

FUNCIÓN JUDICIAL



195125221-DFE

Juicio No. 17322-2022-00307

Uno (1)

JUEZ PONENTE: VERA CEVALLOS CENIA SOLANDA, JUEZ

AUTOR/A: VERA CEVALLOS CENIA SOLANDA

SALA ESPECIALIZADA DE LO CIVIL Y MERCANTIL DE LA CORTE

PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA. Quito, jueves 26 de enero del 2023, a las 09h35.

VISTOS.- Encontrándose legalmente integrado este Tribunal de Alzada, por los doctores, Cenia Solanda Vera Cevallos (Jueza Ponente), Oswaldo Almeida Bermeo y Edi Villa Cajamarca, Jueces Provinciales, conoce el recurso de apelación interpuesto por el legitimado pasivo, Edgar Eduardo Hinojosa Castro, Procurador Sindico del Cantón San Miguel de los Bancos, de la sentencia dictada el 26 de septiembre del 2022, a las 11h00, por la Dra. Lorena Paredes Torres, Jueza Titular de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón San Miguel de los Bancos, en la que ha resuelto aceptar la acción de protección planteada por la legitimada activa, Calixta Flor Cabrera Vélez. Radicada la competencia en este Tribunal de la Sala especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, según disponen los artículos 86, numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador; y, 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, encontrándose el proceso en estado de resolver, para hacerlo se considera:

PRIMERO.- COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN.- Este Tribunal Constitucional es competente para conocer y resolver el recurso incoado, en atención al sorteo de ley que obra de autos y en aplicación de las disposiciones constantes en los artículos 86, número 3, inciso segundo de la Constitución de la República del Ecuador; 24 y 168, número 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en concordancia con el artículo 208, número 1 del Código Orgánico de la Función Judicial.

SEGUNDO. - VALIDEZ PROCESAL. - En la sustanciación de esta acción de protección no se han omitido solemnidades sustanciales y además se han observado las normas del debido proceso establecidas en la Constitución de la República del Ecuador y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, motivo por el cual se declara su validez.

TERCERO.- ANTECEDENTES.- El 21 de noviembre de 2016, la Abg. Calixta Cabrera Vélez fue ganadora del concurso público de méritos y oposición para ocupar el cargo de Registradora de la Propiedad del Cantón San Miguel de los Bancos con fecha 25 de noviembre de 2016, y se le dio un nombramiento de 4 años, posteriormente en aplicación de la resolución No. 001-NG-DINARDAP-2019 de 02 de mayo de 2019, el 26 de noviembre de 2020, mediante acción de personal No. 032-UTH-2020, la señora registradora de la propiedad es notificada indicándole que la autoridad nominadora en uso de las atribuciones que le confiere la ley y con la resolución 001-NG-DINARDAP-2019, que se le prorroga de las funciones, hasta que se ejecute el concurso de méritos y oposición de registradora de la



propiedad del cantón San Miguel de los Bancos. Sin embargo el 16 de agosto de 2022, mediante acción de personal No. 030-UATH-2022, por orden del señor alcalde de San Miguel de los Bancos la unidad de talento humano del GAD Municipal del cantón San Miguel de los Bancos, le notifica el cese de sus funciones en base a la Resolución Ejecutiva 0106 GADMSMB-2022, de fecha 16 de agosto de 2022, en la que indica de conformidad a la resolución NO. 0014-NG-DINARP-2021, de fecha 12 de noviembre de 2021, suscrita por la Abg. Angie Karina Jijón Mancheno, Directora Nacional de Registros Públicos se da por terminada la prórroga de funciones (encargo), emitida mediante acción de personal No. 032-uth-2020, de 25 de noviembre del 2020, funciones que cumplirá hasta el día 16 de agosto de 2022.

CUARTO.- DERECHOS CONSTITUCIONALES VIOLENTADOS.- La parte accionante alega como derechos constitucionales vulnerados: 1) Derecho a la seguridad jurídica, y 2) Derecho al trabajo.

QUINTO.- FUNDAMENTOS DE LOS LEGITIMADOS.- 5.1. Intervención del accionante.- Dr. Ricardo Calderón Pasquel, en calidad del representante de la legitimada activa manifiesta que no se desconoce que la Ab. Calixta Cabrera estaba en funciones prorrogadas por mandato legal y en aplicación de una resolución, el art. 240 de la Constitución, el art. 7 y 60 literal a) del COOTAD de la ley de registro de datos públicos y de la disposición 001-NG- DINARDAP-2019, es decir, las funciones prorrogadas están válidamente concedidas y tenía una condición hasta cuando se efectúe un concurso de méritos y oposición. No se legisla con efecto retroactivo, un año después de emitida esta resolución DINARDAP, debido a la pandemia no pudo cumplir los procesos de concurso de méritos y oposición para diferentes dignidades; pero en el año 2021 que aplica para el futuro y que dice desde la fecha de emisión la resolución a que nos referimos 014- NG-DINARDAP-2021, indica que corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados y a la dirección nacional de registro público designar a dos dignidades y ejecutar concursos de méritos y oposición. La resolución suscrita por la Ab. Angie Karina Jijón Mancheno es de 12 de noviembre 2021 que prórroga las funciones otorgadas a la Ab. Calixta Cabrera data del 26 de noviembre del 2020, no puede una resolución del 2021 modificar la condición que ya estaba establecida en el año 2020. Como consecuencia de esto se da la violación a la seguridad jurídica, porque la resolución de 2021 no tiene efecto retroactivo y deviene en la violación contemplada art. 76 numeral 7 literal 1) de la constitución que hace referencia a la motivación de los actos públicos porque la constitución de la república en este punto establece en el numeral 7 literal 1) la resoluciones de los poderes públicos deben ser motivados. Motivar una resolución en una norma contando con efecto de carácter retroactivo no solamente en la Constitución, sino en el art. 7 del Código Civil ecuatoriano es un acto que acarrea la nulidad y una violación de derechos constitucionales y que afecta no solamente a la seguridad jurídica, sino a la falta de motivación y al derecho al trabajo.

5.2.- Argumento de la parte accionada.- Interviene el Ab. Edgar Dario Hinojosa Calle, Procurador Síndico del GAD Municipal del cantón San Miguel de los Bancos, quien

manifiesta que le ha llamado la atención que la acción de protección no alego el derecho a la motivación y en su pretensión tampoco pide la restitución al cargo. El 26 de noviembre del 2020 terminó su derecho adquirido como ha señalado la parte actora y en este sentido la corte constitucional en sentencia 18414- SEP-CC ha definido cual es derecho adquirido y las expectativas legítimas. Un derecho adquirido es una situación creada cumpliendo todas la condiciones necesarias para adquirirlo, -una vez consolidado no puede ser desconocido ni vulnerado por los actos o posiciones posteriores. Se entienden incorporados como válidos y legítimos que pertenecen al patrimonio de una persona. En este caso no constituyen derechos ni eventuales siquiera, es decir, corresponde a situaciones de hecho más que a situaciones jurídicas, son intereses que no están jurídicamente protegidos por tanto ceden a una nueva disposición que pueda dejarla sin efecto que es el caso puntual es decir que se pueda modificar sin que esto implique vulneración de derechos. El 02 de mayo se prorroga funciones hasta que se ejecute el concurso de méritos y oposición más a esa fecha no entraba en vigencia la resolución antes invocada la 0014-NG- DINARDAP-2021 en el art- 3 dice corresponde al GAD y a la Dirección Nacional, según corresponda por ley planificar y ejecutar el concurso de méritos y oposición, señala que cuando por causa de fuerza mayor o caso fortuito no se pueda llevar a cabo el concurso de méritos y oposición, la máxima autoridad, el alcalde y el Director Nacional del Registro Público, será quien proceda a designar a la persona encargada del Registro de la Propiedad. El art. 3 de la resolución 0014-DINARDAP de fecha 12 de noviembre faculta a los alcaldes según sus competencias designar esta autoridad puede terminar la prórroga de funciones o encargo, la resolución 14 entra en vigencia desde el 12 de noviembre del 2021, el 16 de noviembre, se le notifica con el cese de su funciones tres días después, la DINARDAP saca la resolución 04-NG-DINARDAP-2022 en la cual deroga esta resolución 14, pero cuando se le sacó estaba vigente la resolución del art. 6. Por otro lado, para que se produzca una vulneración a la seguridad jurídica es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente sobre todo una afectación de uno o varios derechos constitucionales distintos a esta. Para el caso puntual, no existe una afectación distinta. Sobre el derecho al trabajo, la sentencia 093-14-SEP-CC manifiesta que este no se concibe como absoluto, pues de su naturaleza y de las repercusiones sociales de su ejercicio, se desprenden las limitaciones que la sujetan a prescripciones de carácter general establecidas por el legislador en el ordenamiento jurídico vigente y a restricciones de índole concreta por parte de las autoridades.

SEXTO.- CONSIDERACIONES DEL JUEZ CONSTITUCIONAL DE PRIMER NIVEL.-

La Dra. Lorena Paredes Torres, Jueza Titular de la Unidad Judicial Multicompetente Del Cantón San Miguel De Los Bancos, para declarar la procedencia de la acción consideró: “ *El derecho constitucional a la seguridad jurídica garantiza certeza en la aplicación normativa, en tanto se fundamenta en el respeto a la Constitución de la República y en la aplicación de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por parte de las autoridades competentes, conforme lo determina el artículo 82 del texto constitucional. En este sentido, este derecho genera en todas las autoridades públicas una obligación de aplicación de la normativa pertinente a cada caso concreto, que tome como base fundamental*



la Constitución de la República y los derechos constitucionales que en ella se reconocen, ya que de esta forma, las personas adquieren seguridad en cuanto al destino de sus derechos. En la expedición de los actos administrativos del presente caso, se evidencia efectivamente que se afectó la certidumbre de las reglas que se aplicaron, en la Resolución por medio de la cual se prorrogó a la accionante, en sus funciones, afectando dos de los elementos de la seguridad jurídica que son la previsibilidad y certeza de las normas, por lo que no existe ninguna justificación jurídica razonable para que se afecte dicho derecho, toda vez dicha prórroga, como se advierte de la Acción de personal No. 032-UTH-2020, de fs. 10, estaba condicionada a terminar las funciones de Registradora de la Propiedad y Mercantil del Cantón San Miguel de los Bancos, una vez que se haya designado al ganador/a del respectivo concurso de méritos y oposición que debió convocarse para tal efecto; y no como afirman los accionados que de acuerdo a la resolución 0014-NG-DINARDAP-2022, del 12 de noviembre del 2021; sin tomar en cuenta que la prórroga estaba condicionada; y la ley no dispone sino para lo venidero (...). El trabajo es un derecho, 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 y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado. 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 el presente caso, no existe un razonamiento lógico y comprensible que demuestre que la decisión de la entidad accionada de dar por terminada la prórroga de las funciones de Registradora de la Propiedad del cantón San Miguel de los Bancos, a la accionante, se lo haya hecho respetando el derecho a la seguridad jurídica y a la motivación; por consiguiente la violación de estos derechos, incide directamente, en la violación a su derecho al trabajo, porque al terminar dicha prórroga, de forma unilateral, se la privó de percibir su remuneración, lo cual afecta su proyecto de vida personal y familiar”, por lo que se acepta la acción presentada.

SÉPTIMO.- ANÁLISIS Y DECISIÓN DE ESTE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AD QUEM.- El derecho a recurrir de las decisiones judiciales, se encuentra garantizado en el artículo 8 numeral 2 literal h) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), que dice: “Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad a las siguientes garantías mínimas: (...) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior” De igual forma, el Art. 76 numeral 7 literal m) de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce el derecho a recurrir en todos los procedimientos en los que se decida sobre los derechos del justiciable. Efectivamente, la Constitución del 2008 trae consigo el dejar atrás un Estado legalista o de legalidad que ha tenido el Ecuador desde su nacimiento a la vida republicana 1830, por un Estado garantista, el mismo que precavete los derechos de las personas, mediante la realización de las garantías jurídicas establecidas en la Constitución, por lo que el sistema judicial está compuesto por jueces garantistas independientes de los poderes Ejecutivo, Legislativo, de Participación Ciudadana y Electoral,

WU=Uo (9)
f~ (3)

existiendo un máximo ente de control constitucional (Corte Constitucional), dicho estamento, tiene como una de sus funciones la interpretación obligatoria y general de la Constitución en última instancia y, el control abstracto y de constitucionalidad de otras normas conexas, la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión, el control del incumplimiento de normas generales y disposiciones de los organismos internacionales de derechos humanos, el ejercicio del control concreto de constitucionalidad, y las demás establecidas en la ley; en lo que respecta a los jueces jurisdiccionales estos garantizan los derechos de los ciudadanos a fin de que no existan arbitrariedades, manteniendo su imparcialidad y acatando lo dispuesto en la Constitución y en las normas establecidas por el ordenamiento jurídico. Las garantías jurisdiccionales son mecanismos procesales que permiten a los titulares de un derecho individual o colectivo la tutela directa y eficaz de sus derechos, así pues la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales establecen 7 mecanismos que se pueden activar cuando exista dicha transgresión de derechos y garantías y son: Medidas Cautelares, Hábeas Corpus, Acceso a la Información Pública, Habeas Data, Acción por Incumplimiento, Acción Extraordinaria de Protección, Acción Extraordinaria de Protección contra decisiones de la justicia indígena, y la Acción de Protección que es materia de estudio en el caso que nos ocupa. Para Guillermo Cabanellas, "Acción equivale a ejercicio de una potencia o facultad. Efecto o resultado de hacer. En cambio, al hablar de Protección manifiesta que es: "Amparo, defensa, favorecimiento" (Huilca Cobos, Juan Carlos, MANUAL DE TEORÍA PRÁCTICA DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN, pg. 38). Para Juan Huilca Cobos, la Acción de Protección "Se concreta y procede contra todo acto administrativo, vía de hecho, actuación material, omisión o abstención que amenace en forma inminente, perturbe o prive el ejercicio de un derecho asegurado constitucionalmente..." (Huilca Cobos, Juan Carlos, MANUAL DE TEORÍA PRÁCTICA DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN pg. 38). Juan Montaña Pinto dice: "...no hay que olvidar que la Acción de Protección es -o constituye- la cláusula general de competencia en materia de garantías, de tal manera que mediante ella se pueden garantizar todos los derechos, en particular aquellos que no tengan o no estén amparados por una vía procesal especial y en tanto tal, se constituye en herramienta básica para la garantía de los derechos de la personas, colectivos y de la naturaleza en Ecuador..." (Montaña Pinto, Juan y, Angélica Porras Velasco, APUNTES DE DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL pg. 105). El Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador indica que: "La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación". El Art. 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dice: "Objeto.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados



por las acciones de *hábeas corpus*, acceso a la información pública, *hábeas data*, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena". El Art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, preceptúa: "Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". El Art. 25 *ibídem* manifiesta: "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier 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, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales..."; el objetivo principal, esencial, trascendental de la acción de protección es amparar los derechos constitucionales de las personas, de los colectivos y de la naturaleza, impidiendo su vulneración, siendo los jueces los encargados de dar esa protección en representación del Estado, razón por la cual, la acción de protección es la más importante de las garantías jurisdiccionales ya que ésta se encamina a lograr la tutela de los derechos constitucionales y de los derechos y garantías establecidos en instrumentos internacionales de derechos humanos, se constituye en un instrumento básico e inmediato con que cuenta el ordenamiento jurídico ecuatoriano para proteger eficazmente los derechos constitucionales, teniendo la acción de protección varias características como: El ser reparatoria integralmente del daño causado, esencialmente jurisdiccional, constitucional, breve, informal, sencilla y universal; si se comprueba que un derecho es vulnerado debe reparar la vulneración de los derechos protegidos siempre y cuando se compruebe el quebrantamiento de derechos del accionante, es una acción cautelar, una herramienta jurídica para defender y restablecer los derechos constitucionales, tiene preferencia, se desarrolla en un proceso sumario, oral, es una acción intercultural; por todo lo indicado queda claro que la acción de protección constituye un mecanismo de garantía básica ante las violaciones de derechos constitucionales; sin embargo de ello, para que pueda interponerse existen ciertos requisitos que la ley exige se cumplan, así lo establece el Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que refiere: "Requisitos.- La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado"; en cuanto a los requisitos de procedencia y legitimación el Art. 41 *ibídem* dice: "La acción de protección procede contra: 1. 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. 2. Toda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos y garantías. 3. Todo acto u omisión del prestador de servicio público que viole los derechos y garantías. 4. Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias: a) Presten servicios públicos o impropios o de interés público; b) Presten servicios públicos por

D. 12 (10)
Cualo (4)

delegación o concesión c) provoque daño grave; d) La persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier tipo. 5. Todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona". El Art. 42 ibídem trata de la improcedencia de la acción de protección indica: "Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. 2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación. 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven 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. 6. Cuando se trate de providencias judiciales. 7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral. En estos casos de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma." Para presentar acción de protección deben establecerse parámetros exigidos por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, guardando relación con lo dispuesto en el Art. 82 de la Constitución de la República que manifiesta que el derecho a la seguridad jurídica se manifiesta en el respeto a la Constitución y a la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, hecho lo cual, el Juez de Garantías Constitucionales, debe dirigir su análisis a la determinación de la posible vulneración de derechos constitucionales. En virtud de la naturaleza de la acción y conforme dispone al artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es imprescindible determinar la posible vulneración de derechos constitucionales, a cuyo efecto se debe considerar el mérito del expediente, inclusive la relación de los hechos, los argumentos expuestos por los sujetos procesales, las pruebas actuadas ante la Juez *A quo*; y, demás aspectos de relevancia; si de ellos no se desprende una vulneración de derechos, lo pertinente y jurídicamente adecuado es **rechazar la acción** planteada; ejercicio que se ha realizado en la sentencia de primer nivel, pero que el legitimado activo la aduce errada; por lo que, se hacen las siguientes consideraciones:

7.1. RESPECTO A LA VULNERACIÓN DE DERECHOS CONSTITUCIONALES.- La parte accionante alega como derechos constitucionales vulnerados: 1) Derecho a la seguridad jurídica, y 2) Derecho al trabajo.

7.1.1.- RESPECTO DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA: El Artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador consagra el derecho a la seguridad jurídica, así: "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". En este sentido, la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia No. 2922-17-EP/22, señaló que: "*el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de sus*



reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad". El derecho constitucional a la seguridad jurídica garantiza certeza en la aplicación normativa, en tanto se fundamenta en el respeto a la Constitución de la República y en la aplicación de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por parte de las autoridades competentes, conforme lo determina el artículo 82 del texto constitucional. Se refiere a la garantía de cumplimiento del Derecho por todos los destinatarios, así como la correcta regulación en la aplicación por parte de los órganos e instituciones encargadas de hacerlo, de tal manera que, en este sentido, todas las personas, públicas y privadas, quedan obligadas al cumplimiento de la Constitución y la Ley.

Ahora bien, en el presente caso, la accionante menciona que se le ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica debido a que se cesó de sus funciones como Registradora de la Propiedad sin seguir el procedimiento estipulado, que es, designar a otro funcionario por medio de un concurso de méritos y oposición, ya que, le terminaron la prórroga de forma unilateral.

En este sentido, a fojas 3 se encuentra la Acción de Personal 030-UATH-2022, en la que se manifiesta: "(...) *La autoridad Nominadora en uso de las atribuciones que me confiere la Ley (...) de conformidad a la Resolución No. 0014-NG-DINARDAP-2021 (...) se da por terminada la prórroga de funciones en calidad de Registradora de la Propiedad del cantón San Miguel de los Bancos a favor de la Abg. Calizta Flor Cabrera Velez (...)*".

Las normas que corresponden analizar al caso, es el Art. 240 de la Constitución que establece: "(...) *Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales*". El Art. 60 del Código Orgánico de Organización Territorial de Autonomía y Descentralización que establece que las atribuciones del alcalde o alcaldesa es: "(...) *i) Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; expedir previo conocimiento del concejo, la estructura orgánico - funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal; nombrar y remover a los funcionarios de dirección, procurador síndico y demás servidores públicos de libre nombramiento y remoción del gobierno autónomo descentralizado municipal (...)*". En este sensu, tanto de los hechos como de las normas transcritas se puede observar que la autoridad nominadora, que en este caso, es el Alcalde, tiene la facultad de nombrar o remover a los funcionarios de dirección o de libre nombramiento y remoción del gobierno autónomo descentralizado municipal. Por lo que, si analizamos los hechos la institución demandada tenía la facultad de remover a la accionante, y esta facultad esta reconocida por la Ley, por tanto, no se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica de la accionante.

7.1.2.- DERECHO AL TRABAJO: El Art. 33 de nuestra Constitución, al referirse a este derecho, menciona que el trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico,

Onc. (LL)
Cinco (5)

fuente de realización personal y base de la economía. La Corte Constitucional, en lo que corresponde al núcleo de este Derecho, en la sentencia No. 014-15-SEP-CC, argumentó: “De esta manera, ha de tenerse en cuenta que el derecho al trabajo, en su dimensión constitucional, que además es aquella vinculada con su núcleo esencial, se expresa a través del reconocimiento jurídico de justas remuneraciones y retribuciones, así como en el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado, conforme lo dispone el artículo 33 de la Constitución de la República (...)”. 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. La accionante manifiesta que se ha vulnerado este derecho debido a que se le a removido de sus funciones sin seguir el procedimiento y por ende, de forma inesperada. No obstante, de los recaudos procesales, se puede observar que la accionante, conocía que sus funciones se terminaron, y que se encontraba en prorroga de ellas, así como, que su cargo es de remoción, es decir, conocía la no permanencia de su cargo y no estarían fundadas sus expectativas de estabilidad. Por tanto, este Tribunal considera que no se vulnero el derecho al trabajo.

7.2. RESPECTO A QUE LO DEMANDADO ES UN ASUNTO DE MERA LEGALIDAD.-

De la revisión de la demanda y de las alegaciones del accionante, se establece que alega como vulneración a derechos constitucionales, asuntos inherentes al cese de las funciones de la accionante. Es importante analizar el régimen jurídico y competencia de la institución, en este sentido el Art. 226 de la Constitución de la República del Ecuador, señala: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. (Lo subrayado es nuestro). El Art. 88 *ibídem*, establece que: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”, en el mismo sentido el Art. 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional nos indica que: “Acción de Protección Objeto.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos,(...)”; normas legales que son muy claras al indicar que para que proceda la acción de protección, es necesario la existencia de derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales; que el acto u omisión provenga de autoridad pública no judicial; y, que el acto



vulnera derechos constitucionales del accionante; frente a esto la Corte Constitucional, para el periodo de transición en la sentencia No. 001-10-PJO, Caso No. 00999-09-JP, al referirse sobre la procedencia de la acción de protección considera “(...) que las garantías jurisdiccionales, específicamente la acción de protección, proceden cuando del proceso se desprenda la vulneración de derechos constitucionales proveniente de un acto de autoridad no judicial”, de igual manera “(...) la acción de protección **no procede cuando se refiere a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existen vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos y particularmente la vía administrativa**”, en el mismo sentido la Corte Constitucional dentro del Caso No. 1000-12-EP, en sentencia No. 0016-13-SEP-CC, de fecha 16 de mayo del 2013, afirma que “(...) la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, (...)” así mismo indica que “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.”, continuando con el análisis señala que: “La acción de protección no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, (...)”, es decir que la acción de protección “(...) no procede cuando el titular del derecho vulnerado cuenta con la posibilidad real de acceder a una tutela judicial efectiva, imparcial y expedita en la vía ordinaria, (...)”; de ahí que, para que proceda la acción de protección no deben referirse a temas o cuestiones de mera legalidad, ya que en estos casos pueden ser conocidos y resueltos en los órganos de jurisdicción ordinaria, en este caso por el Tribunal Contencioso Administrativo, de ser el caso, por lo tanto, una acción de protección procede cuando existe una vulneración real y cierta a los derechos constitucionales y no cuando se trata de temas de mera legalidad, ya que en estos casos puede ejercer su derecho de impugnar ante el órgano regular de justicia, conforme lo expresa el Art. 173 de la Constitución de la República al indicar que: “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”, norma Suprema que tiene relación con el Art. 31 del Código Orgánico de la Función Judicial que establece: “(...) Las resoluciones dictadas dentro de un procedimiento por otras autoridades e instituciones del Estado, distintas de las expedidas por quienes ejercen jurisdicción, en que se reconozcan, declaren, establezcan, restrinjan o supriman derechos, no son decisiones jurisdiccionales; constituyen actos de la Administración Pública o Tributaria”, en el mismo sentido el Art. 217 numeral 4 expresa que: “Art. 217.- Atribuciones y Deberes.- Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo: (...) 4. Conocer y resolver las demandas que propusieren contra actos, contratos o hechos administrativos en materia no tributaria, expedidos o producidos por las instituciones del Estado que conforman el sector público y que afecten intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas; (...)”, finalmente el Art. 69 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva dispone: “Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este Estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial (...)”; en el presente caso, no existen derechos constitucionales vulnerados, la principal pretensión de la accionante es que se deje sin efecto

Doc = (12)
S = (6)

la Resolución Ejecutiva No. 0106-GADMSMB-2022 de 16 de agosto de 2022. El respeto al trámite correspondiente permite el cumplimiento de las normas del debido proceso y la seguridad jurídica en el país, por lo que intentar subsanar la supuesta violación de derechos constitucionales mediante procedimientos ajenos a la naturaleza de las garantías jurisdiccionales genera inseguridad jurídica, y lo que es más, desnaturaliza la acción de protección, -al pretender que se resuelva por los canales constitucionales asuntos que le corresponde a la jurisdicción ordinaria, que ha establecido el trámite respectivo. Por lo que la pretensión de la accionante, tiende a que los jueces constitucionales, resuelvan un conflicto que no entra en la esfera constitucional, contrariando el contenido de la norma constante en el Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

OCTAVO.- RESOLUCIÓN: Al no haberse verificado vulneración de derechos constitucionales y evidenciarse que la pretensión es de mera legalidad, al amparo de la disposición contenida en los numerales 1 y 4 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, la acción de protección resulta improcedente; por lo expuesto, conforme lo previsto en los artículos 24 y 42 de la Ley Orgánica de la materia, este Tribunal de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA,** ACEPTA el recurso de apelación interpuesto por el legitimado pasivo, Edgar Eduardo Hinojosa Castro, Procurador Síndico del Cantón San Miguel de los Bancos, y REVOCA la sentencia dictada el 26 de septiembre del 2022, a las 11h00, por la Dra. Lorena Paredes Torres, Jueza Titular de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón San Miguel de los Bancos. Se dispone que, por Secretaría de Sala, una vez ejecutoriada esta sentencia, se remita una copia certificada de la misma a la Corte Constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 86, número 5 de la Constitución de la República del Ecuador, y, luego, devuélvase el expediente a la Unidad Judicial de origen. **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

VERA CEVALLOS CENIA SOLANDA

JUEZ(PONENTE)

VILLA CAJAMARCA EDI GIOVANNY

JUEZ



ALMEIDA BERMEO OSWALDO

JUEZ

**ESPACIO
EN BLANCO**



En Quito, jueves veinte y seis de enero del dos mil veinte y tres, a partir de las quince horas y cuarenta y dos minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA que antecede a: CABRERA VELEZ CALIXTA FLOR en el casillero No.9999, en el casillero electrónico No.1704546041 correo electrónico calixta.cabrera@gmail.com. del Dr./Ab. CALIXTA FLOR CABRERA VELEZ; CABRERA VELEZ CALIXTA FLOR en el casillero No.9999, en el casillero electrónico No.1705690863 correo electrónico drprcp@hotmail.com, ricardo.calderon@ballardecuador.com, drprcp@gmail.com, boletasjudiciales@hotmail.com. del Dr./Ab. PABLO RICARDO CALDERON PASQUEL; CABRERA VELEZ CALIXTA FLOR en el casillero No.9999, en el casillero electrónico No.1707805857 correo electrónico drpuga63@yahoo.com. del Dr./Ab. PABLO HERNAN PUGA BENALCAZAR; CALLE AVILA MARCO MIGUEL - ALCALDE DEL CANTON SAN MIGUEL DE LOS BANCOS en el casillero electrónico No.1713136255 correo electrónico dariohinojosa.abogado@gmail.com, dario.hinojosa@gadmsmb.gob.ec. del Dr./Ab. EDGAR DARIO HINOJOSA CASTRO; HINOJOSA CASTRO EDGAR DARIO - PROCURADOR SINDICO DEL CANTON SAN MIGUEL DE LOS BANCOS en el casillero electrónico No.1713136255 correo electrónico dariohinojosa.abogado@gmail.com, dario.hinojosa@gadmsmb.gob.ec. del Dr./Ab. EDGAR DARIO HINOJOSA CASTRO; IÑIGO SALVADOR CRESPO - PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO en el casillero No.1200 en el correo electrónico notificaciones_constitucional@pge.gob.ec. Certifico:

BLASCO SANTIAGO VILLACRES HEREDIA

SECRETARIO

EN ESPACIO



**ESPACIO
EN BLANCO**

CAUSA No. 17322-2022-00307

RAZON: Siento por tal que, las siete (7) fotocopias que anteceden, son iguales a sus originales, tomadas de la Acción de Protección No. 17322-2022-00307, seguida por CABRERA VELEZ CALIXTA FLOR, en contra de ALCALDE DEL CANTON SAN MIGUEL DE LOS BANCOS .- Quito, 20 de marzo de 2023.- CERTIFICO:

AB. SANTIAGO VILLACRES HEREDIA
SECRETARIO.

EN ESPACIO
BLANCO



**ESPACIO
EN BLANCO**