



Juicio No. 17294-2019-00996

**JUEZ PONENTE: ALMEIDA VILLACRES MERCEDES, JUEZA PROVINCIAL**

**(PONENTE)**

**AUTOR/A: ALMEIDA VILLACRES MERCEDES**

**CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE NAPO. - SALA MULTICOMPETENTE DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE NAPO.** Tena, martes 18 de mayo del 2021, las 15h34.

**VISTOS:** Del acta de sorteo que obra a fojas 8 del cuaderno de segundo nivel, corresponde a los señores Jueces de la Corte Provincial de Justicia de Napo Doctores, Jorge Valdivieso Guilcapi, Mario David Fonseca Vallejo y Dra. Mercedes Almeida Villacrés, en calidad de jueza ponente, conocer y resolver el recurso de apelación planteado por VERÓNICA DEL CARMEN REYES TOSCANO, en su calidad de Gerente General y Representante Legal de la compañía PROMOTORA INMOBILIARIA CARLOS REYES Y ASOCIADOS& CIA. LTDA; dentro de la causa constitucional No. 17294-2019-00996, por no estar de acuerdo con la sentencia emitida por el Abg. Fernando Coloma, Juez de la Unidad Judicial Penal del cantón Tena, provincia de Napo, el 12 de abril de 2021, las 11h10, la misma que ha resuelto RECHAZAR LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN propuesta por la accionante.

Concedido que ha sido el recurso, de conformidad a lo que determina el Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>1</sup>, corresponde admitir o denegar el recurso de apelación, para resolver se considera:

**PRIMERO: Competencia y jurisdicción. ±**

De conformidad con lo que disponen los Art. 86.3, 167, 172, 178.2, 186 de la Constitución de la República del Ecuador, en adelante CRE; Art. 8.8, 24 y 168 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en adelante LOGJCC; Art. 163.3, 170 y 208.1.4 del Código Orgánico de la Función Judicial, este Tribunal de la Corte Provincial de Justicia de Napo es competente para conocer y resolver el recurso planteado.

**SEGUNDO: Admisibilidad del recurso propuesto.-**

Previo a entrar en análisis sobre lo principal es necesario resolver sobre la admisibilidad del Recurso

<sup>1</sup> LOGJ y CC.-Art. 24.- Apelación.- Las partes podrán apelar en la misma audiencia o hasta tres días hábiles después de haber sido notificadas por escrito. La apelación será conocida por la Corte Provincial; si hubiere más de una sala, se radicará por sorteo. La interposición del recurso no suspende la ejecución de la sentencia, cuando el apelante fuere la persona o entidad accionada. Cuando hubiere más de una sala, la competencia se radicará por sorteo. La Corte Provincial avocará conocimiento y resolverá por el mérito del expediente en el término de ocho días. De considerarlo necesario, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia, que deberá realizarse dentro de los siguientes ocho días hábiles; en estos casos, el término se suspende y corre a partir de la audiencia.

de Apelación interpuesto el accionante; la apelación es un recurso ordinario que la ley concede a quien se considere agraviado por la sentencia o resolución dictada por el juez a quo, con este recurso se busca en esencia que la Sala o Tribunal jerárquicamente superior enmienden las omisiones o defectos en que hayan incurrido los jueces de primera instancia.

La Constitución de la República en el Art. 76.7, literal m ha previsto el derecho de las personas a recurrir del fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos. El derecho a la impugnación también está garantizado en normas supranacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) que en el Art. 8, numeral 2, literal h establece: <sup>a</sup> Durante el proceso, toda persona tiene derecho en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: <sup>a</sup> (...) derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior (...)°. El recurso de apelación ha sido interpuesto con fundamento en lo establecido en el Art. 24 de la LOGJCC que establece que la presente sentencia es apelable, en consecuencia, se admite a trámite el recurso.

**TERCERO.- Validez Procesal.** - A la presente Acción de Protección se le ha dado el trámite legal y constitucional previsto en los Arts. 13 y el Art. 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>2</sup>, verificándose que no se ha omitido solemnidad sustancial alguna que influya o pueda influir en la decisión de la causa; además se ha observado las garantías del debido proceso por lo que se declara su validez.

**CUARTO : Enunciación breve de los hechos, circunstancias y objeto de la acción de protección propuesta por los accionantes:**

**4.1.** De fojas 365 a 357, consta de la demanda de acción de protección presentada por la señora VERÓNICA DEL CARMEN REYES TOSCANO, en su calidad de Gerente General y Representante Legal de la compañía PROMOTORA INMOBILIARIA CARLOS REYES y ASOCIADOS, en contra de la Empresa Pública de Desarrollo Productivo y Competitividad EMPUDEPRO TENA-EP representada por el señor Ilgo. Jaime Fernando Bravo Noboa en calidad de Gerente General, en adelante, ACCIONADO y otros; en

---

<sup>2</sup> *Ibidem*.- Art. 14.- Audiencia.- La audiencia pública se llevará a cabo bajo la dirección de la jueza o juez, el día y hora señalado. Podrán intervenir tanto la persona afectada como la accionante, cuando no fueren la misma persona. La jueza o juez podrá escuchar a otras personas o instituciones, para mejor resolver. La audiencia comenzará con la intervención de la persona accionante o afectada y demostrará, de ser posible, el daño y los fundamentos de la acción; posteriormente intervendrá la persona o entidad accionada, que deberá contestar exclusivamente los fundamentos de la acción. Tanto la persona accionante como la accionada tendrán derecho a la réplica; la última intervención estará a cargo del accionante. El accionante y la persona afectada tendrán hasta veinte minutos para intervenir y diez minutos para replicar; de igual modo, las entidades o personas accionadas, tendrán derecho al mismo tiempo. Si son terceros interesados, y la jueza o el juez lo autoriza, tendrán derecho a intervenir diez minutos. La jueza o juez deberá hacer las preguntas que crea necesarias para resolver el caso, controlar la actividad de los participantes y evitar dilaciones innecesarias. La audiencia terminará sólo cuando la jueza o juez se forme criterio sobre la violación de los derechos y dictará sentencia en forma verbal en la misma audiencia, expresando exclusivamente su decisión sobre el caso. La jueza o juez, si lo creyere necesario para la práctica de pruebas, podrá suspender la audiencia y señalar una nueva fecha y hora para continuarla (1/4)°.

lo principal señala:

Que la vulneración de los derechos constitucionales de su Representada por parte de EMPUDEPRO TENA EP, ha sido permanentes durante todo el proceso del <sup>a</sup> Proyecto de la Construcción de la Nueva Terminal Terrestre de San Juan de los Dos Ríos de Tena, Cantón Tena, Provincia de Napo°, a través de las acciones y omisiones realizadas por EMPUDEPRO TENA EP, tanto en la fase inicial de aprobación del referido proyecto, el proceso pre contractual y contractual para la ejecución del mismo, (¼). Que los actos violatorios del derecho que produjo el daño son el <sup>a</sup> Contrato de Construcción a Precio Fijo de la Nueva Terminal Terrestre de la Ciudad de San Juan de los Dos Ríos de Tena, Cantón Tena, Provincia de Napo°, de fecha 8 de febrero de 2018 y su Resolución de Terminación Unilateral de fecha 04 de junio de 2019.

Que el Contrato de Construcción y la Resolución de Terminación Unilateral por parte de EMPUDEPRO TENA EP, violentó varios de mis derechos constitucionales como:

**4.2.Derechos vulnerados:- a)) La seguridad jurídica**, por cuanto EMPUDEPRO TENA EP, no tenía la competencia para suscribir el Contrato de Construcción y su Resolución de Terminación Unilateral. La empresa EMPUDEPRO TENA EP, no tenía ni tiene dentro de sus atribuciones (objeto de la empresa), la competencia administrativa (propia ni delegada), para haber suscrito el <sup>a</sup> CONTRATO DE CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA TERMINAL TERRESTRE DE LA CIUDAD DE SAN JUAN DE LOS DOS RÍOS DE TENA, CANTÓN TENA PROVINCIA DE NAPO, ni tampoco para emitir la Resolución de Terminación Unilateral del referido contrato; lo cual violenta el principio de legalidad y la seguridad jurídica a la que tiene derecho su Representada.

Que de conformidad al Art. 30.5 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad y su Reglamento, las competencias para construir terminales terrestres, centros de transferencia de mercadería, alimentos y trazado de vías rápidas, de transporte masivo o colectivo, lo tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales; en este caso la competencia para la construcción del Terminal Terrestre de Tena, lo tenía el GAD de Tena o a su vez debía haberse delegado esta competencia a través de

un acto normativo expreso conforme establece el Art. 70 del Código Orgánico Administrativo. EMPUDEPRO TENA EP, al no tener la competencia propia para el desarrollo de este proyecto, debió haber recibido la correspondiente delegación por parte del GAD Municipal de El Tena, lo cual no ha sucedido. El proyecto de construcción de la nueva terminal terrestre de la ciudad de San Juan de los Dos Ríos de Tena, Cantón Tena, Provincia de Napo, no obtuvo la aprobación previa ni el registro obligatorio por parte de la Comisión Nacional del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, como manda la Ley, violentando la Seguridad Jurídica, ya que esta aprobación debía darse por mandato expreso de la Ley, previo al inicio del proyecto.

Que se ha inobservado el Art. el Art. 65 del Código Orgánico Administrativo, ley habilitan a una institución para el cumplimiento de sus fines, cuya delegación puede darse siempre y cuando no esté prohibida y se cumpla con los requisitos establecidos en la ley, proceso que no consta dentro del expediente del presente caso; no se ha cumplido con el Art. 68 sobre la transferencia de competencias que es irrenunciable y se ejerce por los órganos o entidades señalados en el ordenamiento jurídico.

Que la figura de Delegación es la única que podía aplicar por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado de Tena, a EMPUDEPRO TENA EP; de conformidad con el Art. 69 del Código Orgánico Administrativo.

Que en base a lo señalado, en la Resolución Administrativa No. 004-A-DPS-GAD- MT 2017 de 24 de febrero de 2017, el GAD Municipal del Tena no cumplió con los requisitos establecidos, conforme se señaló en los artículos previamente citados, por tanto, EMPUDEPRO TENA-EP, al no contar con la debida delegación, no tenía la competencia para suscribir el contrato de construcción y consecuentemente tampoco la Resolución de Terminación, lo cual ocasionó graves perjuicios a su Representada.

**b) El debido proceso.-** Por incumplimiento de normas, afirma que en el proceso de suscripción del contrato y la Resolución de Terminación unilateral, EMPUDEPRO TENA EP incumplió normativa expresa, como lo determinado en el Art. 95 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por cuanto EMPUDEPRO TENA EP no ha

realizado la liquidación del contrato hasta la presente fecha, lo cual es requisito previo para la terminación del contrato, incumpliendo con lo que dispone el Art. 125 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública,(1/4 ). Que se ha ejecutado la garantía de fiel cumplimiento del contrato sin tener causal para la misma y sin que hasta la fecha exista liquidación financiera y contable del contrato; sin considerar que es EMPUDEPRO TENA EP la que le adeuda valores económicos a mi representada por un valor superior al establecido en la garantía de fiel cumplimiento, ilegalmente ejecutada; ocasionando un grave perjuicio económico y afectación a mi buen nombre y al de mi empresa.

Que se incumplió con lo establecido en el artículo 146 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que establece los pasos y procedimientos a cumplirse para una terminación unilateral del contrato; que en la Resolución de Terminación Unilateral del Contrato de Construcción de 4 de junio de 2019, notificada el 5 de junio de 2019, con Oficio 122 GG-Etep-2019, no consta la liquidación del contrato, lo cual se evidencia en forma clara en el texto del Art. 9.02 de dicha Resolución. EMPUDEPRO TENA-EP debió haberse realizado la liquidación previo a la emisión de Resolución de Terminación, a fin de establecer los valores que efectivamente debían ser cancelados por el trabajo realizado por su Representada. Que al haber procedido a ejecutar la garantía de fiel cumplimiento ha dispuesto en la Resolución de Terminación del Contrato, que su Representada cumpla obligaciones (pagos) que EMPUDEPRO TENA-EP mantiene con otras instituciones por concepto de otros contratos.

Que violentó el artículo 115 del CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS, COPFP, pese a suscribir un contrato de construcción y contraer obligaciones económicas no emitió previamente la respectiva certificación presupuestaria, consecuencia de lo cual EMPUDEPRO TENA EP, no pudo cumplir con todas las obligaciones establecidas en el contrato, evidenciando además que al no haber existido una certificación presupuestaria la empresa no contaba con los recursos presentes y futuros que garantice su obligación, causando sendos perjuicios económicos que han ocasionado el declive de su representada. Que Lo señalado constituye una violación al debido proceso, ya que no se respetó el procedimiento establecido en las normas aplicables para la terminación del contrato, y eso derivó que su representada quede en indefensión, atentando a mi derecho constitucional a la legítima defensa.

**c) Derecho a la Defensa.-** Se vulneró el derecho constitucional consagrado en el Art. 76, numeral 7, letra a), b), c) y k), por cuanto con Oficio N.º 109 GG-ETEP-2019 de 13 de mayo de 2019, EMPUDEPRO TENA EP notificó a su representada del inicio del trámite para la terminación unilateral del Contrato de Construcción a Precio Fijo de la Nueva Terminal Terrestre de la ciudad de San Juan de los Dos Ríos de Tena; en el cual, no se establece en forma expresa y específica, los supuestos incumplimientos incurridos por su Representada, a fin de que pueda subsanar o corregir los mismos, violando así mi derecho a la legítima defensa.

Que la Resolución de Terminación solo se limita a señalar que existe incumplimiento del objeto del contrato, sin precisar ni especificar, como correspondía, el detalle de los incumplimientos, que según EMPUDEPRO TENA EP habría incurrido su representada, a la Cláusula Tercera del Contrato de Construcción, considerando que esta cláusula contiene 20 ítems en el que se estipulan las obligaciones para el cumplimiento del objeto de este contrato, sin saber cuál de ellas fue objeto del incumplimiento. Que en la Resolución de Terminación no se incorporó ni se tomó en cuenta mi respuesta, lo que evidencia que no existió la intencionalidad por parte de EMPUDEPRO TENA EP de escuchar mis argumentaciones, o analizar las justificaciones que fueron remitidas. Que no ha contado con un juez independiente e imparcial, ya que con Resolución de Directorio de EMPUDEPRO TENA EP, No. 01-ETPDE-2017 de 7 de junio de 2017, se nombra como Gerente General de esta empresa al Arq. Gustavo Mauricio Ruiz Rivadeneira, quien en esta calidad, se designó, mediante institución No. 0 13-Etep-2018 de 22 de marzo de 2018, como Administrador del Contrato de Construcción de la Nueva Terminal Terrestre del Tena; asumiendo por tanto las dos calidades, la de autoridad institucional (facultad decisoria) y Administrador (facultad administrativa y técnica).

**d) Derecho a la Motivación.-** Que se vulneró el derecho constitucional consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República de Ecuador; la Resolución de Terminación Unilateral del Contrato de Construcción de la Nueva Terminal Terrestre de Tena, emitida por EMPUDEPRO TENA EP, no cumple con los requisitos de la motivación requeridos, conforme la norma constitucional citada, ni lo que dispone el Art 100 del Código Orgánico Administrativo respecto de la motivación. La Resolución emitida es No es lógica,

pues no existe la debida coherencia entre las premisas expuestas por EMPUDEPRO TENA EP No cumple con la comprensibilidad, ya que la Resolución no tiene un lenguaje claro, ni la solvencia de las ideas expuestas a lo largo de toda la Resolución. En ninguna parte del Contrato y su Resolución de Terminación, se establece la COMPETENCIA de EMPUDEPRO TENA EP. para realizar este tipo de proyecto (Construcción de Terminal Terrestre), pues en su objeto no se incluye esta competencia, ni propia ni delegada.

**e) El derecho a una vida digna**, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios (...)°.Al haberse suscrito el Contrato de Construcción de la Terminal Terrestre de Tena y su Resolución de Terminación Unilateral, sin que EMPUDEPRO TENA EP tenga la competencia, ni certificación presupuestaria que garantice la ejecución del contrato, así como haberse ejecutado la garantía de fiel cumplimiento del contrato; y, el no haber efectuado la liquidación correspondiente de todo el trabajo realizado por su representada en el Proyecto de Construcción de la Terminal Terrestre; afectó de manera directa y significativa, a la empresa, sus directivos y a sus trabajadores; ocasionando que no cuente con los recursos económicos necesarios para cumplir con mis obligaciones de pago, tanto a los trabajadores como a los proveedores que participaron en la ejecución de este proyecto; teniendo que prescindir de varios trabajadores y pagar cuantiosas liquidaciones a los mismos, incurriendo mi representada en considerables egresos adicionales a los planificados en el proyecto. EMPUDEPRO TENA EP afectó directamente a su Representada para garantizar el derecho de tener una vida digna, generar trabajo y cumplir con las obligaciones patronales. Que han transcurrido casi dos años a la espera de que se cancele los valores adeudados por EMPUDEPRO TENA EP, y hasta el momento no existe liquidación alguna.

**e) Derecho al Trabajo** .- Se violentó el artículo 33; el numeral 17 del artículo 66; y, el numeral 4 del artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador. Como se ha señalado, la Compañía Promotora Inmobiliaria Carlos Reyes & Asociados, realizó el trabajo para el que fue contratada, sin que hasta el momento haya recibido el pago correspondiente por parte de la Empresa Pública. Que al no haberse realizado el pago por un trabajo efectivamente prestado, se ha violentado el derecho fundamental a recibir la remuneración por el trabajo realizado. Que se le ha obligado a realizar un trabajo gratuito forzoso para el

Estado, además se le ha perjudicado el patrimonio de la empresa, puesto que la constructora cumplió con todos los gastos que demandó la obra (personal, maquinaria, movimiento de tierras, traslados, etc.).

Señala jurisprudencia de la Corte constitucional como la Sentencia, No. 262-16SEP-CC-Caso No. 1381-15-EP; la *No. 143-15SEP-CC dictada dentro del caso No. 0809-13-EP*, que establece el marco normativo constitucional relativo al derecho al trabajo, el mismo que *garantiza a las personas un trabajo digno, acorde a las necesidades del ser humano, desempeñándose en un ambiente óptimo, lo que incluye una remuneración justa y racional, que se plasma en vivir con dignidad.*

**4.3.Elementos de Prueba.-** A fojas 374 enlista los elementos probatorios con los que pretende justificar la vulneración de derechos constitucionales, entre estos:

- *El contrato suscrito con EMPUDEPRO TENA EP-*
- *Informe Previo de Terminación Unilateral de contrato entre la empresa EMPUDEPRO y la Compañía Promotora Inmobiliaria Carlos Reyes y Asociados Cia. .*
- *Informe Final de Liquidación del Concepto de pago del proyecto de la Construcción del terminal Terrestre de Tena de fecha 4 de junio de 2019 suscrita por el Administrador del Contrato.*
- *Resolución de Terminación Unilateral del contrato de construcción del Nuevo Terminal terrestre de Tena*
- *Borrador del Informe relacionado con el Examen Especial realizado por la Contraloría de Napo a las operaciones administrativas financieras, a los procedimientos de contratación en la adquisición de bienes y servicios: a las fases preparatoria, precontractual, ,contractual y ejecución de obras.*
- *Resolución Administrativa No. 004-A-DPS-GAd-MT -2017 de 24 de febrero de 2017.*

- o *Resolución No. 001- 2017- ETEP-2017- de 6 de marzo de 2017*
- o *Resolución Administrativa No. 013 ETEP -2018- de 22 de marzo de 20189 S*

*Ha requerido que EMPUDEPRO, presente la siguiente documentación:*

- o *Copia certificada de la aprobación del proyecto de Construcción del Nuevo terminal terrestre de Tena, aprobada por la Comisión Nacional de Tránsito.*
- o *Certificación presupuestaria que garantice el pago de nuestros haberes*
- o *Documento que demuestre **la Competencia** para suscribir dicho contrato, así como la capacidad técnica , económica y financiera para haber suscrito la contratación del Nuevo terminal terrestre de Tena.*
- o *Certificación de la Utilización de recursos obtenidos con la ejecución de la póliza de fiel cumplimiento del contrato.*
- o *La liquidación económica contable del Contrato de Construcción de la Nueva terminal terrestre de Tena.*

**4.4.Pretensiones de la accionante.-** Que se acepte la acción propuesta y se declare vulnerados los derechos constitucionales establecidos en los Arts. 66, numerales 2 y 17; Art. 76 numeral 1 , 7, literales a), b) , c) , K), y l): Arts. 82-33 y 326 de la Constitución. Como medidas de reparación solicita:

- o *Se deje sin efecto jurídico el contrato de Construcción de la Nueva terminal terrestre de Tena y su resolución de Terminación Unilateral del Contrato.*
- o *Se disponga la Devolución inmediata de los valores contenidos en la póliza de fiel cumplimiento.*

- o *Se disponga a la empresa EMPUDEPRO TENA EP realice en el término de 5 días la liquidación económica contable del Contrato de Construcción y se cancele a su representada los valores correspondientes a los trabajos ejecutados.*
- o *Conforme al Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se remita al Tribunal Contencioso Administrativo de la ciudad de Quito, para que cuantifique los daños y perjuicios ocasionados.*

4.5 Aceptada a trámite la demanda, se ha puesto en conocimiento de la parte demandada, y se ha sustanciado la causa conforme a la LOGJCC; los legitimados activos y pasivos han sido escuchadas en audiencia oral pública y contradictoria realizada 29 de marzo de 2021 a las 14h30, sobre sus pretensiones y fundamentos, intervenciones que han sido grabadas e incorporadas al expediente; (ref. fs. 566) al término de la audiencia el Juez a-quo ha resuelto negar la acción de protección, decisión que ha sido impugnada vía recurso de apelación y es motivo de análisis y resolución en esta instancia.

**QUINTO.- Audiencia de fundamentación del recurso de apelación en segunda instancia.-** A pedido de la parte accionante se llevó a efecto la audiencia oral pública y contradictoria de apelación, los legitimados activa y pasiva fueron escuchadas sobre sus alegaciones y pretensiones objeto del recurso, las mismas que serán analizadas en este fallo.

**5.1 Accionante: Abg. Jorge Enrique Suquillo Fariás, Procurador Judicial de la señora Verónica Del Carmen Reyes Toscano Representante de la compañía Promotora Inmobiliaria Carlos Reyes & Asociados.-** en lo principal ha manifestado:

*<sup>a</sup> (1/4) Se ha presentado el recurso de apelación por cuanto el juez de instancia inobservó precedentes constitucionales obligatorios que son aplicables en el presente proceso, no reviso ni hizo un análisis de todas las alegaciones y de las pruebas que hemos presentado respecto de las violaciones que hemos sido víctimas parte de Empudepro, como fue la seguridad jurídica, la vida digna, debido proceso y el derecho al trabajo, en este caso la sentencia constitucional en el caso 1000-17 C del 23 de septiembre, en su parte pertinentes*

*señala que (lee) cosa que no cumplió como se puede revisar en la sentencia que se apeló; respecto a las violaciones que fueron demostradas se encuentra la violación a la seguridad jurídica, porque esta violación, se trata de un proyecto de construcción de terminales terrestres, las competencias para construcciones de terminales terrestres esa dada por ley a los Municipios de manera exclusiva y esa competencia no puede ser delegada ni transferida aparente de la administración pública sin embargo en el supuesto caso que haya podido ser delegada Empudepro debería contar con una delegación conforme dispone el Art. 70 del COA norma aplicable porque el contrato data del año 2018, cosa que tampoco tiene, no tiene una delegación tampoco tiene un convenio conforme dispone el COOTAD, que inobservó dentro de este proceso de construcciones de terminales terrestres, Empudepro previo a la construcción de un contrato tenía que contar con la aprobación del órgano competente, es decir con la Comisión Nacional de Tránsito, quien es la autoridad que aprueba la construcción de terminales terrestres cosa que tampoco tienen y no lo demostró dentro del proceso, Empudepro señalo que realizó este proyecto en base a su capacidad asociativa conforme dispone la Ley orgánica de empresas publicas sin embargo la propia Ley en su Art. 35 señala que dicha competencia asociativa será de acuerdo a los fines y objetivos de la empresa, que fines y objetivos tiene la empresa, como objetivos tiene el tema de camales, de alimentos procesados y de otros productos derivados pero no la construcción de terminales, por lo tanto tampoco podían realizar en base a eso, se demostró con la ordenanza del 2012, ordenanza que fue reformada en el año 2020, pero que tampoco consta esta delegación por cuanto es una competencia exclusiva de los Municipios, incumplió dentro de la seguridad jurídica todas las leyes aplicables en este caso, por lo tanto al requerir que vayamos al tribunal contencioso administrativo a impugnar dichos temas sería permitir que se consumen los actos violatorios de nuestros derechos, dentro del debido proceso, que violentó Empudepro, Empudepro. No realizó una liquidación contable en la cual al momento de notificarnos nosotros podamos tener conocimiento de los valores que nos deben, o que nosotros como contratistas deberíamos en la empresa, simplemente se limitó a entregar una notificación , no existe en todo el proceso una certificación presupuestaria, nuestra empresa presento unas acción de acceso de información la cual fue aceptada y se dispuso a Empudepro entregue toda la documentación del proyecto, sin embargo de la revisión de todo este proceso no existe certificación presupuestaria, en la audiencia anterior se presentó una certificación presupuestaria pero por un valor de 60.000 dólares, a cuanto equivalía este proyecto era de 14.000.000 de dólares es decir la certificación presupuestaria presentada por Empudepro no equivale ni el 10% por lo tanto no pudo haber garantizado el pago de nuestro trabajo; es una certificación presupuestaria que*

*Empudepro no tenía sin embargo cuando nos entregaron información no contaba esa certificación presupuestarias, pero en la audiencia Empudepro presenta una certificación presupuestaria de 60.000 dólares emitida por el Municipio de Tena, es decir se compromete los recursos de un tercero sin que exista una delegación y sin que exista un convenio para que el Municipio asuma la deuda que adquirió Empudepro, y esto tampoco observó y valoró el Juez de primera instancia, el momento de notificarnos con la terminación unilateral, únicamente se dice que nuestra compañía incumplió con el objeto del contrato, el objeto del contrato tenía 21 ítem, cuál de los ítems no cumplimos y nunca se supo, porque no solo se dice incumplió y luego ejecútese las garantías, efectúese ciertos pagos, pero nunca se nos indicó que específicamente tenemos que justificar; por ende se nos privó del legítimo derecho a la defensa demostramos que no existió una motivación en la terminación unilateral, porque se da esta terminación unilateral, como se dijo no existía una certificación presupuestarias y Empudepro no cumplió con todos los requisitos para proceder hacer el contrato, es por eso que Empudepro se da cuenta de sus errores y lo más fácil fue dar por terminado el contrato en dicha resolución determinación unilateral conforme consta en la prueba presentada se señala que Empudepro fundamenta su resolución porque supuestamente había paralizado sin justificación los trabajos, una causal distinta a la que fue notificada y termina posteriormente señalando otra causal al momento de resolver, por lo tanto se torna en un acto arbitrario y que dispone dicha resolución, dicha resolución dispone que nuestra representada le pague a Empudepro valores que nuestra representada ni siquiera participó, como había indicado nuestro contrato es en el año 2018, Empudepro en el año 2017 suscribió con una tercera persona un contrato para realizar el proyecto y Empudepro dispone que nuestra representada pague estos valores Empudepro también dispone que nosotros paguemos los valores de la fiscalización que es un contrato a parte y entre esos dispone varios rubros cerca de ochocientos mil dólares por lo tanto nos están afectando los señores jueces de esas manera, cual fue la otra violación a nuestros derechos, que no realizó el Juez de primera instancia que fue el derecho a tener una vida digna, señalamos este derecho porque luego de que se produce la terminación unilateral Empudepro tenía la obligación de realizar una liquidación y establecer los valores que debía de cancelar por concepto de nueve planillas, sin embargo han pasado dos años y Empudepro no realiza esta liquidación y porque no lo hacen porque no contaban con los recursos necesarios, le obligaron a trabajar a nuestra representada sin que ellos tengan los recursos, por lo tanto se violó la constitución el No. 2 del Art. 66 de y el Art. 6 No. 1 del Protocolo de San Salvador, que establece que para que una personas pueda tener una vida digna debe recibir una remuneración por el trabajo realizado; nuestra empresa tuvo que afrontar cuantiosas*

demandas, porque se hizo una terminación unilateral fuimos víctimas de demandas de despidos. Atento a la vida digna, existe una sentencia del caso 220.0072 propuesta por la asociación de jueces en contra del Consejo de la judicatura, que señalaron los señores jueces dentro de esa sentencia, que el retraso de los pagos por diez días afectaba tener una vida digna, en nuestro caso vamos dos años sin poder cobrar, dos años que tenemos que afrontar demandas, dos años en las cuales la empresa se ha visto afectada de tal manera que está próxima a entrar en proceso de liquidación por la falta de pago, porque Empudepro en este proyecto no invirtió ni un solo dólar todo este proyecto iba a ser financiado por muestras representada, pese a ello se cobra una garantía de 600.000 dólares, cuando el contrato establecía que era a 18 meses y a plazo fijo, es decir dentro de los 18 meses no podía existir incumplimiento, el incumplimiento terminaba a partir del 18 meses, pero porque se cobra esa garantía para pagar los sueldos de los empleados porque no tenían la liquidez necesaria peor aún para cancelarnos a nosotros; se violentó el derecho al trabajo y la Corte Constitucional ha señalado que el trabajo no existe trabajo gratuito, que el trabajo debe ser cancelado y hemos demostrado en el proceso que existe dos escritos con los cuales nuestra representada pidió se haga el pago, nuestra representada inclusive presentó una liquidación posterior a la terminación del contrato, cual fue la respuesta de Empudepro que por cuanto se terminó el contrato no pueden cancelarse dichos valores por lo tanto nos están obligando hacer un trabajo gratuito para el Estado, existe 9 planillas que fueron aceptadas por la fiscalización y que fueron aceptadas por Empudepro las cuales tienen un valor aproximado de inversión de nuestra representada por 2.000.000 de dólares, este trabajo realizado es el que estamos solicitando para el pago y que Empudepro de manera antojadiza no ha podido cancelarnos, esta es una completa vulneración, en estos casos la Corte Constitucional en un caso análogo en la sentencia 262 16 del caso 1381 ha manifestado que no existe trabajo gratuito y que corresponde a las entidades públicas realizar los pagos de los trabajos mantenidos (lee la parte pertinente) en nuestro caso han transcurrido dos años para que se pague las 9 planillas, la Corte Constitucional observa que la falta de pago en aspectos inherentes a la entidad contratante vulnera el derecho alegado por el accionante en lo que respecta que todo trabajo debe ser remunerado, más aun que de conformidad con lo expuesto el GAD al momento de celebrar el acta referida manifestó su conformidad al delegar la obra, por lo tanto se declara la vulneración del derecho constitucional, para terminar leemos una parte de un precedente constitucional que pese a que fue alegado en sentencia y consta en la demanda, tampoco observo el señor Juez, la sentencia 0617C dentro del caso 144513 en su parte pertinente señala que (lee) en este caso no existió liquidación económica pero si se cobraron las garantías, que dichas garantías

*fueron ejecutadas por la autoridad, en una clara vulneración de los derechos Constitucionales del contratista, toda vez que el proceso que conlleva la liquidación de obra, debió realizarse en presencia del contratistas, no aconteció en el presente caso, finalmente la Corte Constitucional termina indicando que se debe hacer un análisis y paso por paso, porque no todos los aspectos deben ser derivados al Tribunal Contencioso administrativo, en este caso estamos solicitando que se declare vulnerados los derechos que fueron efectivamente demostrados en primer nivel, Empudepro no pudo debatir dichos argumentos, y como reparación integral estamos solicitando que se reintegre nuestra garantía que fue legalmente ejecutada conforme dispone la propia corte Constitucional y que se disponga a Empudepro que en un término máximo de cinco días se de trámite a las liquidaciones económicas contable a fin de que se proceda con los pagos los cuales tenemos derechos y el expediente se remita al Tribunal Contencioso Administrativo a fin de que cuantifique los daños y perjuicios de los cuales hemos sido víctimas, para cumplir la sentencia constitucional 25316C, señala que (lee°)(1/4)°*

**5.2. Accionado: Jaime Fernando Bravo, representante de EMPUDEPRO TENA EP. - Abg. Miguel Ángel Paguay Duche, en lo principal:**

<sup>a</sup> (1/4) *Dicha pretensión se centra en que se declare vulnerado los derechos constitucionales más no se deje sin efecto la sentencia de primer grado, en este sentido quisiera precisar de que en la audiencia de primera instancia se consideró la presunta vulneración de derechos constitucionales a los derechos de la seguridad jurídica, al debido proceso, al derecho a la motivación y del derecho al trabajo, la empresa pública Empudepro fue enfática en señalar que no existe vulneración de derechos constitucionales en la seguridad jurídica respecto de que su competencia para suscribir tres contratos con las constructoras CR se deriva de la capacidad asociativa, existe la celebración y suscripción y consta en los elementos probatorios agregados por Empudepro tres contratos el primero es el contrato de asociación civil, el segundo es un contrato de crédito y el tercero es un contrato de construcción, la parte accionante está omitiendo a la verdad procesal al omitir dos contratos que son inherentes entre sí, debido a que los tres contratos tanto de asociación civil como el crédito y el de construcción están ligados a un solo fin que es el financiamiento y construcción del terminal terrestre del cantón Tena, no existe vulneración al derecho de la seguridad jurídica porque Empudepro en su calidad de empresas públicas conforme lo dispone el Art. 1 y 3 de la Ley Orgánica de Empresas públicas actuó en base a la competencia conferida en el Art. 35 y 36 de esta Ley, se señala como vulneración a la seguridad jurídica respecto al*

*incumplimiento de una normativa infra constitucional, la demanda de la parte accionante alegó de que si incumple el Art.125 del Reglamento es decir normas infra constitucionales, alego también que si incumple el Art. 95 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, respecto al debido proceso en el parámetro de la liquidación económica, la defensa técnica de la parte accionada fue enfática en pronunciar respecto a la sentencia No 210-15-C-CC en la cual la Corte Constitucional con efecto ergahomes fue muy enfática que la acción de protección no estas encaminada a solventar cuestiones técnicas económicas de la contratación pública, circunstancias que se encuentra en el presente problema jurídico, bajo este argumento el Juez Constitucional de primer nivel ha sido muy claro en manifestar en su sentencia que la órbita por la cual se esa activando la acción de protección la parte accionante, refiere a cuestiones técnicas económicas de un contrato de construcción, para poder determinar la liquidación económica alegada por la parte accionante debemos referirnos al contrato de crédito, CR se comprometió en financiar el 100% de la obra del terminal terrestre y para este fin se constituyó dos circunstancias a favor de CR, el primero se constituyó un fideicomiso y el segundo se constituyó una hipoteca para garantizar obviamente el contrato de crédito, de acuerdo con las innovaciones realizadas por el banco central del Ecuador con fondos públicos se transfirió el valor de 841.000 dólares desde las cuentas del Estado a favor del fideicomiso y el fideicomiso entrego 466.000 dólares a CR por un contrato que jamás se dio cumplimiento que es el financiamiento de la obra de construcción del terminal terrestre, todos estos hechos fueron alegados por la parte accionada en la audiencia de primera instancia, circunstancia que fue omitida a través de la verdad procesal por la parte accionante, no podemos activar la acción de protección para hablar de la terminación unilateral de un solo contrato cuando existen tres contratos ligados a un solo fin, no podemos utilizar la acción de protección para señalar la falta de competencia respecto a Empudepro considerando que están siendo válidas las capacidad asociativa en el contrato uno que es el contrato de asociación civil, no podemos señalar de que a través de la acción de protección vamos a conseguir una liquidación económica cuando se está necesitando de cuestiones técnicas, económicas y legales respecto a un contrato inherente que es el contrato de crédito, sino existe el financiamiento por CR es improcedente de que se liquide un valor económico en el contrato de construcción y así se establece en las formas de pago en el contrato de construcción, no se puede alegar una vulneración de derechos constitucionales, cuando la parte accionante está sosteniendo desde el inicio de su demanda, hasta la presente audiencia cuestiones de incumplimiento contractual, bajo este sentido el Juez a través de su sentencia ha sido claro de que la pretensión planteada por la parte accionante cae en las causales 1 y 4 del Art.42 de la Ley*

*Orgánica de Garantías jurisdiccionales y Control Constitucional que establece la improcedencia de la acción de protección, así mismo pongo en conocimiento de que la parte accionante fue enfático en señalar que los recursos que fue utilizado por CR en el primer avance de obra, fueron los mismo recursos públicos que recibió del fideicomiso, por consecuencia Cr jampas puso un solo dólar se su financiamiento, CR debía financiar la obra y una vez que vaya financiando su obra de acuerdo a la tabla de amortización del contrato de crédito correspondía liquidar el contrato de construcción, son requisitos sinequanon el contrato de crédito con el contrato de construcción, esos hechos no están siendo puestos en conocimiento del tribunal a través de los argumentos presentados por la parte accionante, se señala de que el Juez no ha valorado los fallos de la Corte Constitucional, es importante manifestar que dichas sentencias jamás fueron reproducidas en la audiencia de primera instancia y mal se podría considerar argumentos que no fueron aportados en la primera instancia, por lo cual resulta impertinente las presentes sentencias; respecto a las liquidaciones de las 9 planilla se deberá considerar, de que estas planillas obedecen a un avance de obra pero no establece el avance económico, porque CR se comprometió en financiar el contrato de construcción el 100% y constad en la cláusula de forma de pago en el contrato de construcción, todos estos elementos está siendo omitidos por la parte accionante a fin de llegar a la verdad procesal, no podemos activarla la acción de protección y pretender dejar sin efecto la resolución de la terminación unilateral del contrato de construcción cuando se encuentra todavía pendiente la liquidación del contrato de crédito misma que servirá para definir la forma de pago y una liquidación económica del contrato de construcción, bajo ese aspecto las presente planillas lo único que refieren es el avance de obra mas no el avance económico, lo que resulta impertinente obviamente para demostrar una presunta vulneración de derechos al trabajo, se ha manifestado que se ha vulnerado el debido proceso, porque no se ha contado con una liquidación económica, circunstancia que se adecua a normas infra constitucionales contenidas en el Art. 125 del reglamento a la Ley Orgánica de Contratación Pública, se señala que no se contó con una certificación presupuestaria y que esa certificación presupuestaria asciende a un valor de 60.000 dólares, misma que si puesta en conocimiento en primera instancia, la señora Jueza está omitiendo la verdad procesal porque la certificación presentada en primera instancia y que costa como elementos probatorios señala de que el primer año se va a pagar por concepto de intereses 50.000 dólares del contrato de crédito, el contrato de crédito cuenta con los respectivos recursos públicos y las certificaciones presupuestarias para su ejecutividad, y ese contrato de crédito sirve de base para fomentar la forma de pago del contrato de construcción, bajo estos argumentos no*

*puede existir vulneración del debido proceso señalando de que no existe una liquidación económica; se ha señalado que existe una vulneración del derecho al trabajo debido que no se ha procedido a liquidar el contrato de construcción, para que proceda una liquidación del contrato de construcción, primero se requiere la liquidación del contrato de crédito, se refiere que ha existido una afectación económica a CR, jamás hubo una afectación a CR, porque CR se benefició de 400.666 dólares del fideicomiso que fue constituido y para recibir el financiamiento del proyecto valores que jamás fueron puestos en el fideicomiso por parte de CR; se señala que CR ha sido demandada por sus trabajadores hecho que jamás fue probado en audiencia y hasta la presente fecha no existe un documento de que demuestre cuantos trabajadores tuvo, cuantas acciones judiciales se encuentran en contra de CR para poder analizar una presunta vulneración del derecho al trabajo, y finalmente se señala que hay una presunta vulneración al derecho a la motivación cuando la misma parte accionante en la misma audiencia ha manifestado de que la causal que dio por terminado en contrato de construcción fue por el retraso injustificado del avance de obra en el contrato de construcción, dicha causal incurre al incumplimiento del objeto contractual contenido en el contrato de construcción, bajo estos argumentos el juez en plena competencia y facultades contenidas en la constitución si ha hecho un análisis minucioso de la acción de protección y ha procedido conforme a derecho que requiere rechazando la acción de protección del accionante porque no se evidencia vulneración de derechos constitucionales sino requerimiento legales, cuestiones de mera legalidad y para eso no se utiliza la acción de protección, se utiliza un mecanismo de la jurisdicción ordinaria, a través del contencioso administrativo; por todos estos argumentos solicito que se ratifique la sentencia de primera instancia toda vez que goza de los parámetros de legalidad y motivación y se rechace el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante dado que no se ha demostrado hasta la presente fecha una violación de derechos constitucionales, sino más bien aspectos técnicos, económicos e incumplimiento de normas infra constitucionales.*

**QUINTO.- Normatividad jurídica, doctrinaria y jurisprudencial aplicable al caso:**

**5.1.- Sobre la Acción de Protección.-** De conformidad con lo prescrito en los Arts. 1 y 3 de la Constitución, el Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos y de Justicia cuyo deber primordial es el de garantizar a todas las personas sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales de Derechos humanos; los

derechos que la Constitución reconoce para cada ciudadano, tienen realización cuando se permite a los sujetos su acceso fácil y expedito a través de acciones y recursos que pueden proponerse ante órganos jurisdiccionales imparciales y competentes.

Luis Cueva Carrión en su obra *Acción Constitucional Ordinaria de Protección*<sup>3</sup> al referirse a la exigibilidad de los derechos dice :

*“ (...) Qué valor tiene una amplia gama de derechos sin la posibilidad de exigir su cumplimiento? De qué sirve una Constitución con los mejores derechos si no se los puede hacer prácticos, si no hay la posibilidad de hacerlos descender hacia cada sujeto en forma eficaz, pronta y efectiva?. Los derechos en si carecen de valor si no existen los medios adecuados para hacerlos efectivos (1/4)° .*

Precisamente esos medios para hacer efectivos los derechos constituyen las garantías jurisdiccionales, siendo una de ellas la Acción de Protección desarrollada en la Constitución y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y corresponde a las juezas y jueces aplicarlas y/o hacerlos efectivos a través de una adecuada ponderación para 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, al amparo del Art. 88 de la Constitución del Ecuador, en concordancia con los Arts. 3, 9 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**5.2 Sobre el objeto de la Acción de Protección, el Art. 88 de la Constitución** de la República del Ecuador expresa:

*“La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o*

---

<sup>3</sup> Luis Cueva Carrión.- *Acción Constitucional Ordinaria de protección*. Ediciones Cueva Carrión, Quito. 2011.

*discriminación*°.

**5.3. El Art. 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional** establece que:

*ª (1/4) el objeto de esta institución jurídica es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que han sido vulnerados por la acción u omisión e cualquier autoridad pública no judicial o de personas particulares. La ley garantiza para este tipo de acción un trámite sencillo, rápido y eficaz, debiendo ser los jueces los encargados de adoptar medidas inmediatas, para cesar, evitar el daño o remediar las consecuencias de un acto u omisión de autoridad pública no judicial que actúe en ejercicio de sus funciones conferidas por la ley.º* Texto que guarda concordancia con el Art. 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>4</sup>, y del Pacto de San José<sup>5</sup>, que establecen la obligación de los estados democráticos de garantizar que toda persona pueda contar con un recurso efectivo ante los tribunales para lograr la protección contra actos que violen sus derechos.

**5.4. Los Arts. 40 y 41.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional** establecen claramente los requisitos y la procedencia o procedibilidad de la acción de protección, entre los requisitos para la procedencia de la acción de protección tenemos:

*Art. 40.- [1/4] 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado. Art. 41.1 establece que la acción procede contra todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio.[1/4]º*

Las causas de improcedencia de la acción de protección se encuentran establecidas en **el Art. 42 de la LOGJCC.**<sup>a</sup>

<sup>a</sup> *La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda*

---

<sup>4</sup> Declaración Universal de los DD.HH.- **Artículo 8:** Si alguien no respeta nuestros derechos, podemos pedir la protección de la justicia.

<sup>5</sup> Convención Americana de DD.HH (Pacto de San José) Art. 25.- Protección Judicial 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

*que existe una violación de derechos constitucionales.* <sup>1/4</sup> 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleve la violación de derechos. 4.- Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz 5.- Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho [<sup>1/4</sup>]<sup>o</sup>.

5.5. La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia No. 073-16-SEP-CC. CASO No. 1954-11-EP, respecto de la obligación de jueces y juezas en materia constitucional se pronunció así:

<sup>a</sup> [<sup>1/4</sup> ] se recuerda que la Corte Constitucional declaró en anteriores pronunciamientos que le corresponde al operador de justicia verificar si existió o no vulneración de derechos constitucionales "sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria [...]<sup>o</sup>. De lo que se infiere que corresponde al órgano judicial verificar la presunta vulneración de derechos constitucionales alegada por el legitimado activo, y decidir sobre la procedencia o no de la acción de protección o si el acto administrativo pudiere ser impugnado en la vía judicial, o en el contencioso Administrativo(...)<sup>o</sup>

5.6. La Dra. Karla Andrade Quevedo <sup>6</sup> al referirse a la procedencia de acción ordinaria de protección manifiesta:

<sup>a</sup> [<sup>1/4</sup> ]...La acción de protección procede cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no una vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si, por el contrario, por su naturaleza infra constitucional su conocimiento le corresponde / a la justicia ordinaria. (<sup>1/4</sup>)Será él quien de manera motivada y bien argumentada y determine si el acto n omisión de autoridad pública demandado deba o no ser conocido por la justicia constitucional, pues de no serlo su competencia se desvanece y debe dar paso a la justicia ordinaria, pues es esta la que cuenta con los procedimientos adecuados e idóneos para su resolución(<sup>1/4</sup>)

---

<sup>6</sup> Andrade Quevedo Karla, Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana, Cuaderno de Trabajo No. 4.

**5.7.** La Corte Constitucional en la sentencia N<sup>o</sup> 016-13CSC, en el caso 1012EP, en lo principal expresa:

*“(1/4) no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para elevarse en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existe las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria, la jurisprudencia de esta Corte ha estimado que la acción de Tutela no es un medio alternativo que pueda ser empleado en reemplazo de las acciones judiciales ordinarias, pues conllevaría al desconocimiento de la estructura jurisdiccional del Estado, es decir señor Juez, la acción de protección no es un medio que pueda sustituir las acciones judiciales ordinarias, pues ello conllevaría a la superposición de la justicia Constitucional sobre la justicia ordinaria así como al desconocimiento y desarticulación de la estructura jurisdiccional del estado,(1/4)”*

**5.8.** El Juez constitucional, para declarar la vulneración de un derecho susceptible de ser tutelado mediante la acción de protección, debe realizar una confrontación de los aspectos alegados, con los principios y reglas previstos en la Norma Suprema o en los Instrumentos internacionales de derechos humanos, y a partir de ese ejercicio determinar si efectivamente existe la vulneración alegada y declararla en su resolución, reponiendo el derecho o disponiendo medidas de reparación. Es decir, la naturaleza de la afcción debe revestir relevancia constitucional para que la acción de protección se constituya en el medio apto para resarcir la vulneración del derecho constitucional. En virtud de lo expuesto, dada la relevancia de la línea jurisprudencial marcada por la Corte Constitucional, a través de sendas y reiteradas sentencias vinculantes el máximo Organismo de control constitucional, con el objetivo de una mejor difusión y recepción de los criterios jurídicos desarrollados por parte de los operadores que integran el sistema de justicia en relación a cómo debe resolverse y motivarse una sentencia de acción de protección, y así, evitar que los jueces que actúan dentro de las acciones de protección tanto en primera como en segunda instancia incurran en vulneraciones de derechos constitucionales; emitió el precedente con carácter erga omnes N. 0 001-16-PJO-CC en donde se estableció que:

*“(1/4) 1. Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido. (1/4)”*

5.9. La sentencia No. 210-15-SEP-CC, Caso No. 0495-11-EP, respecto a la procedencia de la acción de protección en materia contractual ha dicho:

*<sup>a</sup> (1/4) Si bien la acción de protección posee un carácter no subsidiario, particular que debe quedar muy claro, hay que tener en cuenta que para efectos de resolver temas contractuales de naturaleza eminentemente infraconstitucional, como en el presente caso de la terminación unilateral del contrato o de la receptación de obra, la vía más expedita es la contenciosa administrativa, dada la necesidad de precisar aspectos técnicos, que su vez encierran un análisis propio de legalidad (1/4)<sup>o</sup>*

**SEXTO: Análisis jurídico de los problemas planteados por el apelante:** Una vez descrito el marco normativo y jurisprudencial que regula la acción de protección constitucional, corresponde analizar y resolver las alegaciones planteadas por el accionante respecto de los presuntos derechos constitucionales violados que han sido objeto de debate en primera instancia y en segunda instancia; el legitimado activo, al fundamentar el recurso de apelación, afirma que el juez de instancia ha inobservado precedentes constitucionales obligatorios aplicables al caso, así como las pruebas aportadas, lo que ha determinado que se vulneren sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, el debido proceso en las garantías del derecho a la legítima defensa y motivación, el derecho al trabajo y a una vida digna, por parte de la entidad accionada EMPUDEPRO.

A efecto de resolver las alegaciones del accionante es preciso determinar que por tratarse de un tema contractual en el que la Compañía Promotora Inmobiliaria Carlos Reyes & Asociados (empresa Privada) impugna la Terminación Unilateral del Contrato de Construcción de la Nueva Terminal Terrestre de la ciudad de San Juan de los Dos Ríos de Tena, cantón Tena, provincia de Napo, aduciendo que se han vulnerado derechos constitucionales por parte de la entidad contratante EMPUDEPRO, Empresa Pública de Desarrollo Productivo y Competividad (Socio Público), este Tribunal no entrará a analizar respecto de la aplicación o interpretación de los Arts. 94 y 95 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por no ser de su competencia, centrándose a determinar si tiene asidero la vulneración de los derechos constitucionales que aduce el accionante; resumiéndoles las alegaciones planteadas por el accionante en 3 problemas jurídicos:

- 1) Se violó el derecho a la seguridad jurídica por parte de EMPUDEPRO TENA EP, con la suscripción del <sup>a</sup> Contrato de Construcción a Precio Fijo de la Nueva Terminal Terrestre de la Ciudad de Tena de fecha 8 de febrero de 2018 y su Resolución de Terminación Unilateral de fecha 04 de junio de 2019.?

- 2) Se vulneró el debido proceso en en la garantía del derecho a la defensa, a ser escuchado en igualdad de condiciones, ser juzgado por un juez imparcial y el derecho a la motivación.?
- 3) La terminación unilateral del contrato de construcción del Nuevo terminal Terrestre de Tena vulnero el derecho a una vida digna y el derecho al trabajo?.\_

A continuación analizaremos los problemas jurídicos planteados:

**6.1. Se violó el derecho a la seguridad jurídica por parte de EMPUDEPRO TENA EP, con la suscripción del <sup>a</sup> Contrato de Construcción a Precio Fijo de la Nueva Terminal Terrestre de la Ciudad de Tena de fecha 8 de febrero de 2018 y su Resolución de Terminación Unilateral de fecha 04 de junio de 2019.?**

En cuanto la seguridad jurídica, el artículo 82 de la Constitución determina:

*<sup>a</sup> el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes<sup>o</sup>.*

La Corte Constitucional para el Período de Transición. Sentencia No. 006-09-SEP-CC, respecto a la seguridad jurídica ha dicho:

<sup>a</sup> (¼ ) La seguridad jurídica en doctrina es vista como un principio universalmente reconocido del derecho que se entiende como certeza práctica del derecho y se traduce en la seguridad de que se conoce lo previsto como lo prohibido, lo permitido, y lo mandado por el poder público respecto de las relaciones entre particulares y de éstos con el Estado, de lo que se colige que la seguridad jurídica es la garantía que el Estado reconoce a la persona para que su integridad, sus derechos y sus bienes no sean violentados y que caso de que esto se produzca, se establezcan mecanismos adecuados para su tutela (¼ )<sup>o</sup>.

**6.1.1** La accionante sostiene que se ha vulnerado la seguridad jurídica por cuanto EMPUDEPRO no tenía la **competencia propia ni delegada** para suscribir el contrato de construcción del Nuevo Terminal Terrestre de Tena ni para la Terminación unilateral del

mismo; **el objeto de esta empresa** es regular y controlar la calidad, expendio y manejo de productos alimenticios no procesados y procesados; impulsar la prestación de servicios en ferias libres , mercados, recintos feriales, centros comerciales, expo ferias turísticas y otros, por lo tanto, EMPUDEPRO no tiene competencia ni de aprobar ni de ejecutar proyectos de infraestructura, como la construcción del Terminal Terrestre de Tena. De acuerdo al Art. 30.5 de la LOTTTSV, la competencia es exclusiva del GAD de Tena, y no podía delegarse ni transferirse dicha competencia; No cumplió con los requisitos para la delegación de competencias conforme lo establece el Art. 70 del Código Orgánico Administrativo, incumplió con la normativa del COOTAD ya que no suscribió ningún convenio para la realización del proyecto como lo exige ésta norma.; EMPUDEPRO incumplió con los requisitos formales para la realización del contrato; puesto que era necesario contar previamente con la aprobación de la Comisión Nacional de Tránsito, conforme lo exige el Art. 14 del Reglamento de la Ley de Tránsito, en tal razón se vulneró la seguridad jurídica ya que ; No cumplió con el proceso de terminación Unilateral del contrato, hasta la presente fecha no ha realizado la liquidación del contrato conforme lo exige el Art. 125 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. No contaba con la certificación presupuestaria que garantice el proyecto, causando grave perjuicio a la accionante; EMPUDEPRO incumplió con todas las normas aplicables al caso, lo cual viola la seguridad jurídica.

**6.1.2** De la prueba actuada por los legitimados activos y pasivo: **a)** a fojas 407 a 423 consta el *“CONTRATO DE CONTRUCCIÓN A PLAZO FIJO DE LA NUEVA TERMINAL TERRESTRE DE LA CIUDAD DE SAN JUAN DE LOS DOS RIOS DE TENA, CANTÓN TENA, PROVINCIA DE NAPO suscrito entre la COMPAÑÍA PROMOTORA INMOBILIARIA CARLOS REYES ASOCIADOS CIA. LTDA (CONSTRUCTORA) debidamente representada por la Ing. Carmen Reyes Toscano en su calidad de Gerente General y la EMPRESA PUBLICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y COMPETITIVIDAD (EMPUDEPRO TENA ±EP) debidamente representada por el Arq. Mauricio Ruiz en su calidad de Gerente General; en el cual constan todas las cláusulas contractuales acordadas por las partes suscriptoras cuya finalidad era la construcción del Nuevo Terminal Terrestre de Tena.*

*En la CLÁUSULA SEGUNDA.- ANTECEDENTES, consta que La EMPRESA PUBLICA DE*

*DESARROLLO PRODUCTIVO Y COMPETITIVIDAD (EMPUDEPRO TENA ±EP la EMPUDEPRO "TENA-EP" constituida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tena, al amparo de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), mediante Ordenanza Sustitutiva No. 033-2012 publicada en el Registro Oficial No 0741 del 9 de julio de 2012 con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, financiera y de Gestión. Consecuentemente es una empresa pública, perteneciente en su totalidad al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tena;(1/4) dentro de sus objetos sociales tiene la prestación de un servicio público en materia de habilitación y oferta del suelo y la renovación urbana°.*

Sobre este aspecto La Ley Orgánica de Empresas Publicas establece mecanismos asociativos de las empresas públicas; así, en el Art. 35 determina:

*“ Las empresas públicas tienen capacidad asociativa para el cumplimiento de sus fines y objetivos empresariales y en consecuencia para la celebración de los contratos que se requieran, para cuyo efecto podrán constituir cualquier tipo de asociación, alianzas estratégicas, sociedades de economía mixta con sectores públicos o privados en el ámbito nacional o internacional o del sector de la economía popular y solidaria, en el marco de las disposiciones del artículo 316 de la Constitución de la República° . EMPUDEPRO actuó en base a la competencia otorgada por esta ley.*

b) Se observa del expediente que con Resolución Administrativa No. 004-A-DPS-GAD ± MT- 2017, el Prof, Klever Ron, Alcalde Tena delega a la EMPRUDECO para llevar a cabo el proceso para la selección de un socio estratégico privado para la constitución de un fideicomiso cuyo propósito era el financiamiento y construcción de la nueva terminal terrestre de Tena.

*En la CLÁUSULA SEPTIMA del contrato consta: VIGENCIA DEL CONTRATO, TERMINACION ANTICIPADA Y MULTA se establece **que** <sup>a</sup> (1/4.) **EMPUDEPRO TENA EP se halla facultado para dar por terminado el CONTRATO anticipadamente y de forma unilateral**, en los siguientes casos: <sup>a</sup> (1/4) a) Si la CONSTRUCTORA no cumpliera a cabalidad con las obligaciones contraídas en el contrato (1/4.) c) Cuando la constructora paralice la obra sin causa justificada (1/4) De producirse la terminación anticipada de este CONTRATO, EMPUDEPRO TENA EP, ejecutará la totalidad de la garantía de fiel*

*cumplimiento de contrato entregada por la CONSTRUCTORA(1/4);(ref. fs. 410-411 del cuaderno de primera instancia).*

*En la CLÁUSULA VIGESIMA TERCERA.- CONTROVERSIAS .- Para solucionar las controversias o diferencias derivadas de la ejecución de este contrato, que no puedan ser resueltas por mutuo acuerdo las partes renuncian fuero y domicilio y deciden someterse a la decisión del Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado en la ciudad de Quito y de persistir las diferencias se someten al trámite ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo competente. El contrato ha sido suscrito por las partes el 8 de febrero de 2018, como testigo de honor firma el Alcalde Tena.*

*c) A fojas 415 a 423 consta el Informe previo a la terminación Unilateral del Contrato de construcción entre la Empresa Pública de desarrollo Productivo y Competitividad EMPUDEPRO TENA-EP y la COMPANIA PROMOTORA INMOBILIARIA CARLOS REYES ASOCIADOS CIA. LTDA del Contrato de Construcción a Precio Fijo de la Nueva terminal Terrestre de Tena; en él se determina la base legal y el procedimiento seguido para la terminación unilateral (Arts. 70, 92 numeral 4, Art. 95 de la Ley de Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; Art. 146 del Reglamento a la misma ley; se ha dispuesto la correspondiente notificación al contratista de conformidad al Art. 95 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.*

*d) De Fojas 424 a 430 consta la Resolución de Terminación Unilateral del Contrato de Construcción del Nuevo Terminal terrestre de Tena, de 4 de junio de 2019 , del que se desprende que con fecha 13 de mayo de 2019 EMPRUDECO ha notificado a la Compañía constructora el inicio del trámite para la terminación unilateral del contrato de construcción del Nuevo Terminal Terrestre de Tena. Con oficio ingresado el 30 de mayo de 2019 la Ing. Verónica del Carmen Reyes Toscano , Gerenta General de la Constructora ha contestado a la notificación de inicio del trámite para la terminación unilateral del contrato.*

*El Código Civil en el Art. 1454 y 1453 define al contrato o convención como <sup>a</sup> un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa<sup>o</sup> ; nacen del concurso real de voluntades de dos o más personas destinado a ser fuente de las obligaciones, de lo que se determina que el derecho a contratar libremente bajo*

estipulaciones que las partes convengan, está garantizado en nuestra normatividad vigente, ( Código Civil) el mismo que establece los requisitos y parámetros de validez de los contratos.

**6.2.1.1 La ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública Nacional de Contratación Pública**, fue creada para articular, y armonizar a todas las instancias , organismos e instituciones en los ámbitos de planificación, programación, presupuesto, control , administración y ejecución de adquisiciones de bienes, y servicios , si como en la ejecución de obras públicas que se realicen con recursos públicos. **En el Art. 1** de esta Ley establece el objeto:

*“Esta ley establece el Sistema de Contratación Pública (LOSCOP) y determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación, para la adquisición o arrendamientos de bienes, ejecución de obras, y prestación de servicios, incluidos los de consultoría que realicen: (1/4) 4. Las entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo. 5. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la Ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el estado (1/4)°*

*El Art. 70 ibídem establece que los contratos contendrán estipulaciones específicas realizadas con las funciones y deberes de los administradores del contrato, así como quienes ejercen la fiscalización(1/4) se referirán los hechos, actuaciones y documentos relacionados con complementarios; terminación del contrato, ejecución de garantías, aplicación de multas y sanciones y recepciones° .*

*El Art. 94 ibídem establece los parámetros bajo los cuales la entidad contratante podrá declarar anticipada y unilateralmente los contratos a los que se refiere esta ley;*

*°Art. 94.- Terminación Unilateral del Contrato.- La Entidad Contratante podrá declarar terminada anticipada y unilateralmente los contratos a que se refiere esta Ley, en los siguientes casos: 1. Por incumplimiento del contratista; 2. Por quiebra o insolvencia del contratista; 3. Si el valor de las multas supera el monto de la garantía de fiel cumplimiento del contrato; 4. Por suspensión de los trabajos, por decisión del contratista, por más de sesenta (60) días, sin que medie fuerza mayor o caso fortuito;*

5. Por haberse celebrado contratos contra expresa prohibición de esta Ley; 6. En los demás casos estipulados en el contrato, de acuerdo con su naturaleza; y, 7. La Entidad Contratante también podrá declarar terminado anticipada y unilateralmente el contrato cuando, ante circunstancias técnicas o económicas imprevistas o de caso fortuito o fuerza mayor, debidamente comprobadas, el contratista no hubiere accedido a terminar de mutuo acuerdo el contrato. En este caso, no se ejecutará la garantía de fiel cumplimiento del contrato ni se inscribirá al contratista como incumplido. En este último caso, el contratista tiene la obligación de devolver el monto del anticipo no amortizado en el término de treinta (30) días de haberse notificado la terminación unilateral del contrato en la que constará la liquidación del anticipo, y en caso de no hacerlo en término señalado, la entidad procederá a la ejecución de la garantía de Buen Uso del Anticipo por el monto no devengado. El no pago de la liquidación en el término señalado, dará lugar al pago de intereses desde la fecha de notificación; intereses que se imputará a la garantía de fiel cumplimiento del contrato.º

*El Art 95 explica el procedimiento a observar para proceder a la terminación Unilateral del Contrato*

**Art. 95.- Notificación y Trámite.-** Antes de proceder a la terminación unilateral, la Entidad Contratante notificará al contratista, con la anticipación de diez (10) días término, sobre su decisión de terminarlo unilateralmente. Junto con la notificación, se remitirán los informes técnico y económico, referentes al cumplimiento de las obligaciones de la Entidad Contratante y del contratista. La notificación señalará específicamente el incumplimiento o mora en que ha incurrido el contratista de acuerdo al artículo anterior y le advertirá que de no remediarlo en el término señalado, se dará por terminado unilateralmente el contrato. Si el contratista no justificare la mora o no remediare el incumplimiento, en el término concedido, la Entidad Contratante podrá dar por terminado unilateralmente el contrato, mediante resolución de la máxima autoridad de la Entidad Contratante, que se comunicará por escrito al contratista y se publicará en el portal institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP. La resolución de terminación unilateral no se suspenderá por la interposición de reclamos o recursos administrativos, demandas

*contencioso administrativas, arbitrales o de cualquier tipo o de acciones de amparo de parte del contratista. Tampoco se admitirá acciones constitucionales contra las resoluciones de terminación unilateral del contrato, porque se tienen mecanismos de defensas adecuados y eficaces para proteger los derechos derivados de tales resoluciones, previstos en la Ley. Los contratistas no podrán aducir que la Entidad Contratante está en mora del cumplimiento de sus obligaciones económicas en el caso de que el anticipo que les fuere entregado en virtud del contrato no se encontrare totalmente amortizado. La forma de calcular la amortización del anticipo constará en el Reglamento respectivo. Solo se aducirá mora en el cumplimiento de las obligaciones económicas de la Entidad Contratante cuando esté amortizado totalmente el anticipo entregado al contratista, y éste mantenga obligaciones económicas pendientes de pago.*

*La declaración unilateral de terminación del contrato dará derecho a la Entidad Contratante a establecer el avance físico de las obras, bienes o servicios, su liquidación financiera y contable, a ejecutar las garantías de fiel cumplimiento y, si fuere del caso, en la parte que corresponda, la garantía por el anticipo entregado debidamente reajustados hasta la fecha de terminación del contrato, teniendo el contratista el plazo término de diez (10) días para realizar el pago respectivo. Si vencido el término señalado no efectúa el pago, deberá cancelar el valor de la liquidación más los intereses fijados por el Directorio del Banco Central del Ecuador, los que se calcularán hasta la fecha efectiva del pago. La Entidad Contratante también tendrá derecho a demandar la indemnización de los daños y perjuicios, a que haya lugar. Una vez declarada la terminación unilateral, la Entidad Contratante podrá volver a contratar inmediatamente el objeto del contrato que fue terminado, de manera directa, de conformidad con el procedimiento que se establezca en el reglamento de aplicación de esta Ley.º*

*El Art. 102 respecto de las reclamaciones y controversias dispone:*

*Art. 102.-Reclamaciones.-Para todos los efectos de esta Ley, quienes tengan interés directo, que se consideren afectados por las actuaciones realizadas por entidades contratantes previstas en el artículo 1 de esta Ley **podrán presentar un reclamo***

*motivado ante el Servicio Nacional de Contratación Pública, quien en caso de considerar la existencia de indicios de incumplimiento de las normas de la presente ley, su reglamento y las regulaciones, normas técnicas y demás normativa emitida por el Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP, notificará de este particular a la máxima autoridad de la entidad contratante, quién dispondrá la suspensión del proceso por el plazo de siete días hábiles, en el que deberá presentar las pruebas y argumentos técnicos correspondientes. Al término del plazo previsto en este artículo, la máxima autoridad de la entidad contratante podrá implementar las rectificaciones que correspondan, o continuar con el proceso. El Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP podrá sugerir medidas necesarias para rectificar el proceso y, de ser el caso, la suspensión definitiva del procedimiento precontractual y notificará a los órganos de control competentes. El reclamo que trata el presente artículo, se podrá ejercer sin perjuicio del recurso administrativo previsto en esta Ley que se pueda interponer contra actos administrativos expedidos por las entidades públicas; y, las acciones judiciales previstas en la normativa vigente. Todo esto sin perjuicio de una reclamación ante la misma entidad contratante, de así considerarlo quien tenga interés directo*<sup>(1/4)</sup>°

Sobre la solución de controversias.- El Art. 104 de la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, establece:

*Art. 104.-Métodos Alternativos de Solución de Controversias.-De existir diferencias entre las partes contratantes no solventadas dentro del proceso de ejecución, podrán utilizar los procesos de mediación y arbitraje en derecho, que lleven a solucionar sus diferencias, de conformidad con la cláusula compromisoria respectiva; concordante con los Arts. 160, 161, 162 del Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública*

*El Art. 105 ibidem establece: Instancia Única.- <sup>a</sup> De surgir controversias en que las partes no concuerden someterlas a los procedimientos de mediación y arbitraje y decidan ir a sede judicial, el procedimiento se lo ventilará ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo aplicando para ello la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*°

**6.1.3.** De las normas citadas y la prueba actuada se infiere que la suscripción del Contrato de Construcción del Nuevo Terminal Terrestre de Tena, así como la Terminación Unilateral del contrato se ha hecho indiscutiblemente con base al procedimiento previamente establecido en la Ley Orgánica y el Reglamento del Sistema de Contratación Pública, y en la Constitución (Art. 226 ); normas vigentes con antelación a la emisión al acto administrativo, claras en cuanto a su contenido; públicas, conocidas de antemano, de modo que el accionante tenía pleno conocimiento sobre estos actos administrativos, conocía las cláusulas contractuales existentes en el contrato; las circunstancias por las se podía terminar unilateralmente el contrato, las instancias y mecanismos legales que debía agotar en el caso de informalidad con la decisión de la empresa contratante, en suma la Ley Orgánica y el Reglamento del Sistema de Contratación Pública, establecen claramente los parámetros, mecanismos de impugnación y solución de conflictos a los que debía recurrir la accionante, de considerarlo necesario, pues los temas impugnados encierran un análisis propio de legalidad, (falta de competencia, incumplimiento de requisitos, falta de liquidación, falta de pago de planillas, etc) temas legales, propios del ámbito administrativo o contencioso administrativo, y de orden infra constitucional; es en sede administrativa en donde debe analizarse detalles técnicos relacionados con la Terminación Unilateral del Contrato, a fin de que se tutele sus derechos, garantizando una debida intermediación técnica, haciendo conocer sus argumentos y defensa, hecho que no ha ocurrido, el tribunal estima que debió recurrirse a la vía administrativa, a fin de resolver temas de naturaleza contractual. Por lo expuesto, no se evidencia vulneración al derecho constitucional de la seguridad jurídica prevista en el Art. 82 de la Constitución de la Republica.

**6.2. Se vulneró el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, a ser escuchado en igualdad de condiciones, ser juzgado por un juez imparcial y el derecho a la motivación.?**

El Art. 76, numeral 7, literales a), c) y k) I) de la Constitución determina: <sup>a</sup>En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

*(...) 7.- El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:*

*a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del*

*procedimiento.*

*c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.<sup>o</sup>*

*l) las resoluciones de los poderes públicos deben ser motivadas.(1/4)<sup>o</sup>*

Desde la vigencia de la Constitución de la República en el 2008 se ha mantenido y se han incorporado derechos y garantías que hacen posible la tutela de los derechos en el caso que se transgredan; así se ha mantenido el derecho al debido proceso constante del artículo 76 de la Carta Constitucional y este a su vez desarrolla garantías mínimas del debido proceso; estableciendo para el caso que nos ocupa el derecho a la defensa; el cual no debe ni puede limitarse en ningún estado de proceso sea judicial o administrativo.

La Corte Constitucional en sentencia No. 004-13-SEP-CC, CASO No. 0032-11-EP, ha dicho respecto al derecho de defensa

*<sup>a</sup> (1/4) en el ámbito constitucional y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, obliga a que nadie sea privado de los medios necesarios para proclamar y hacer respetar sus derechos en el desarrollo de un proceso legal, con base en la igualdad de condiciones y facultades de las partes procesales<sup>o</sup>.*

Con relación a la **motivación**.- Se reitera que la garantía de motivación considerada como mínima del debido proceso y parte del derecho de defensa, ha llegado a constituir en la piedra angular de validez en todo pronunciamiento judicial o administrativo; ante su inexistencia la sanción constituye la nulidad de todo lo realizado o actuado. La Corte Interamericana de derechos Humanos, Caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez Vs. Ecuador, serie C. No. 170 (2007), Párr. 107, respecto a la motivación ha dicho: *"es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión<sup>o</sup>* y en el Caso Yatama Vs. Nicaragua, Serie C.N. 170 (2007) sostiene: *"las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben ser debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias<sup>o</sup>*; en cuanto a nuestro ordenamiento interno tenemos el artículo 76. 7) letra l) de la Constitución que trae consigo la obligatoriedad de la motivación al decir: *<sup>a</sup> Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de*

*hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. (1/4)°.* Teniendo entonces que afirmar de manera global, que el deber de motivar toda resolución de los poderes públicos constituye no solamente una parte atinente al derecho de defensa; sino también un limitante del poder Estatal particularmente de los organismos que la conforman.

**6.2.1** Alega el legitimado activo indefensión por cuanto al ser notificada con el inicio del trámite para la terminación unilateral de contrato de construcción del terminal Terrestre de Tena, no se establece en forma clara los supuestos incumplimientos, lo que viola el derecho a la legítima defensa. No se precisa cuál de las obligaciones establecidas en el contrato ha incumplido; que a la fecha en que se notificó el inicio del proceso para la terminación del contrato, ya existía un criterio de índole definitivo y la decisión de dar por terminado el contrato de forma unilateral, pues en la Resolución de Terminación no se incorporó ni se tomó en cuenta la respuesta de la accionante; que para la terminación unilateral del contrato, se motiva por una causal y se resuelve por otra distinta a la notificada previamente. Que no conocía las causales para la terminación del contrato, lo cual viola el derecho a la motivación; Que EMPUDEPRO, actuó sin competencia; que ejecutó la garantía de fiel cumplimiento del contrato, sin que exista una liquidación previa, por lo que la resolución de terminación Unilateral del contrato no es lógica; tampoco es razonable, se le exige el pago de valores en los cuales no participó la empresa, por lo tanto es arbitraria; No es comprensible, no establece los incumplimientos de la empresa, cuales son las omisiones, para haber terminado con el contrato.

Alega que se vulneró el derecho a ser escuchado en igualdad de condiciones, así como ser Juzgado por un funcionario administrativo independiente, imparcial y competente! pues todos sus actos de <sup>a</sup>recomendaciones<sup>o</sup> en calidad de Administrador del Contrato eran resueltos por una misma persona, quien también ostentaba la calidad de Gerente General de EMPUDEPRO Tena, es decir ya existía un criterio formado previo para la toma de decisiones.

**6.2.2.** Respecto de estas alegaciones, de la prueba actuada se infiere que no corresponde a la verdad tal afirmación, puesto que con Oficio N.° 109 GG-Etep-2019 de 13 de mayo de 2019, EMPUDEPRO TENA EP notificó a la accionante con el inicio del trámite para la terminación unilateral del Contrato de Construcción a Precio Fijo de la Nueva Terminal Terrestre de la ciudad de San Juan de los Dos Ríos de Tena, Cantón Tena, Provincia de Napo; en el acápite de antecedentes se determina todas las novedades, incumplimientos, verificaciones, peticiones de justificación de retrasos, interrupción de obras en las que habría incurrido la empresa constructora por lo que se ha pedido justifique la

empresa accionada; constan oficios emitidos por el fiscalizador y administrador del contrato, de tal manera que la empresa constructora (accionante) al ser notificada con estos requerimientos tuvo la oportunidad de contradecir los argumentos y pretensiones planteadas por la empresa contratante, es decir no se ha coartado el derecho a la defensa; tuvo la oportunidad de ser escuchada en forma oportuna sobre los requerimientos solicitado; La accionante al presentar la demanda constitucional a fojas 374, anuncia como prueba varios documentos, entre ellos: el informe Previo de Terminación Unilateral de contrato; el informe Final de liquidación del concepto de Pago del Proyecto de Construcción de la Nueva Terminal terrestre de Tena suscrita por el administrador del contrato, entre otros. Por otra parte, de las pruebas aportadas como del documento S/N de fecha 30 de mayo de 2019 suscrito por la Ing. Verónica del Carmen Reyes Toscano administradora del contrato, se determina que en esa fecha dio contestación a la notificación del trámite para la terminación Unilateral del Contrato, y en sus intervenciones ha sostenido que no ha sido tomada en cuenta por la parte Contratante lo manifestado en dicho documento; hay prueba suficiente que justifica que la accionada conocía las motivaciones que Tenía EMPUDEPRO para la terminación unilateral del Contrato; No hay prueba que demuestre que ha sido privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; es decir no se ha probado que se le ha dejado en la indefensión en los términos del artículo 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

**6.2.3.** Los argumentos esgrimidos por la accionante no son específicos respecto de la alegada falta de motivación, por una parte se dice que la sentencia de primer nivel vulnera el debido proceso por falta de motivación, por no por otra parte se indica que no existe motivación en la resolución de Terminación Unilateral del Contrato, por incumplimiento de requisitos del contrato, por no haberle notificado con los supuestos incumplimientos del contrato, porque la terminación se motiva por una causal y se resuelve por otra distinta a la notificada previamente.

Ahora bien del acto administrativo que se dice no se encontraría ±motivado- es la RESOLUCIÓN DE TERMINACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO DE CONSTRUCCIÓN DEL TERMINAL TERRESTRE DE TENA, , (fs. 424 a 430), emitido el 4 de junio del 2019 de la revisión de este documento se colige que quien ha suscrito es el Gerente General de EMPUDEPRO, disponiendo en el Art. 12 que la analista jurídica proceda a notificar con dicha resolución conforme a lo previsto en el Art. 95 de la LOSNCP y 146 de su Reglamento General a la Ing. Verónica del Carmen Reyes Toscano en calidad de representante legal de la Compañía Constructora; conforme así ha sucedido.

Sobre la falta de motivación en la Resolución de Terminación Unilateral del Contrato de Construcción del Terminal Terrestre de Tena, el Tribunal encuentra que la simple afirmación de no haberse

cumplido con el debido proceso, sin la motivación que lo sustente, no configura la existencia concreta de dicha vulneración;

La resolución impugnada, que cumple con los requisitos que deben observarse para que una resolución sea motivada: a) Los hechos, b) El derecho y c) Pertinencia; Los hechos o también conocido como elementos fácticos constituyen la narración de lo sucedido, en la resolución impugnada se narra ampliamente los hechos que han dado lugar a la terminación unilateral del contrato; el derecho.- Se observa que la decisión impugnada se fundamenta en disposiciones Constitucionales y legales, previstas en la Ley orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Ley Orgánica de Empresas Públicas, normas eficaces para resolver temas en materia contractual entre las instituciones públicas y personas naturales o jurídicas, como ocurre en el caso in examine; sobre la pertinencia; la decisión adoptada cumple con los presupuestos de la razonabilidad y lógica en relación a lo decidido, contiene, suficientes argumentos para la decisión; detalla la serie de incumplimientos de la entidad contratada y determina la causal prevista en el contrato para dicha terminación (1/4) cuando la CONSTRUCTORA paralice la obra sin causa justa(1/4); la empresa conocía a cabalidad, la causa establecida para la terminación del contrato; de manera que alegar falta de competencia, y sostener que los terminales Terrestres son competencia exclusiva de los GADS, y que EMPUDEPRO no tenía competencia para suscribir el contrato de construcción y peor declarar la terminación unilateral del contrato, son temas de legalidad, que no competen a la justicia constitucional; por lo expuesto la resolución impugnada cumple con los parámetros que exige la motivación, se encuentra redactada en forma coherente y comprensible.

### **6.3. Se vulnero el derecho a una vida digna, y el derecho al trabajo?. ±**

*Respecto del derecho al trabajo y a la vida digna; el artículo 33 de la Constitución, establece:*

*<sup>a</sup> El Trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad , una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado °*

El artículo 325 ibídem dice: *“El Estado garantizará el derecho al trabajo (1/4)°*. Así como también se encuentra garantizada por Tratados y Convenios Internacionales; entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 23 dice: *“ Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo°*.

Sobre el derecho al trabajo y a la vida digna, la Corte Constitucional en sentencia No. 241-16-SEP-CC, caso N.° 1573-12-EP, citado en la sentencia 004-18-SEP-CC, del 3 de enero de 2018, caso 0664-14-EP; sobre este derecho, ha dicho lo siguiente: *“ De igual forma, cabe indicar que dado el principio de interdependencia de los derechos, el derecho al trabajo está inexorablemente relacionado con la materialización de otros derechos constitucionales, como el derecho a la vida digna, vivienda o los derechos de libertad, entre otros; de manera que el ejercicio pleno del derecho al trabajo, irradia sus efectos respecto de otras actividades ajenas al trabajo como tal. En este contexto, el derecho al trabajo adquiere trascendental importancia, por cuanto permite un desarrollo integral del trabajador, tanto en una esfera particular como en una dimensión social. En consecuencia, hay que observar al trabajo como fuente de ingresos económicos y como fuente de realización personal y profesional; el cual, a su vez, permite al trabajador, materializar su proyecto de vida y el de su familia. En consecuencia, son estos elementos fundamentales, los que hacen que el derecho al trabajo tenga una protección constitucional que deriva en la obligación del Estado de tutelarlo°*.

**6.3.1.** El legitimado activo alega vulneración a la vida digna y al trabajo, por cuanto al producirse la terminación unilateral del contrato, EMPUDEPRO tenía la obligación de realizar una liquidación y han pasado más de dos años y no lo ha hecho; afirma que existe 9 planillas de la obra que fueron aceptadas por la fiscalización y aceptadas por EMPUDEPRO de un valor aproximado de inversión de 2.000.000 de dólares, y de manera antojadiza no ha procedido a cancelarles, por lo tanto se ha violado los Arts. 66, numeral 2 y 17 de la Constitución y el Art. 6 No. 1 del Protocolo de San Salvador, que establece que para que una

persona pueda tener una vida digna debe recibir una remuneración por el trabajo realizado; no existe el pago por los trabajos realizados; existe un retardo injustificado de pago por más de dos años, por lo que ha tenido que afrontar cuantiosas demandas de despido intempestivo y otros reclamos de los trabajadores; la falta de pago vulnera el derecho al trabajo, la empresa está próxima a entrar en liquidación por falta de pago. Afirma que Corte Constitucional en un caso análogo en la sentencia 262 16 SEP-CC del caso 1381- 15- EP, ha manifestado que no existe trabajo gratuito y que corresponde a las entidades publica realizar los pagos de los trabajos mantenidos. Que no se ha tomado en cuenta el precedente constitucional contenido en la sentencia 006-17 -SEP-CC dentro del caso 1445-13-EP. en la que se declara, (¼) *que dichas garantías fueron ejecutadas por la autoridad, en una clara vulneración de los derechos Constitucionales del contratista toda vez que el proceso que conlleva la liquidación de obra, debió realizarse en presencia del contratistas, no aconteció en el presente caso, finalmente la Corte Constitucional termina indicando que se debe hacer un análisis y paso por paso, porque no todos los aspectos(¼)*

Solicita como reparación integral que se reintegre la garantía que fue legalmente ejecutada, que en el término de cinco días sé de trámite a las liquidaciones económicas contables y se proceda con los pagos a los cuales tienen derecho, y se remita al Tribunal Contencioso Administrativo a fin de que cuantifique los daños y perjuicios de los cuales han sido víctimas.

**6.3.2.** De las disposiciones Constitucionales y de la jurisprudencia antes referidas se colige el *derecho, está íntimamente relacionado con la materialización de otros derechos constitucionales, como el derecho a la vida digna, vivienda, salud, educación, seguridad social entre otros; de manera que el ejercicio pleno del derecho al trabajo, irradia sus efectos respecto de otras actividades ajenas al trabajo como tal.*

*En el caso de análisis, no se advierte vulneración al derecho al trabajo y por ende a una vida digna; pues el acto administrativo de terminación Unilateral del contrato de Construcción del Nuevo terminal terrestre de Tena, se ha realizado cumpliendo el procedimiento previsto*

*en la normativa vigente a la fecha de la emisión de su pronunciamiento, garantizando los derechos de las partes, es decir con observancia al debido proceso. No se advierte arbitrariedad en la decisión, ni que el acto administrativo impugnado haya conculcado el derecho a la vida digna de los trabajadores de la empresa.*

La Corte Constitucional sobre el derecho al trabajo en sentencia No. 169-16-SEP-CC, caso No. 1012-11-EP ha señalado:

*:<sup>a</sup> (1/4) En este contexto, al ser el derecho al trabajo un medio para lograr la justicia social y la dignidad humana, está conformado por dos dimensiones: la una como derecho social y la otra como derecho económico, enmarcándose la primera dimensión en el ámbito constitucional y la segunda en el ámbito jurisdiccional ordinario. Es decir, la dimensión social del derecho al trabajo, constituye objeto de análisis por parte de la justicia constitucional, en cuanto se trata de un derecho consagrado en el texto constitucional, el cual además, posee una interdependencia con el derecho a la dignidad humana, razón por la que es tutelable mediante las garantías jurisdiccionales; sin embargo, su dimensión económica, corresponde a una materia cuyo análisis le compete a la justicia ordinaria, por cuanto pretende la declaración de un derecho y su respectiva titularidad, para lo cual el ordenamiento jurídico ha previsto las acciones ordinarias pertinentes<sup>o</sup>*

**6.3.3** En la especie, la legitimada activa con su demanda, no está abordando el derecho constitucional al trabajo en su dimensión social, que es lo que constituye objeto de análisis por parte de la justicia constitucional, sino que busca se aborde el derecho al trabajo en su dimensión económica, pues alude a que EMPUDEPRO no ha cumplido con el pago de 9 planillas del trabajo realizado, que le ha impedido mantener el empleo de sus trabajadores, que ha tenido que afrontar cuantiosas demandas; que la empresa está próxima a entrar en liquidación por falta de pago, que se ha obligado a trabajar gratuitamente, que hay rubros pendientes de pago por más de dos años; de lo expuesto se infiere que las alegaciones de la accionante son de orden contractual, de mera legalidad, *para lo cual el ordenamiento*

*jurídico ha previsto las acciones ordinarias pertinentes. Más aún que no exista prueba alguna respecto de estas alegaciones;* Inclusive, respecto a la falta de pago de nueve planillas, en el INFORME PREVIO DE TERMINACIÓN DEL CONTRATO, consta lo siguiente: <sup>a</sup> (1/4) se deja constancia que no se ha tramitado las planillas de avance de obra y de concepto de pago en virtud de que el contratista se encuentra en mora con sus obligaciones patronales en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, tal como la misma contratista lo reconoce en el oficio NO. 2018-0039 de fecha 2 de octubre de 2018 suscrito por el Arq. Ronny Galarza, Gerente de Proyectos de la compañía constructora.

**6.4 . Sobre la inobservancia de precedentes jurisprudenciales.-** *La legitimada activa* en la fundamentación del recurso alegó que el Juez de primer constitucional de primera instancia inobservó e implicó precedentes jurisprudenciales de cumplimiento obligatorio, que han sido enunciados en la demanda y ratificados en segunda instancia; entre las sentencias emitidas por el máximo organismo de justicia constitucional ha mencionado la Sentencia emitida en el Caso 1000-17-EP, de fecha 23 de septiembre de 2020; la sentencia 006-17-SEp-CC, caso 1445-13- EP; la misma que analiza el derecho constitucional a la seguridad jurídica, y por iura novit curia el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación; al respecto este Tribunal ha cumplido con la obligación de analizar en forma minuciosa los hechos del caso y que han sido objeto de alegación en esta instancia, teniendo en cuenta y las pruebas aportadas por las partes a fin de resolver la garantía jurisdiccional recurrida.

La sentencia 006-17-SEp-CC, caso 1445-13- EP, en la que la Corte Constitucional declara mediante regla jurisprudencial <sup>a</sup> *la obligación de los jueces constitucionales que conozcan una acción de protección, de realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Los Jueces y juezas constitucionales únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia sobre los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la idónea y eficaz para resolver el asunto*.

En esta sentencia, respecto del caso resuelto vía acción extraordinaria de protección se precisa: <sup>a</sup> (1/4) el acto de terminación unilateral de contrato, el cual fue impugnado por la vía contenciosa administrativo y que actualmente continua en curso, y por otro lado está el acto administrativo dictado con posterioridad al antes referido, por el cual la Autoridad Portuaria de Esmeraldas realizó la liquidación del contrato y solicito el pago de los respectivos haberes, el cual fue impugnado por

vía constitucional<sup>o</sup> y es el que precisamente ha resuelto la Corte.

La Corte en dicha sentencia deja claro que no analizará respecto de la aplicación o interpretación de los Arts. 94 y 95 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, precisamente porque al ser temas relacionados con conflictos en materia de legalidad, corresponde resolverse en vía administrativa, por ser temas de índole infra constitucional; conforme así se ha pronunciado en reiteradas sentencias.

También la Corte Constitucional ha señalado que: *“No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria. El juez constitucional cuando de la sustanciación de la garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías (1/4) La acción de protección no es mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias ordinarias, pues ello conllevaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional del Estado(1/4)”<sup>7</sup>.*

Respecto de la **sentencia 262-16-EP, caso 1381-15EP**, esta sentencia declara la vulneración a la seguridad jurídica: La Corte respecto de los problemas jurídicos planteados observa que *“(1/4) la falta de pago por aspectos inherentes a la entidad contratante, vulnera el derecho alegado por el accionante, en lo que respecta a que todo trabajo debe ser remunerado, más aún cuando el Gobierno Autónomo descentralizado del Cantón Durán al momento de celebrar el acta referida, manifestó su conformidad por medio de su delegado de la entrega de la obra(1/4) pues existe prohibición de realizar trabajos gratuitos, establecidos en los artículos 66, numeral 17 y 326 numeral 4 de la Constitución de la Republica(1/4)”* De la anotado en las sentencias mencionadas se advierte que, cada una resuelve temas específicos con hechos y circunstancias diferentes, no se trata de casos análogos al que se ha sometido a nuestro conocimiento, por lo tanto la no observancia por parte del juez- aquo no inciden en la decisión adoptada.

**6.5.** Finalmente debemos estar claros que en un Estado Constitucional de derechos que rige en nuestro país existe entre otras la justicia constitucional y la justicia ordinaria, la primera realiza el control de constitucionalidad y convencionalidad de derechos; en tanto la segunda hace un control de legalidad;

---

<sup>7</sup> Sentencia No. 016-13-SEP-CC

esto quiere decir que cada una tiene su ámbito de aplicación sin que le sean permitidas invadir el campo de acción en las que se desarrollan.

La Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el Art. 42. establece las causas de improcedencia de la acción de protección, así: en el numeral 1 determina que *La acción de protección de derechos no procede: <sup>a</sup> Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucional(1/4)***4.- Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz** °; en la presente causa, con el análisis y motivación que consta este fallo, se ha determinado que los derechos alegados en la presente acción, no violan derechos constitucionales, pueden ser objeto de impugnación en el campo contencioso administrativo, por considerar que los temas expuestos en la demanda son de naturaleza infra constitucionales y de legalidad, pues los mismos se derivan de un proceso de contratación pública que se sujetan para cualquier divergencia ante el Tribunal Contencioso Administrativo conforme así lo establece la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; los reclamos derivados de la Terminación Unilateral del Contrato de Construcción del Nuevo Terminal Terrestre de Tena, tienen una franquicia legal de orden administrativo de acuerdo a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (Art. 102 y 103 )para recurrir al SERCOP y reclamar sobre errores que pudieron haberse dado en el procedimiento; inclusive la misma Ley en los Arts. 104 y 105 prevé métodos alternativos para solucionar las controversias como Mediación y Arbitraje en derecho.

La Constitución de la República en el Art. 88 respecto de la procedencia de la acción de protección, exige que no debe existir otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado por medio de una acción de protección, razón por la cual su activación procede siempre y cuando exista una real vulneración de derechos constitucionales, y exista otra vía adecuada para tutelar derechos, que no sean las garantías jurisdiccionales; pues el objeto de la acción de protección es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y tratados internacionales de Derechos Humanos(Art. 39 LOGJCC), por tal razón los procedimientos previstos para atender estas garantías se caracterizan por ser rápidos, sencillos y eficaces.

El Art. 173 de la Constitución de la República determina que <sup>a</sup> Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes Órganos de la Función Judicial°; es decir, el objeto de la presente acción se refiere a asuntos de mera legalidad que deben ser resueltos por las vías judiciales correspondientes, de hecho, de haberlo presentado en forma oportuna ante los órganos administrativos que corresponden, ya se

habrían resuelto.

La improcedencia de la acción planteada recae en los numerales 1 y 4 de la LOGJCC , Art. 173 de la constitución, 31 y 217 del COFJ, la acción de protección constitucional de derechos, no es para controlar la legalidad de los actos administrativos sino para amparar de manera directa y eficaz los derechos constitucionales violados y que dichas violaciones se originen en actos u omisiones de autoridades públicas no judiciales; en tal razón conforme se ha analizado ampliamente en este fallo, la vía más expedita es administrativa contenciosa, dada la necesidad de precisar aspectos técnicos, vinculados estrictamente con temas de legalidad .

**SEPTIMO: Resolución.-** Por lo expuesto, y con fundamento en las disposiciones, legales, constitucionales y jurisprudenciales que constan el ordinal quinto de este fallo, al no haberse demostrado la concurrencia de los presupuestos establecidos en el Art. 88 de la Constitución y 40 de la LGJCC ; y, al haberse justificado la existencia de las causales de improcedencia de la Acción de Protección Constitucional prevista en el Art. 42 numerales 1 y 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Tribunal de Apelación de la Corte provincial de Justicia de Napo, por unanimidad, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, resuelve:

7.1. Rechazar el recurso de apelación propuesto por la legitimada activa VERÓNICA DEL CARMEN REYES TOSCANO, en su calidad de Gerente General y Representante Legal de la compañía PROMOTORA INMOBILIARIA CARLOS REYES Y ASOCIADOS COMPAÑÍA Ltda. a través de su defensor técnico, en consecuencia, se confirma la sentencia venida en grado pero con la motivación que consta en este fallo.

**8.2.** De conformidad con lo que determina el artículo 86 numeral 5 de la Constitución de la República y Art. 25 numeral 1 de la Ley de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, una vez ejecutoriada esta sentencia, se remitirá copia certificada a la Corte Constitucional para su conocimiento y eventual selección y revisión. Cúmplase y notifíquese.

ALMEIDA VILLACRES MERCEDES  
**JUEZA PROVINCIAL (PONENTE)**

VALDIVIESO GUILCAPI JORGE ANTONIO RODOLFO  
**JUEZ PROVINCIAL**

FONSECA VALLEJO MARIO DAVID  
**JUEZ PROVINCIAL**