial no era arbitraria, sino que estaba dentro de las facultades y potestades de la EP. Por lo tanto, la Corte nuevamente incurre en vicios de motivación.

Es importante destacar que en la sentencia de segunda instancia se establece un plazo de 120 días para la construcción de la obra, contradiciendo la postura previa que negaba la facultad de los jueces para determinar plazos contractuales. En la resolución de aclaración y ampliación, se argumenta que los plazos son de carácter técnico y competen a quienes supervisan la obra, tal como se concluye en el numeral 3.5.1. Esta consistencia evidencia una falta de claridad y congruencia en las decisiones judiciales.

Respecto al plazo establecido por los jueces de la Corte Provincial, y que luego fuera señalado que es facultad de la EP, configuró que el juzgado de primer nivel, quien es el llamado al seguimiento y ejecución de la sentencia, advierte que dicho texto no se puede ejecutar por haber sido eliminado el texto en el recurso de aclaración y ampliación, sin embargo, el texto que elimina la Corte en la concesión de los recursos es únicamente referente al plazo, más no así respecto a la obligación impuesta al legitimado activo de entregar la obra concluida.

Luego de analizada la sentencia, se ha procedido a realizar la revisión de normativa pertinente relevante al caso que es. Tabla 2.

Tabla 2. Marco normativo aplicado al caso.

Marco normativo	Relación con el caso estudiado
Constitución de la República del Ecuador (ASAMBLEA, Constitución de la República del Ecuador, 2008)	La Acción de Protección se encuentra contenida en el artículo 88 para salvaguardar los derechos constitucionales.
LOGJCC (ASAMBLEA, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009)	Se considera su relevancia de análisis en vista que en dicho cuerpo normativo se establece los requisitos y procedencia de la acción, en particular el artículo 40, que son: Violación de un derecho constitucional; Acción u omisión de autoridad pública o de un particular; y, la Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.
(ASAMBLEA, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008)	Artículo 95 vigente a la emisión de la sentencia donde contenía la prohibición de interponer acciones de protección en contra de resoluciones de terminación de contrato.
(ASAMBLEA, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008)	En su artículo 60 señala que los contratos de esta ley son contratos administrativos.
(ASAMBLEA, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008)	Art. 102 que señalaba que, las reclamaciones que puede existir en temas de contratación pública no eran susceptibles de AP, fue declarado inconstitucional
(ASAMBLEA, Código Orgánico Administrativo, 2017)	El artículo 125 del COA se refiere al contrato administrativo como acuerdo de voluntades, efectuado entre dos o más sujetos, que causan efectos jurídicos, siendo uno de ellos la función del estado, y se aplica a la LOSNCP.
Código Orgánico General de Procesos (Asamblea, Código Orgánico General de Procesos, 2015)	Art. 100 Inmutabilidad de la sentencia, por cuanto luego de notificada no se puede modificar, solo aclarar o ampliar conforme las reglas correspondientes, sin que se pueda alterar el contenido de lo resuelto por la autoridad competente.
(Asamblea, Código Civil, 2005)	Al referirse a los contratos en su artículo 1454 se establece que contrato es un acto por el cual una se obliga para con otra, a dar, hacer o no hacer.

A continuación, en la Tabla 3, jurisprudencia por sentencias constitucionales:

Tabla 3. Jurisprudencia por sentencias constitucionales.

Sentencias	Enfoque principal
(Sentencia, 2023) 87-20-IN/23	En la sentencia se declara la inconstitucionalidad del 2do. inciso del artículo 95 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que contenía la prohibición de admitir acciones constitucionales en contra de las resoluciones de terminación unilateral de contrato. (octubre 2023)

Sentencias	Enfoque principal
(Sentencia, 2017)006-17-SEP-CC	Se declaró la inconstitucionalidad del inciso séptimo del artículo 102 de la LOSNCP, que impedía utilizar acciones constitucionales por temas de contratación pública
(Sentencia, 2020)1967-14-EP/20	Hace referencia a la forma de formular cargos en las demandas de AEP, bajo la premisa de que recae sobre los demandantes en realizar por lo menos cierta carga argumentativa.
(Sentencia, 2020)943-14-EP/20	Se señala que los jueces pueden conocer acciones de protección en materia de contratación pública por el artículo 95 siempre y cuando no se trate de temas técnicos o de legalidad
(Sentencia, 2020)1593-14-EP/20	Sobre la seguridad jurídica, y señala a la Corte como guardiana de la Constitución
(Sentencia, 2019)989-11-EP/19	Seguridad jurídica, sobre la previsibilidad de la norma
(Sentencia, 2013)016-13-SEP-CC	Habla sobre la acción de protección, indicando que es la garantía idónea y eficaz, y que procede cuando el juez verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales
(Sentencia, 2021)335-16-EP/21	Derecho a la defensa, numeral 16 hace referencia a la sentencia Sentencia No. 1391-14-EP/20, y que no se debe dejar en indefensión en ninguna etapa del proceso, ni al uso de los mecanismos de defensa
(Sentencia, 2021)1158-17-EP	Establece tipologías respecto a las deficiencias motivacionales, inexistencia, la insuficiencia y la apariencia; esta última surge cuando la argumentación jurídica incurre en algún tipo de vicio motivacional, como son: la incoherencia, la inatención, la incongruencia y la incomprensibilidad

Del análisis del caso y de la sentencia, se puede reflejar que:

La acción de protección ha sido utilizada con el fin de eludir obligaciones contractuales, como se refleja de las distintas AP, que se han presentado en contra del contrato 040-2020, conforme la Figura 1.

Terminaciones Unilaterales del Contrato Nro. 040-2020 y Acciones de Protección

"CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS 100% SUBSIDIADAS POR EL ESTADO ECUATORIANO A NIVEL NACIONAL, EN TERRENO PROPIO DEL BENEFICIARIO - FASE 2, GRUPO 2A, UBICADAS EN LA PROVINCIA DE NAPO, CANTONES TENA, ARCHIDONA Y CARLOS JULIO AROSEMENA TOLA"

15241202100021 1era Acción de Protección

Deja sin efecto la resolución de terminación, se presenta AEP que fue inadmitida
Legitimado Activo la contratista DELHIERROCONS S.A.

15281-2021-00642 2da Acción de Protección

Presentan potenciales beneficiarios, se niega la acción de protección, el contratista se presentó como Amicus Curae

15281-2022-00535 3era Acción de Protección

Se deja sin efecto la resolución de terminación, además se dispone a la contratista construir
Se presenta acción extraordinaria de protección 3327-22-EP, admitida a trámite
El inicio de la recontratación por la terminación unilateral del contrato, se deja sin efecto y no se puede recontratar

Frente a esta terminación unilateral no se presentó acción judicial alguna, ha causado estado
No se ha podido recontratar porque no se ha recuperado los valores de las garantías del contrato
La obra se encuentra deteriorando y se han afectado a los posibles beneficiarios al derecho a la vivienda por no acceder a las casas terminadas proyecto para 80 personas

Figura 1. Acciones judiciales presentadas frente a las resoluciones de terminaciones unilaterales del contrato 040-2020.

La sentencia en cuestión presenta deficiencias que han contribuido al uso indebido de la Acción de Protección como mecanismo para evadir obligaciones contractuales. Estas deficiencias se traducen en violaciones a derechos constitucionales, incluyendo vicios de motivación, como se detalla a continuación:

Vulneración al Derecho a la defensa

Artículo 76 numeral 7 en las garantías establecidas en los literales a) b) y c). En segunda instancia, los jueces establecieron un objeto diferente al establecido en la acción de protección planteada por el legitimado activo, lo que generó indefensión a la EP. Al no haber podido presentar prueba y la argumentación correspondiente, la EP se vio perjudicada en consecuencia, la resolución final fue adversa.

Violación al derecho a la defensa

Artículo 76 numeral 7 literal I. La modificación del objeto de la Acción de Protección también vulnera el derecho a la defensa en lo que respecta a la garantía de la motivación. La argumentación establecida en la sentencia inicial y su posterior resolución de aceptación de los recursos de aclaración y ampliación, caen en vicios motivacionales tales como la incoherencia, la inatención, y la incongruencia, como efecto de la reforma que con estos recursos se incorpora a la sentencia, lo cual es prohibido por la ley.

Derecho a la tutela efectiva, imparcial y expedita

Contenida en el artículo 75 de la CRE, porque no se ha obtenido una sentencia debidamente motivada, que es una garantía del debido proceso, por cuanto la misma por no es ni coherente ni concordante.

Daño al derecho a la seguridad jurídica

Artículo 82 (Constitución de la República del Ecuador): Al violar el debido proceso, la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, y el derecho a la defensa, la Sala Multicompetente genera incertidumbre sobre las facultades de las instituciones del Estado, particularmente de la EP Casa Para Todos EP (hoy Creamos Infraestructura). Esta incertidumbre dificulta el ejercicio de su derecho a dar por terminado de manera unilateral un contrato suscrito en el giro específico de su negocio (facultad otorgada por ley), poniendo en riesgo la entidad ante el uso indiscriminado de Acciones de Protección por parte de contratistas que buscan evadir sus obligaciones contractuales y eludir la responsabilidad de justificar el uso de los recursos públicos entregados a la compañía, como ha sucedido en este caso.

Impacto en la ejecución del proyecto de construcción de viviendas:

Las deficiencias de la sentencia y el uso indebido de la Acción de Protección han impedido hasta la fecha la reconstrucción de la obra y la ejecución de las obligaciones contractuales relacionadas con el proyecto de construcción de viviendas. Esta situación ha generado perjuicios económicos a la EP, al Estado y a los beneficiarios finales del proyecto, violentando el derecho a la vivienda de estos últimos.

Discusión

El análisis de la sentencia 15281-2022-00535 revela una serie de inconsistencias e interpretaciones jurídicas cuestionables. A pesar de que la Corte Provincial concluyó que la empresa pública había solicitado arbitrariamente requisitos para el inicio de obra, sin embargo, el examen detallado de los hechos y la normativa aplicable demuestra que dichas solicitudes se ajustaban a las obligaciones contractuales y a las facultades de control de la entidad. Además, la sentencia original estableció un plazo para la ejecución de la obra, pero posteriormente lo eliminó en la resolución de aclaración y ampliación, lo que evidencia una falta de coherencia en la decisión judicial y una posible vulneración del principio de congruencia.

En otro hallazgo, la sentencia también presenta vicios motivacionales al contradecir su propia argumentación en diversos puntos. Por un lado, la Corte afirma que la empresa pública no puede controlar los recursos entregados al contratista, pero luego reconoce esta facultad en la resolución de aclaración y ampliación. Por otro lado, la sentencia invalida informes técnicos que sustentan la terminación del contrato, pero posteriormente indica que no es competente para revisar dichos informes. Estas contradicciones debilitan la fundamentación de la sentencia y generan inseguridad jurídica. Además, la modificación del contenido de la sentencia en los recursos de aclaración y ampliación constituye una vulneración al principio de inmutabilidad de las resoluciones judiciales.

CONCLUSIONES

La sentencia objeto de la investigación, deviene de un contrato suscrito bajo la LOSNCP, por lo tanto, es de carácter administrativo, que contiene obligaciones y derechos; y, tomando en consideración que las terminaciones unilaterales de contrato en materia de Contratación Pública pueden ser objeto de acciones de protección.

La sentencia 15281202200535, objeto de la investigación, se evidenciaron graves deficiencias. Entre ellas, se identificaron vicios motivacionales y una clara violación al principio de inmutabilidad de las sentencias. Estas irregularidades permitieron el uso indebido de la acción de protección, convirtiéndola en una herramienta para eludir obligaciones contractuales.

Una vez concluida la investigación, para abordar las deficiencias identificadas en la sentencia de la causa 15281202200535 cuya implicación afectó directamente la ejecución del contrato No. 040-2020; se pueden formular varias recomendaciones que busquen mejorar el tratamiento del proceso judicial de las Acciones de Protección, en el contexto de la contratación pública.

Es necesario recalcar que, las recomendaciones expuestas buscan fortalecer el marco jurídico y procedimental para el manejo de las acciones de protección en materia de contratación pública. Se propone capacitar a jueces y mediadores, establecer criterios claros para la admisión de estas acciones, fomentar la investigación académica y promover el uso de peritajes. Con estas medidas se busca garantizar un uso adecuado de la acción de protección y evitar su utilización como mecanismo para eludir obligaciones contractuales.

Estas recomendaciones son fundamentales para evitar que se utilicen mecanismos legales para eludir obligaciones contractuales, especialmente en proyectos de interés social como la construcción de viviendas subsidiadas, para que las Acciones de Protección no sean desnaturalizadas, como en el presente caso, que permitieron la afectación de derechos colectivos.

CONFLICTO DE INTERESES. Los autores declaran que no existe conflicto de intereses para la publicación del presente artículo científico.

REFERENCIAS

- ASAMBLEA. (07 de julio de 2017). Código Orgánico Administrativo. Código Orgánico Administrativo. Quito, Pichincha, Ecuador. <https://acortar.link/AYCziW>
- ASAMBLEA. (08 de agosto de 2008). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Quito, Pichincha, Ecuador. <https://acortar.link/P6w887>
- ASAMBLEA. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. Quito, Pichincha, Ecuador. <https://acortar.link/u2Y3J>
- Asamblea. (22 de mayo de 2015). Código Orgánico General de Procesos. Código Orgánico General de Procesos. Quito, Pichincha, Ecuador. <https://acortar.link/zGDQWQ>
- ASAMBLEA. (22 de octubre de 2009). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Quito, Pichincha, Ecuador. <https://acortar.link/SjjzRJ>
- Asamblea. (24 de junio de 2005). Código Civil. Código Civil. Quito, Pichincha, Ecuador. <https://acortar.link/Onjct3>
- Ávila, R. (2008). Las garantías, herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://acortar.link/EP7s0h>
- Gallegos, P (18 de marzo de 2021). La desnaturalización de la acción de protección y su incidencia en el principio de economía procesal. Universidad Nacional de Chimborazo. <https://acortar.link/9BnKKG>
- García, C. (2014) La garantía del contenido esencial del derecho de propiedad en los ordenamientos jurídicos de España y Venezuela. Universidad Complutense de

- Madrid. Madrid, 2014, pp. 64. <https://acortar.link/J8kQBy>
- Oyarte, R. (2017). Acción Extraordinaria de Protección (pág. 38). Quito: Corporación de estudios y publicaciones.
- Pozo, J. (2020). Las Garantías Jurisdiccionales Constitucionales en el Ecuador. (pág. 1). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Quintana, I. (2020). La Acción de Protección, Tercera Edición. (pág. 76). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Rengifo, E. (2016) Del abuso del derecho al abuso de la posición dominante. Universidad Externado de Colombia. <https://acortar.link/eYL8j3>
- Resolución de recursos, 15281202200535 (SALA MULTICOMPETENTE DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE NAPO 14 de Octubre de 2022). <https://acortar.link/MxfqAP>
- Sentencia 006-17-SEP-CC (Corte Constitucional 11 de enero de 2017). <https://acortar.link/EtnHpd>
- Sentencia 016-13-SEP-CC (Corte Constitucional 16 de mayo de 2013). <https://acortar.link/eaOakG>
- Sentencia 1158-17-EP (Corte Constitucional del Ecuador 20 de octubre de 2021). <https://acortar.link/SHuUci>
- Sentencia 15281202200535 (SALA MULTICOMPETENTE DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE NAPO 27 de septiembre de 2022). <https://acortar.link/orG7Wc>
- Sentencia 1593-14-EP/20 (Corte Constitucional del Ecuador 29 de enero de 2020). <https://acortar.link/FTje27>
- Sentencia 1967-14-P/20 (Corte Constitucional del Ecuador 13 de febrero de 2020). <https://acortar.link/Tz1vkY>
- Sentencia 335-16-EP/21 (Corte Constitucional 14 de abril de 2021). <https://acortar.link/TFyEUE>
- Sentencia, 943-14-EP/20 (Corte Constitucional 24 de junio de 2020). <https://acortar.link/fX8zF7>
- Sentencia, 989-11-EP/19 (Corte Constitucional del Ecuador 10 de septiembre de 2019). <https://acortar.link/ByNOaX>
- Sentencia, CASO 87-20-IN/23 (EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR 25 de octubre de 2023). <https://acortar.link/YSNa2t>
- Storini C y Navas M. (2013). La acción de protección en Ecuador Realidad jurídica y social. En C. S. Navas, La acción de protección en Ecuador Realidad jurídica y social (pág. 43). Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho. <https://acortar.link/OirCDy>
- Tapia, M y Silva, E. (2022). La acción de protección frente a la terminación unilateral de contratos en materia de contratación pública. Ciencia Latina, 6(4). <https://acortar.link/iixRR8>
- Zambrano, K. (2023). Acciones constitucionales frente a la terminación unilateral del contrato en materia de contratación pública a la luz del pronunciamiento de la Corte Constitucional y jueces de instancia. Universidad Nacional de Chimborazo, 78. <https://acortar.link/0QdjSk>