



**REPÚBLICA DEL ECUADOR
FUNCIÓN JUDICIAL
www.funcionjudicial.gob.ec**

Juicio No: 06332202100232, SEGUNDA INSTANCIA, número de ingreso 1

Casillero Judicial No: 0
Casillero Judicial Electrónico No: 1721728010
p_centenom@hotmail.com
info@centenoabogados.com
paulcenteno@centenoabogados.com

Fecha: 16 de febrero de 2022

A: LOPEZ CARRERA PATRICIA ALEXANDRA

Dr/Ab.: PAUL ALEJANDRO CENTENO MALDONADO

**SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL, PENAL MILITAR, PENAL POLICIAL Y
TRÁNSITO DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE CHIMBORAZO**

En el Juicio No. 06332202100232, hay lo siguiente:

Riobamba, miércoles 16 de febrero del 2022, las 14h43, VISTOS: La señora Jueza de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pallatanga, Ab. Martha Zambrano, como Jueza Constitucional, dicta sentencia el jueves 6 de enero del 2022, las 16h44, en la que niega por improcedente, la acción de protección planteada por Patricia Alexandra López Carrera, en contra de Enrique Granizo Muñoz y Ramiro Pontón, Alcalde y Procurador Síndico, respectivamente, del Gobierno Autónomo Descentralizado Cantonal de Pallatanga, “ante la inexistencia real de hechos que haya provocado la vulneración de derechos constitucionales en contenido esencial”.

Por haber sido presentado recurso de apelación de forma oral por parte de la legitimada activa una vez emitida la decisión oral, es concedido en la misma sentencia escrita.

1. ANTECEDENTES.

La accionante, en su demanda constante de fs. 30 a 39, fundamentándose en contenidos de la Constitución y leyes de la República e instrumentos internacionales de derechos humanos expone en lo principal que:

Mediante resolución administrativa No. 051-GADMP-2016, de 8 de septiembre de 2016 y acción de personal Nro. 45, de 9 de septiembre del 2016, el ex alcalde del cantón Pallatanga, Dr. Lennin Tito Ruilova, le declara ganadora del concurso de méritos y oposición para el cargo de Registradora de la

Propiedad y Mercantil del Cantón, para el periodo fijo de 4 años.

Mediante resolución administrativa Nro. 8-GADMP-A-2020, el alcalde emite el cese de sus funciones, vulnerando sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, debido proceso, derecho de igualdad ante la ley, generando afectación al derecho de trabajo en su dimensión social, al no agotarse el procedimiento legal para nombrar a su reemplazo, esto es un ganador de concurso de méritos y oposición.

Esta vulneración de derechos constitucionales ha sido reconocida por los señores jueces de primera y segunda instancia en el proceso constitucional de acción de protección No. 06332-2020 00103, ordenando en sentencia que: "...la actual Registradora de la Propiedad del GAD Municipal de Pallatanga, nombrada mediante Acción de Personal Nro. 45 de 09 de septiembre del 2016, por un periodo de cuatro años, cesará en funciones de manera definitiva únicamente cuando sea legalmente reemplazada y, éste ocurre con resultado de un concurso de méritos se nombra al nuevo titular quién la reemplace, por tanto, no puede aplicarse lo dispuesto en el Art. 24 de la ORDENANZA PARA LA ORGANIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DEL CANTÓN PALLATANGA, porque simplemente no existe ausencia definitiva, por la excepción contenida en las normas descritas anteriormente. En conclusión, para la emisión de la Resolución Administrativa Nro. 8-GADMP-A-2020, se inobservó las normativa anteriormente citada, ocasionando una vulneración del derecho a la seguridad jurídica, debido proceso, derecho de igualdad ante la ley, como consecuencia, una afectación al derecho de trabajo en su dimensión social, al no existir su reemplazo. La decisión impide continuar en funciones prorrogadas. Importante resaltar que la entidad demandada, en su defensa argumentó que el acto administrativo impugnado no causa daño grave y que es la jurisdicción Contencioso Administrativa en donde debe presentarse la correspondiente reclamación; en definitiva, pretende justificar, el incumplimiento de la vía de reclamo normativa, con su consecuente vulneración de los derechos constitucionales citados, limitándose en señalar, la existencia de una vía de reclamo ordinaria. No puede la arbitrariedad primar en la emisión de los actos administrativos. Nuestra Corte Constitucional, ha manifestado la obligación de que el Juzgador dilucide en cada caso puesto a su conocimiento- si se trata de vulneración de los derechos constitucionales. "La acción de protección procede cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al 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" En conclusión, se observa vulneración de derechos constitucionales descritos en líneas anteriores, por tanto, es procedente...".

Acatando esta sentencia constitucional, mediante resolución administrativa Nro. 09-GADMP-A-2020, de 16 de octubre de 2020 y Acción de Personal Nro. 098 de 16 de octubre de 2020, se le prorroga en funciones hasta que se convoque al respectivo concurso de méritos y oposición.

No obstante, mediante resolución administrativa Nro. 05-GADMP-A-2021, de 07 de diciembre de 2021, por segunda ocasión, el alcalde del Cantón Pallatanga emite el cese de sus funciones, pero esta vez se sustenta en la Resolución Nro. 0014-NG-DINARDAP-2021 de 12 de noviembre de 2021.

2. PRETENSIÓN CONCRETA DE LA LEGITIMADA ACTIVA.

Considera la accionante que, en su perjuicio, se han vulnerado sus derechos a la seguridad jurídica e irretroactividad normativa y al trabajo en su dimensión social.

Solicita por tanto que se declare en sentencia su vulneración y por tanto se deje sin efecto, de manera definitiva la resolución administrativa No. 05-GADMP-A-2021, de 7 de diciembre del 2021 y se disponga de manera inmediata su reincorporación al cargo y como medida de reparación económica, se ordene el pago de sus remuneraciones por el tiempo que ha permanecido cesada en funciones y más beneficios laborales hasta su reincorporación.

Encontrándose la acción en estado de resolver, se considera:

3. LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA EN LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES.

El Art. 86 de la Constitución de la República dispone que las garantías jurisdiccionales se regirán en general por las siguientes disposiciones: 2. Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos.

En armonía con esta norma, el Art. 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone que para la tramitación de las garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales, será competente cualquier jueza o juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos.

4. COMPETENCIA DE LA SALA.

Este Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, integrado por los Jueces, Dres. Jorge Verdugo Lazo, Fernando Cabrera Espinoza y Enrique Donoso Bazante, asume la competencia para conocer, sustanciar y resolver la causa, acorde a lo dispuesto en el inciso segundo del numeral 3 del Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador vigente, que manifiesta: “Las sentencias de primera instancia podrán ser apeladas ante la Corte Provincial, los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución”, en relación con el Art. 168 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “Conocer y resolver los recursos de apelación que se interpongan en contra de los autos y las sentencias de las Juezas y Jueces de instancia respecto de las acciones de protección, habeas corpus, habeas data y acceso a la información” y en virtud del sorteo respectivo, cuya razón se aprecia de fs. 1 del cuaderno de segunda instancia.

5. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA ACCIÓN ORDINARIA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS.

El Art. 88 de la Constitución de la República ordena 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 igual sentido, el Art. 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional,

dispone que esta figura 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 habeas corpus, acceso a la información pública, habeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena.

Al respecto, en la sentencia No. 016-13-SEP-CC, en el caso No. 1000-12-EP, la Corte Constitucional determina que:

“La Acción de Protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. 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 las vías idóneas y eficaces de la jurisdicción ordinaria”

6. VALIDEZ PROCESAL.

La seguridad jurídica, que consagra el Art. 82 de la Constitución de la República, se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las Autoridades Competentes.

Es necesario, por tanto, determinar inicialmente si, en la sustanciación y resolución de la acción ordinaria de protección de derechos, planteada por los legitimados activos, el juez constitucional de primer nivel, respetó la Constitución de la República, específicamente la seguridad jurídica, que: “...constituye un derecho y una garantía que permite que el contenido, tanto del texto constitucional como de las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sean observadas y aplicada en todas sus actuaciones, por operadores jurídicos y por autoridades públicas investidas de competencia, generando de esta forma en las personas la certeza respecto al goce de sus derechos constitucionales. Así este derecho materializa el respeto a los derechos y asegura que una situación jurídica no será cambiada, sino de conformidad con los procedimientos legalmente establecidos. Por lo tanto, este derecho se enlaza con la confianza de los particulares con el orden jurídico y la sujeción de todos, situación que se ve relacionada con el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas...” (DESARROLLO JURISPRUDENCIA. DE LA PRIMERA CORTE CONSTITUCIONAL NOVIEMBRE 2012-NOVIEMBRE 2015, secretaría Técnica Jurisdiccional Corte Constitucional del Ecuador Quito-Ecuador 2017; p. 117).

En tal sentido, es una obligación, no una facultad, de todos los operadores de justicia, el respetar el debido proceso a favor de quienes activen el sistema judicial, sin que esto implique necesariamente el otorgarles la razón, sino garantizar que sus requerimientos serán atendidos y resueltos conforme a los elementos jurídicos, fácticos y probatorios que aporten en defensa de sus derechos.

Al efecto, el Art. 76 de la Constitución de la República, ordena que le corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes; en su numeral 7 se plasma el derecho de las personas a la defensa, que entre otras garantías incluye en el literal a), que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

La acción constitucional ha sido sustanciada en observación de las normas previstas en el Art. 86,

literales a y b de la Constitución de la República y las pertinentes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sin existir omisión de solemnidad sustancial alguna que influya en la decisión, por lo tanto, se concluye que se han garantizado los derechos de legitimados activos y pasivo, por lo que se ratifica la validez procesal.

7. ANÁLISIS DEL TRIBUNAL DE APELACIÓN

7.1. Siendo el Ecuador un Estado constitucional de derechos y justicia, los derechos humanos prevalecen frente a la estructura e instituciones estatales, por tanto, el fin del Estado ya no es simplemente cumplir y hacer cumplir la ley, sino que es su obligación fundamental proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, sin restricción de ninguna naturaleza, tutelando los derechos a favor de los ciudadanos sin restricción alguna, lo que tiene armonía con el Art. 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en cuanto a que, “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención”

La Corte Constitucional en el caso N° 1000-12-EP, ha resuelto que la Acción de Protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales.

En consecuencia, 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 las vías competentes y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria.

No existe, por tanto, posibilidad alguna de que la acción de protección sea procedente para resolver asuntos de estricta legalidad o que constituya una vía para conocer y resolver la aplicación o cumplimiento de disposiciones infra constitucionales o contractuales, cualquiera que sea su naturaleza, pues para ello, el ordenamiento ha previsto acciones ordinarias específicas

Esencial entonces que, lo primero que debe ser verificado por los Jueces Constitucionales es que, efectivamente se trate de un tema de constitucionalidad y no de un conflicto de mera legalidad que no afecte un derecho constitucional, verificación que ha omitido inmotivadamente el señor Juez de primer nivel, en la resolución impugnada respecto a la improcedencia de la acción de protección, asegurando la inexistencia de transgresión de derechos de la ciudadana López Carrera, toda vez que, como más adelante lo analizaremos, si se constata vulneración de derechos en su perjuicio.

El Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ordena que la acción ordinaria 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. (...) En estos casos, de manera sucinta el juez, mediante auto, declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma”.

En este sentido, en la sentencia No. 102-13-SEP-CC, caso 0380-10-EP, de 4 de diciembre del 2013, la Corte Constitucional examina los conceptos de admisión y procedencia en la doctrina jurídica

procesal. Luego establece la distinción entre estos dos conceptos, consignando lo siguiente: “admisión como simple verificación de requisitos formales para iniciar la sustanciación de un procedimiento, un primer acto que da cabida a las siguientes etapas procesales, a diferencia de la procedencia que implica una verificación material sobre la existencia de la razón o fundamento para la obtención de cierto pronunciamiento o para acceder a ciertos recursos”.

En consecuencia, interpreta condicionalmente y con efectos erga omnes el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y señala: “El momento procesal para la determinación de la existencia de las causales de inadmisión, previstas en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la LOGJCC, será al calificar la demanda mediante auto (in limine).

En tanto que las causales de improcedencia de la Acción de Protección contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la LOGJCC, deberán ser declaradas mediante sentencia motivada.

7.2. LOS ELEMENTOS APORTADOS POR LOS LEGITIMADOS ACTIVO Y PASIVOS

Resulta incuestionable, aceptado por los legitimados activo y pasivo y por tanto probado que:

- La legitimada activa, luego de haber resultado ganadora del respectivo concurso de méritos y oposición, mediante acción de personal No. 45, es designada Registradora de la Propiedad y Mercantil del cantón Pallatanga, iniciando labores el 12 de septiembre del 2016; nombramiento a período fijo por cuatro años, con la posibilidad de ser reelegida por una sola vez.

- En resolución No. 08-GADMP-A-2020, el alcalde Enrique Granizo Muñoz cesa en funciones a la legitimada activa a partir del 12 de septiembre del 2020, considerando que se ha cumplido el período para el que fue designada, encargando el Registro a William Zambrano Gallegos hasta que se designe al titular.

- Ante esta resolución administrativa, la ciudadana López Carrera ha presentado la acción ordinaria de protección No. 06332-2020-00103, resuelta a su favor en dos instancias, habiendo, en definitiva, un Tribunal de la Sala Especializada de lo Civil de esta Corte Provincial, resuelto declarar la vulneración de sus derechos constitucionales y por tanto ordenado que se le reintegre al cargo a la accionante y que la misma cesará en sus funciones de manera definitiva, únicamente cuando sea legalmente reemplazada, lo que ocurrirá con el resultado de un concurso de méritos y oposición, con el que se nombra al nuevo titular que le reemplazará.

- En acatamiento a dicha decisión constitucional que se encuentra ejecutoriada y por tanto no susceptible de ser modificada, confirmada o revocada, excepto única y exclusivamente por la Corte Constitucional Ecuatoriana, el 16 de octubre del 2020, el alcalde Granizo emite la resolución administrativa No. 09-GADMP-A-2020, con la que revoca y deja sin efecto la resolución inmediatamente anterior, el oficio No. TH-GADMP-2020 con el que se notifica a la accionante la terminación de la relación laboral y el oficio No. 722-GADMP-A-2020 con el que se niega la prórroga y da por terminado el nombramiento a período fijo; revocar la designación de Registrador interino a William Zambrano, reintegrar a las funciones a la Dra. López Carrera y disponer que elabore la correspondiente acción de personal en este sentido.

- No obstante, el 7 de diciembre del 2021, el alcalde Granizo emite la resolución administrativa No. 05-GADMP-A-2021, en la que, fundamentado en el informe jurídico que ha emitido el Procurador Síndico Ab. Ramiro Pontón, quien sostiene que se proceda al encargo del Registro, toda vez que ya ha concluido el período y la accionante permanece, por la acción de protección quince meses más y también en la resolución No. 0014-NG-DINARP-2021 expedida por la Directora Nacional de

Registros Públicos el 12 de noviembre del 2021, y que se menciona es de cumplimiento obligatorio, procede nuevamente a cesar en sus funciones a la Registradora López Carrera y en un acto que refleja claramente las verdaderas intenciones de la autoridad municipal, procede a encargar esta vez la dependencia municipal a quien elaboró el informe para el cese de funciones de la legitimada activa esto es a quien hasta ese momento desempeñaba las funciones de Procurador Síndico del GADMP, el Ab. Ramiro Pontón.

7.3. LA AFECTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA

Este nivel de apelación, con respecto a la vulneración del derecho a la seguridad jurídica contenido en el Art. 82 de la Constitución de la República, y que como ya está señalado, se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, no hay duda alguna que su eje principal consiste en el respeto, por parte de las autoridades administrativas y judiciales a la Carta Suprema y al ordenamiento jurídico infra constitucional vigente; es una garantía inherente a todo ser humano y su inobservancia o vulneración rompe el principio de la dignidad de la persona, pues, con la seguridad jurídica una persona puede tomar decisiones de forma libre, con la confianza que la estructura jurídica del país prevalecerá ante cualquier intromisión y la seguridad de que el operador de justicia y autoridad administrativa actuará dentro de ese marco legal.

La Norma Constitucional, refiere que la Acción de Protección es una garantía jurisdiccional que implica una prevención o reparación del derecho vulnerado según corresponda al caso; tiene como objetivos la tutela de los derechos constitucionales, la declaración de su vulneración y desde luego la reparación integral de los daños causados por su vulneración sin que pueda omitirse ninguno. Con esta garantía jurisdiccional las personas cuentan con una vía adecuada y eficaz, que permite que todos sus derechos sean justiciables y de esa forma obtener su aplicación directa e inmediata.

7.4. En el caso, es necesario referirnos al marco jurídico que rige el desenvolvimiento del Registro de la Propiedad; en este sentido, el Art. 265 de la Constitución de la República determina que el sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el ejecutivo y las municipalidades.

Según el Art. 19 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, 1, que rige a partir de su publicación en el suplemento del Registro Oficial 162, de 31 de marzo del 2010,

”... de conformidad con la Constitución de la República, será administrado conjuntamente entre las municipalidades y la Función Ejecutiva a través de la Dirección Nacional de Registros Públicos. Por lo tanto, el Municipio de cada cantón o Distrito Metropolitano se encargará de la estructuración administrativa del registro y su coordinación con el catastro. La Dirección Nacional dictará las normas que regularán su funcionamiento a nivel nacional.

Los Registros de la Propiedad asumirán las funciones y facultades del Registro Mercantil, en los cantones en los que estos últimos no existan y hasta tanto la Dirección Nacional de Registros Públicos disponga su creación y funcionamiento.

Las Registradoras o Registradores de la propiedad deberán ser de nacionalidad ecuatoriana, abogadas o abogados y acreditar ejercicio profesional por un período mínimo de 3 años y los demás requisitos que la ley prevé para el ejercicio del servicio público y Ley del Registro. El concurso de méritos y oposición será organizado y ejecutado por la municipalidad respectiva con la intervención de una veeduría ciudadana. Una vez concluido el proceso, la Alcaldesa o Alcalde procederá al nombramiento

del postulante que mayor puntuación hubiere obtenido, por un período fijo de 4 años, quien podrá ser reelegida o reelegido por una sola vez.

Las Registradoras o Registradores podrán ser destituidas o destituidos de sus cargos por incumplimiento de las funciones registrales debidamente comprobado, de conformidad con la presente ley, su reglamento y las demás normas que regulen el servicio público.

También podrán ser destituidos en los casos en los que impidan o dificulten la conformación y funcionamiento del Sistema Nacional de Registros Públicos, de conformidad con el reglamento de la presente ley.”

En armonía a la norma, los Arts. 18, 19 y 20 de su reglamento, publicado en el tercer suplemento del Registro Oficial 718, de 23 de marzo del 2016, disponen que:

“Registros de la Propiedad.- Las oficinas del Registro de la Propiedad son dependencias públicas desconcentradas, con autonomía registral y administrativa que en virtud de lo dispuesto en el artículo 265 de la Constitución de la República, se administran de manera concurrente entre el Ejecutivo, a través de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos y las municipalidades

Art. 19.- Administración concurrente.- Las municipalidades dentro de la administración concurrente de los Registros de la Propiedad, serán las encargadas de su organización administrativa, mientras que será competencia de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos la producción de normas y directrices respecto a su funcionamiento a nivel nacional, en áreas tales como la fijación de estándares generales para la implementación de sistemas informáticos en los registros, la determinación de procedimientos informáticos para los trámites registrales, la cooperación de los registros con instituciones del Estado que requieran información por mandato judicial o de Ley y el uso de herramientas informáticas públicas para la simplificación de trámites ciudadanos y de los procesos administrativos.

Art. 20.- De los concursos de mérito y oposición. - El concurso de mérito y oposición para la designación de los Registradores de la Propiedad a nivel nacional, será llevado a cabo por la municipalidad respectiva con la intervención de una veeduría ciudadana, en base a la reglamentación que sobre dicho concurso expida la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos.”

De tales normas se determina entonces que, la administración es concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades estas últimas que serán las encargadas de su organización administrativa.

Y resaltamos además que esta ley ordena que las Registradoras o Registradores de la Propiedad, deben ser ecuatorianos, abogadas o abogados y acreditar ejercicio profesional por un período mínimo de 3 años y los demás requisitos que la ley prevé para el ejercicio del servicio público y Ley del Registro.

De lo que resulta indudable que quienes desempeñan el cargo de titulares de un Registro de la Propiedad, son servidores públicos y por tanto con las mismas obligaciones y derechos que la Constitución, las leyes de la República e instrumentos internacionales contemplan para cualquier otro servidor público, con las excepciones específicas que en este caso constituyen en que el nombramiento que se obtenga de un concurso de méritos y oposición es por un período fijo de cuatro años, pudiendo ser reelegido, así mismo a través de concurso, por un período más.

Por tanto, el marco legal que rige la relación laboral entre el Registrador de la Propiedad es la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento.

Al efecto, según el Art. 4 de esta ley, serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad

dentro del sector público.

En tanto que, según el Art. 47 ibídem, señala los casos de cesación definitiva, por lo que, en el caso del literal e), la servidora o servidor público cesará definitivamente en sus funciones: Por remoción, tratándose de los servidores de libre nombramiento y remoción, de período fijo, en caso de cesación del nombramiento provisional y por falta de requisitos o trámite adecuado para ocupar el puesto. La remoción no constituye sanción.

Siempre en armonía con el precepto contenido en el Art. 228 de la Constitución de la República en cuanto ordena que, el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

Por otra parte, el Reglamento de la citada ley en su Art. 17 que determina las diferentes clases de nombramientos, para el ejercicio de un puesto en la función pública pueden ser: d) De período fijo: Aquellos cuyos titulares son nombrados para ejercer un puesto en el servicio público por un período determinado por mandato legal.

Y el Art. 105 (Sustituido por el Art. Único del D.E. 190, publicado en el Registro Oficial No. 109-2S de 27 de octubre del 2017) ordena que, “en los casos de cesación de funciones por remoción previstos en el artículo 47, letra e) de la Ley Orgánica de Servicio Público, la misma no implica sanción disciplinaria de ninguna naturaleza y se observará lo siguiente:

4.- Cesación de funciones por remoción de funcionarios de período fijo.- La o el servidor que hubiere sido designado para ejercer un puesto por período fijo, cesará en sus funciones en los siguientes casos:

4.1.- De manera inmediata el día en que concluya el período para el cual fue designado, sin que se requiera para tal efecto, la formalización de acto administrativo alguno.

Sin perjuicio de lo señalado en el inciso anterior, a fin de garantizar la continuidad de la prestación de los servicios y actividades institucionales, los funcionarios de período fijo que formen parte del nivel jerárquico superior no podrán separarse del desempeño de su puesto, en la misma calidad que ostenten, hasta que sean legalmente reemplazados, conforme a lo siguiente:

a.- Cuando la ley no haya previsto la existencia de un servidor que pueda asumir el puesto como suplente o encargado o a pesar de estar previsto el puesto de dicho servidor se encontrare vacante o ya no existiere otro suplente, se procederá de manera inmediata a iniciar el proceso respectivo para la designación del funcionario de período fijo y el que debiere haber sido removido continuará en ejercicio de sus funciones hasta que se posesione el servidor que resultare electo; y,

b.- En caso de que el procedimiento de selección para la designación de los funcionarios públicos reemplazantes no hubiere concluido oportunamente, debiendo el servidor que debió ser removido continuar en ejercicio de sus funciones hasta que concluya el proceso de selección y se posesione el servidor que resultare electo.

En estos casos se mantendrá la representación institucional que se hubiere establecido hasta que se produzca el reemplazo.”

Disponiendo entonces la norma reglamentaria que los concursos de méritos y oposición a nivel nacional, serán llevado a cabo por la municipalidad respectiva con la intervención de una veeduría ciudadana, en base a la reglamentación que sobre dicho concurso expida la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, al no haber podido organizarse dichos concursos, mediante memorandos

DINARDAP-DINARDAP-2021-0180-M y 2021-0329-M ha suspendido durante 60 días en cada ocasión, la realización de estos concursos, por lo que al admitir que no ha sido posible organizarlos, se señala la necesidad de regular la figura de los encargos.

7.5. Para el efecto, la Directora Nacional de Registros Públicos, emite el 12 de noviembre del 2021, la resolución No. 0014-NG-DINARP-2021, que contiene: “LA NORMA QUE REGULA EL ENCARGO DE LOS REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD, REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD CON FUNCIONES Y FACULTADES DE REGISTRO MERCANTIL Y REGISTRADORES MERCANTILES A NIVEL NACIONAL HASTA LA DESIGNACIÓN DE LOS TITULARES EN CADA REGISTRO”.

Señala el Art. 2 que su ámbito de aplicación es para los casos que hayan concluido los periodos de los titulares y aun no hayan sido legalmente reemplazados mediante concurso; el Art. 3 que corresponde al GAD y a la Dirección Nacional de Registros Públicos, según corresponda por ley, planificar y ejecutar el concurso de méritos y oposición, conforme las disposiciones del instructivo emitido oportunamente por la Dirección. Refiere además que cuando por causas de fuerza mayor o casos fortuitos no se pueda llevar a cabo el concurso, las máximas autoridades, el Alcalde y el Director Nacional de Registros Públicos, según corresponda por ley, será quien proceda a designar a la persona encargada de estos Registros; además que, el encargo procederá cuando el titular del Registro haya cumplido su período y aún no haya sido legalmente reemplazado y que queda a potestad de las máximas autoridades de los Registros, prorrogar las funciones y encargar el Registro a los titulares salientes.

De la simple lectura de la norma, se establece de maneras meridiana que esta no dispone, ordena, ni siquiera sugiere que absolutamente todos los Registradores, en este caso de la Propiedad tengan que ser de inmediato cesados de sus cargos si ya han concluido sus períodos, lo que dispone es el encargo respecto a las dependencias cuyos titulares hayan cumplido su período y aún no hayan sido legalmente reemplazados.

Al citar causas de fuerza mayor o casos fortuitos que impidan la realización de los concursos, hará el encargo, en el caso del Registro de la Propiedad, el alcalde; y, lo más importante para el caso que no ocupa, es potestad de las máximas Autoridades, nuevamente, en este caso del alcalde, prorrogar las funciones y encargar el Registro a los titulares salientes.

7.6. Ahora bien, utilizando la norma expedida por la Directora Nacional de Registro de Datos Públicos No. 0014-NG-DINARP-2021, el alcalde Granizo decide cesar en funciones a la legitimada activa, acogiendo previamente aquella resolución y además encargando dicha dependencia, como ya lo mencionamos, a quien elaboró el informe jurídico para dar paso a este cese de funciones.

Es evidente entonces la existencia de una grosera vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte del alcalde Granizo, toda vez que, haciendo una interpretación errónea e interesada de la resolución mencionada, existiendo expresa normas legales y reglamentarias que rigen las relaciones laborales entre la administración pública, en este caso autónoma municipal y sus servidores, esto es la Ley Orgánica de Servicio Público y su reglamento, irrespetando la Constitución y deja de aplicar normas jurídicas previas, claras y públicas, dejando en evidencia que el único afán con su actuación era la de disponer a su arbitrio el cargo, toda vez que incluso no aparece de los aportes probatorios de las partes involucradas en esta acción constitucional que, durante el desempeño de sus funciones, la legitimada activa haya cometido irregularidades o faltas que le hubieren merecido reproche o sanción alguna, lo

que determina que ha cumplido a cabalidad y ajustada a la Constitución y la ley el cargo a ella encomendado.

Por tanto, al no existir impedimento alguno para el desempeño del cargo en funciones prorrogadas, no existe motivo alguno para que continúe haciéndolo la accionante, tanto más que, según el Art. 105 del Reglamento de la LOSEP, siendo el Registrador de la Propiedad, un servidor del nivel jerárquico superior, conforme la resolución No. Mrl-2011-000025 del Viceministro del Servicio Público de Relaciones Laborales, publicada en el Registro Oficial No. 388 de viernes 18 de febrero del 2011, los Registradores de la Propiedad pertenecen a esa escala de remuneraciones mensuales y por tanto, “a fin de garantizar la continuidad de la prestación de los servicios y actividades institucionales, los funcionarios de período fijo que formen parte del nivel jerárquico superior no podrán separarse del desempeño de su puesto, en la misma calidad que ostenten, hasta que sean legalmente reemplazados, conforme a lo siguiente:

a.- Cuando la ley no haya previsto la existencia de un servidor que pueda asumir el puesto como suplente o encargado o a pesar de estar previsto el puesto de dicho servidor se encontrare vacante o ya no existiere otro suplente, se procederá de manera inmediata a iniciar el proceso respectivo para la designación del funcionario de período fijo y el que debiere haber sido removido continuará en ejercicio de sus funciones hasta que se poseione el servidor que resultare electo; y,

b.- En caso de que el procedimiento de selección para la designación de los funcionarios públicos reemplazantes no hubiere concluido oportunamente, debiendo el servidor que debió ser removido continuar en ejercicio de sus funciones hasta que concluya el proceso de selección y se poseione el servidor que resultare electo.

En estos casos se mantendrá la representación institucional que se hubiere establecido hasta que se produzca el reemplazo.” (énfasis fuera del texto).

7.8. Prescinde incluso el legitimado pasivo de considerar, para su decisión, que existe una sentencia constitucional que ordenó, como ya indicamos, que la Ab. López Carrera solo podrá ser cesada definitivamente del cargo de Registradora de la Propiedad y Mercantil del cantón Pallatanga, únicamente cuando sea reemplazada por quien resulte ganador del correspondiente concurso de méritos y oposición, lo que hasta el momento no ha ocurrido; y además claro está, en el evento de que cometiere alguna infracción que según la ley amerite su remoción o destitución.

Resulta por tanto procedente la acción de protección presentada, así lo determina el Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

7.9. LA AFECTACIÓN DEL DERECHO AL TRABAJO

Consecuencia de la vulneración a la seguridad jurídica, surge indudablemente la violación al derecho al trabajo del legitimada activa, tornando también procedente la acción de protección, toda vez que si bien es cierto su nombramiento fue a periodo fijo y este ya se cumplió, la inacción, tanto de la Dirección Nacional de Registros Públicos, así como del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Pallatanga, al no cumplir oportuna y eficazmente con el desarrollo y culminación del concurso de méritos y oposición y sin que esto pueda considerarse de manera alguna como caso fortuito o fuerza mayor, (pues tales circunstancias deben ser probadas y no solo enunciadas), ha generado que, arbitrariamente sea cesada en sus funciones, sin que haya tenido la oportunidad de participar en el obligatorio concurso que debía efectuarse, perdiendo así su fuente de ingresos para ella y su familia, lo que evidentemente afecta su proyecto de vida y sin que causa alguna de su parte exista

para que, sin un mínimo argumento válido, se la separe del cargo.

El trabajo es un derecho y un deber social, un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía y para garantizarlo, todos los ciudadanos estamos obligados a cumplir estrictamente con lo que disponen las leyes para cada una de las actividades desarrolladas en el servicio público y con mayor razón quienes desempeñan cargos de elección popular, los que deben asumirlo para procurar un eficiente servicio a la ciudadanía y no como un mecanismo de disposición arbitraria de empleos y cumplimiento de compromisos personales o grupales.

De todo lo consignado por este Tribunal, resulta errada la decisión de la señora Juez de primer nivel, que además inunda su fallo de excesivas citas jurisprudenciales y doctrinarias que impiden ubicar y entender la ratio decidendi, es decir los argumentos fundamentales de su fallo.

Finalmente recordemos que el Art. 11 numerales 5 y 6 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que: “5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma de interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. 6. Todos los principios y los derechos son inalienables, indivisibles interdependientes y de igual jerarquía”. Resulta pues, procedente la acción de protección planteada.

8. DECISIÓN

Por todas las reflexiones que anteceden, este Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Chimborazo, por unanimidad, 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 la legitimada activa Patricia Alexandra López Carrera y en consecuencia, REVOCA en todas sus partes la sentencia emitida por la Ab. Martha Zambrano Buestàn, Jueza de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pallatanga y en su lugar, SE DECLARA PROCEDENTE la acción ordinaria de protección presentada.

En tal virtud, se declaran vulnerados el derecho a la seguridad jurídica y al trabajo, consagrados en los Arts. 82 y 33 de la Constitución de la República del Ecuador en su perjuicio.

Como medidas de reparación integral se dispone:

Dejar sin efecto la RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. 05-GADMP-A-2021 de 7 de diciembre del 2021 y por tanto la respectiva acción de personal con la que se ejecutó la misma.

El reintegro inmediato a las funciones de Registradora de la Propiedad y Mercantil del cantón Pallatanga de la Ab. Patricia Alexandra López Carrera, para lo que de manera inmediata se elaborará la correspondiente resolución y por ende la acción de personal.

Se ratifica que la legitimada Activa continuará desempeñando el cargo al que se le reintegra, hasta ser legalmente reemplazada por quien resulte ganador del concurso de méritos y oposición que deberá ser convocado y concluido a la brevedad posible o en el evento de existir causales determinadas en la ley que ameriten su remoción o destitución, previo el cumplimiento del debido proceso

El Alcalde Rodrigo Granizo Muñoz y el Procurador Síndico, Ab. Ramiro Pontón en la primera sesión ordinaria del Concejo Municipal posterior a la notificación de esta sentencia, ofrecerán disculpas públicas a la legitimada activa, comprometiéndose en lo posterior a enmarcar sus actuaciones en el marco constitucional y legal ecuatoriano.

El texto de las disculpas públicas y esta sentencia, serán publicadas durante seis meses en la página principal web institucional.

Se abstendrán los legitimados pasivos de ejecutar cualquier acto que se considere como de persecución o intimidación en contra de la legitimada activa.

La legitimada activa tiene derecho a reclamar antes la jurisdicción contencioso-administrativa las remuneraciones y más beneficios que hubiere dejado de percibir por la vulneración de sus derechos constitucionales.

Se delega a la Defensoría del Pueblo de Chimborazo, el seguimiento al cumplimiento de esta sentencia, lo que será coordinado por la señora Jueza de origen una vez que le sea devuelto el expediente y además cumplirá con lo que prescribe el Art. 86, numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador. Notifíquese. -

f).- DONOSO BAZANTE LUIS ENRIQUE, JUEZ PROVINCIAL; VERDUGO LAZO JORGE EDUARDO, JUEZ; CABRERA ESPINOZA CARLOS FERNANDO, JUEZ PROVINCIAL

Lo que comunico a usted para los fines de ley.

TAMAYO CEPEDA ANGEL JAVIER
SECRETARIO RELATOR(S)