



Excmo - 40 -

CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

D. M. Quito, 08 de octubre del 2009

SENTENCIA N.º 0005-09-SAN-CC

CASO N.º 0026-09-AN

Jueza Constitucional Sustanciadora: Dra. Nina Pacari Vega

I. ANTECEDENTES

De la demanda y sus argumentos

El Dr. Miguel Eduardo Vernaza Quevedo presenta esta Acción por Incumplimiento argumentando:

La deduce al amparo de los artículos 86, 93, 436 numeral 5 de la Constitución, en concordancia con los artículos 49 y siguientes de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el período de transición.

La entidad demandada es el Consejo de la Judicatura.

Es pública y notoria la recurrente omisión del Consejo de la Judicatura, que ha incumplido por más de cuatro años la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 429 del 27 de septiembre del 2004, la cual manda que esta entidad, con observancia de la Contraloría General del Estado, que actualice o elabore un nuevo arancel registral, en virtud de que la reforma incrementaba los avalúos y por ende debían reducirse los derechos a percibir por los registradores.

Este arancel debió estar listo para el 01 de enero del 2006, cuando comenzaban a regir los nuevos avalúos, lo cual hasta la fecha no ha sucedido ocasionando un millonario perjuicio económico a los usuarios que durante estos cuatro años han pagado en más de doscientos registros de la propiedad del país, valores superiores, sin que sea responsabilidad de los Registradores que simplemente deben aplicar la tarifa legalmente vigente.

ov

Los vocales del entonces Consejo Nacional de la Judicatura resolvieron contra ley y arrogándose funciones de legisladores el convenio 2005, con el cual han creído evadir la obligación legal que les fue impuesta en la antes indicada disposición transitoria.

La ley no necesita probarse y su publicación causa suficiente imperio, refiriéndose a la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley de Régimen Municipal y a su disposición transitoria quinta que es la norma violada o incumplida.

Es un “*infantilismo jurídico*” la alegación que hacen ahora debido a que ya no les compete dictar dicho arancel porque el Sistema Registral, por disposición constitucional, deja de pertenecer al sistema judicial, puesto que mientras no se implemente el nuevo esquema sigue rigiendo el actual.

Pretensión Concreta

El legitimado activo solicita: “*que en sentencia se dignarán obligar al Consejo de la Judicatura, Transitorio, el cumplimiento de la disposición transitoria quinta de la Ley Orgánica Reformatoria de Régimen Municipal, publicada en el R.O. # 429 (Suplemento) del 27 de septiembre de 2004.*”

Del Legitimado Pasivo, Contestación y argumentos

El art. 76 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en su inciso primero señala:

“Art. 76.- Legitimación pasiva.- La demanda de incumplimiento se dirigirá contra la autoridad, funcionario, la jueza o juez, o particular, renuente de cumplir la norma, acto administrativo de carácter general, sentencia, o informe, de que trata el artículo 93 de la Constitución.”

Mediante providencia del 01 de septiembre del 2009, la Segunda Sala de Sustanciación de esta Corte dispone notificar con el contenido de la demanda al Presidente del Consejo de la Judicatura, a fin de que se pronuncie dentro del término de 72 horas, sobre esta acción.



CORTE CONSTITUCIONAL

Cuarenta y uno - 41

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0026-09-AN

3

El Dr. Benjamín Cevallos Solórzano, en su calidad de Presidente del Consejo de la Judicatura, mediante escrito presentado el 04 de septiembre del 2009 señala:

Niega simple, pura y llanamente los fundamentos de hecho y de derecho de esta acción y de las pretensiones expuestas.

Subsidiariamente alega: ilegitimidad de personería; falta de legítimo contradictor; legitimidad del acto administrativo mediante el cual se estableció el régimen arancelario de las registradurías del país; prescripción; impertinencia de la acción propuesta, ya que la transitoria quinta de la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal no establece plazo; falta de descripción o especificación de los actos mediante los cuales se ha incumplido la referida transitoria.

Adicionalmente alega improcedencia de la acción, ya que el Consejo de la Judicatura se ha caracterizado por haber cumplido todos los principios constitucionales, en especial la seguridad jurídica, celeridad, diligencia, legalidad, debido proceso, motivación; más aún cuando el art. 256 de la Constitución señala que le corresponde a los Municipios y al Ejecutivo el establecer los derechos arancelarios registrales, mas no al Consejo de la Judicatura, que de hacerlo caería en violación constitucional.

El legitimado pasivo concluye: *"...es menester señalar que la tabla de aranceles publicada en el Registro Oficial No. 44 de 20 de marzo del 2003, no se opone ni irrespeta el contenido de la transitoria quinta de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Régimen Municipal invocada erróneamente por el accionante."*

II. COMPETENCIA DE LA CORTE PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

De la Admisión y la Competencia

El 26 de marzo del 2009, ante la Corte Constitucional, se presenta la acción que nos ocupa. Mediante auto del 12 de agosto del 2009, la Corte Constitucional, a través de la Sala de Admisión, considerando que la presente Acción por Incumplimiento sometida a juicio de admisibilidad reúne los

al

requisitos de procedibilidad establecidos en el art. 49 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, y de conformidad con el art. 6 inciso primero ibídem, la admite a trámite. La Secretaría General de la Corte, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de las Reglas señaladas, remite el 20 de agosto del 2009 a la Segunda Sala, como Sala de Sustanciación, para el trámite respectivo; el 26 de agosto del 2009, la Sala de Sustanciación realiza el sorteo de rigor correspondiendo como Jueza Constitucional Sustanciadora a la Dra. Nina Pacari Vega.

Acorde al artículo 436, numeral 5 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional es competente para:

“5. Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías ordinarias.”

Por su parte, las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, publicadas en el Registro Oficial N.º 466 del 13 de noviembre del 2008, trata de esta acción en el *Capítulo VI LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES DE LOS DERECHOS, Sección VII ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO, Arts. 74 al 79*. De manera particular, el artículo 77 señala:

“Art. 77.- Competencia.- Es competente para conocer la demanda por acción de incumplimiento, el Pleno de la Corte Constitucional.”

III. DETERMINACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS QUE SE RESOLVERÁN

Para decidir el fondo de la cuestión, esta Corte considera necesario sistematizar los argumentos planteados en el caso a partir de la solución de los siguientes problemas jurídicos:

- ¿Cuál es el marco general de la acción por incumplimiento?



CORTE CONSTITUCIONAL

Cuarenta y dos - 42

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0026-09-AN

5

- ¿Cuál es la norma que se señala incumplida?
- ¿Cuáles eran las atribuciones y/o deberes del Consejo Nacional de la Judicatura en el marco de la Constitución de 1998?
- ¿A quién corresponde el sistema público de registro de la propiedad en el marco de la Constitución vigente?
- La acción por incumplimiento ¿estaba o no prevista en el Constitución de 1998?
- ¿Qué implica el efecto derogatorio de la Constitución vigente?

IV. ARGUMENTACIÓN DE LA CORTE SOBRE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS QUE SE RESOLVERÁN

Sobre el marco general de la Acción por Incumplimiento

En un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, como el adoptado por nuestro país con la Constitución de la República del Ecuador del 2008, la persona debe ser el objetivo primigenio, donde la misma aplicación e interpretación de la ley sólo sea posible en la medida que esta normativa se ajuste y no contradiga la Carta Fundamental y la Carta Internacional de los Derechos Humanos.

En este marco, la Corte Constitucional está llamada a cumplir dos objetivos fundamentales: salvaguardar y defender el principio de la supremacía constitucional, y proteger los derechos, garantías y libertades públicas.

En los Estados de Derecho más consolidados, esta función de garantía del orden jurídico la cumple una Corte o Tribunal Especial, que tiene como función primordial garantizar el principio de la supremacía de la Constitución; es así que la Corte Constitucional deviene como consecuencia lógica de la evolución histórica del control constitucional en el Ecuador.

Con el surgimiento del neoconstitucionalismo y de conformidad con la realidad ecuatoriana, es preciso e ineludible consolidar el control, la jurisdicción constitucional como una magistratura especializada, capaz de poner límites a los poderes fácticos locales o externos, como fórmula primigenia para garantizar los derechos constitucionales de las personas, los colectivos y del entorno ambiental, como un órgano especializado que

CV

coadyuva a que nazca, crezca y se consolide el Estado Constitucional de Derechos, donde se reconoce la unicidad, universalidad e interdependencia de todos los derechos: individuales, económicos, sociales, culturales, colectivos y ambientales, para que todos los derechos sean para todas las personas.

La Corte Constitucional se encarga de la tutela de todos los derechos humanos y garantiza su efectiva vigencia y práctica, simplemente porque sin derechos humanos, efectivamente protegidos, no existe democracia y tampoco puede existir constitucionalidad moderna. *Norberto Bobbio* sostenía que el problema de fondo no es tanto fundamentar los derechos humanos sino protegerlos.

El juez constitucional, en su labor hermenéutica, tiene mandatos definidos entre los cuales destaca la decidida protección de los derechos constitucionales; al juez constitucional le resulta imposible, para cumplir su función, mantenerse en el plano de mera aplicación silogística de la norma, puesto que en estas normas, y en particular los derechos, son siempre amplios, abiertos a la definición de sus contenidos. El juez constitucional debe esforzarse por hallar las interpretaciones que mejor sirvan a la defensa de los derechos constitucionales. La legitimidad de una Corte Constitucional depende fuertemente de la capacidad de argumentar su interpretación de la Constitución y apelar mediante tal interpretación a las opciones y valores ciudadanos. Como bien lo dice *Robert Alexy*: los jueces constitucionales ejercen una “*representación argumentativa*”.

Es en este escenario, de un Estado Constitucional de Derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico como el nuestro, conforme lo señala el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, que la Acción por Incumplimiento establecida en el art. 93 de la Norma Suprema, edifica una garantía constitucional en aras precisamente de garantizar la aplicabilidad de las normas que conforman el sistema jurídico, el cumplimiento de las sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión, cuyo cumplimiento se persigue, contenga una obligación expresa y exigible de hacer o no hacer, para lo cual se interpondrá ante la Corte Constitucional esta acción.

De la Acción por Incumplimiento

La Acción por Incumplimiento, o también llamada acción de cumplimiento, tal como lo demuestra la historia constitucional latinoamericana, ha sido



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0026-09-AN

7

pensada para evitar que este tipo de situaciones afecten los derechos constitucionales de los ciudadanos y ciudadanas (Colombia 1991, Perú 1993, Venezuela 1999, Ecuador 2008).

En el marco del Derecho comparado tenemos que ya la constituyente colombiana en 1991 tuvo que enfrentar estos casos de inacción, donde el servidor público *"acata la ley pero no la cumple"*, tal como lo señaló el constituyente colombiano *Álvaro Gómez Hurtado*.

En el caso ecuatoriano, el constituyente *Fernando Vega* señaló que: *"Se ha incluido la Acción por Incumplimiento que garantiza la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, y la ejecución de sentencias o informes de cortes u organismos internacionales de derechos humanos, y que no sean ejecutables por las vías de apremio ordinarias. Con ello, las autoridades, funcionarios administrativos o particulares deberán acatar estas decisiones, que antes no tenían garantía de ejecución"*¹.

Varios constitucionalistas señalan que *"Esta acción incide positivamente en conformar a los ciudadanos como garantes de la Constitución, en este caso controlando la ausencia de desarrollo de los mandatos que la constitución y las leyes dirigen a los poderes públicos"*².

Por su parte, el tratadista *Eduardo Rozo*, en una prospectiva regional, nos enseña que: *"Respecto de la acción de cumplimiento hay que recordar que tiene como fin primario la realización efectiva de las constitución y las leyes, cuando las autoridades públicas o los particulares no las respetan o las omiten. Pero más allá de este fin y no obstante su importancia fundamental, su filosofía que está a la base de esta garantía es la de la protección judicial efectiva de los derechos e intereses de las personas y de la sociedad, el acceso completo a la justicia para lograr la mayor efectividad en el respeto de los derechos humanos y constitucionales"*³.

En el marco del derecho constitucional comparado, se puede apreciar que durante las últimas décadas, particularmente en América Latina, se ha dado un proceso permanente y progresivo del reforzamiento de los derechos humanos y de sus garantías; en este escenario es que se ha introducido en los ordenamientos constitucionales una más clara y completa formulación de

¹ Ver. *Asamblea Constituyente del Ecuador*, Mesa Constituyente No.8, Justicia y Lucha contra la Corrupción, *Informe de Mayoría*. Ponente: Fernando Vega. (Montecristi, 27 de junio de 2008).

² *Dictamen del Proyecto de Constitución de Bolivia*. (R. Vicciano y R. Martínez). La Paz: REPAC-CEPS. 2008. Pág. 44. Así también de Rosario Baptista y Carlos Mamani: Documento de trabajo *"Análisis y propuestas de la Comisión Derechos, Deberes y Garantías"*. La Paz: PNUD- IDEA Internacional, 2008.

³ ROZO, Eduardo. *Las garantías constitucionales en el derecho publico de América Latina*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, Pág. 349.

ur

derechos y, simultáneamente, se han constitucionalizado diversos institutos procesales de exigibilidad y defensa de la Constitución y la ley; uno de los más novedosos mecanismos de exigibilidad del cumplimiento de la ley es precisamente esta acción, la cual en las Constituciones de Colombia (1991) y de Perú (1993) la han denominado Acción de Cumplimiento⁴; acción que en términos generales *“es el proceso constitucional por medio del cual se empodera a los ciudadanos, del derecho de acudir ante la justicia constitucional para demandar al juez que ordene a la autoridad, órgano o funcionario renuente o remiso, que dé efectivo cumplimiento a lo que imperativamente dispone una ley, norma o acto administrativo de carácter general”*⁵.

Es en las construcciones teóricas del constitucionalismo, del neoconstitucionalismo en su clara tendencia finalista, en donde se encuentra el fundamento doctrinario de la Acción por Incumplimiento, como una garantía constitucional encaminada a conseguir la eficacia de las normas jurídicas y, a través de su aplicación, la vigencia de la normativa social y democrática en ellas inmersa.⁶

⁴ *Constitución de Colombia*: “Art. 87.- Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.”

Constitución de Perú: “Art. 200.- Son garantías constitucionales: ... 6) La Acción de Cumplimiento que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.”

⁵ CASTRO PATIÑO, Iván. “La Acción de Cumplimiento en el Proyecto de la Nueva Constitución del Ecuador”. Guayaquil, junio 2008.

⁶ Tomando a la Corte Constitucional colombiana, ésta ha señalado que en un Estado Social de Derecho es esencial consagrar la eficacia material de la normativa jurídica, así como de los actos administrativos que dentro de sus respectivas competencias expiden las autoridades; el Consejo de Estado de la República de Colombia, al referirse a la acción de cumplimiento, subraya que la eficacia de las normas jurídicas se encuentra íntimamente vinculada con la concepción del Estado Social de Derecho, al señalar: *“El referido derecho se nutre del principio constitucional de la efectividad de los derechos que no es ajeno al Estado Social de Derecho, pues si éste busca crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y la acción de los poderes públicos para lograr estos propósitos se traducen en leyes y actos administrativos, toda persona como integrante de ésta, en ejercicio del derecho de participación política e interesado en que dichos cometidos materiales se realicen, tiene un poder activo para instar el cumplimiento de dichas leyes y actos, acudiendo para ello al ejercicio de una acción judicial.”* LONDOÑO TORO, Beatriz. *“Balance de las acciones de cumplimiento en la Constitución de 1991”*; ensayo incluido en la obra *“La Constitución por Construir”*. Centro Editorial de la Universidad del Rosario. Bogotá 2001. Páginas 100 y sgts.

El pleno de la Corte Constitucional de Colombia mediante auto de 10 de diciembre de 1992, con ponencia del magistrado Dr. Simón Rodríguez Rodríguez, señaló: *“La Acción de Cumplimiento está destinada a brindarle al particular la oportunidad de exigir de las autoridades la realización del deber omitido, a través de una facultad radicada en cabeza de todos los individuos, que les permite procurar la verdadera vigencia y verificación de las leyes y actos administrativos, acatándose de esta forma uno de los más eficaces principios del Estado de Derecho, como es el de que el mandato de ley*

cu



CORTE CONSTITUCIONAL

Cuarenta y cuatro - 44

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0026-09-AN

9

En nuestro país, el art. 436, numeral 5 de la Constitución de la República señala que es competencia de este Organismo conocer y resolver a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten, con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

Por su parte, el artículo 93 de la Constitución de la República del Ecuador señala que la que la Acción por Incumplimiento, en primer lugar *"tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico"*, amplio concepto que concuerda con lo dispuesto en el art. 436 ibídem, al determinar las atribuciones que ejercerá la Corte Constitucional, además de las que confiera la Ley, señalando, como queda indicado en el numeral 5 de dicho artículo, que puede *"Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias"*.

Sobre la norma que se señala incumplida y su contexto

En aras de identificar plenamente la norma, en este caso la Disposición que se considera incumplida, cabe señalar que ésta hace referencia a la Reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 429 del 27 de diciembre del 2004, que en su Disposición Transitoria Quinta señala:

"Quinta.- El Consejo Nacional de la Judicatura, procederá a actualizar las tarifas de derechos notariales y aranceles por registro que aplicarán

o lo ordenado en un acto administrativo no puede dejarse a un simple deseo y tenga en cambio concreción en la realidad".

Remarcando más la vinculación de la Acción de Cumplimiento con los principios medulares que conforman el Estado Social de Derecho la misma Corte Constitucional de Colombia, mediante Sentencia C-157 del año 1998, señaló: *"El objeto y finalidad de esta Acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida Acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tiendan a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económicos justos"*.

CM

los Notarios y Registradores de la Propiedad del país, a partir de la vigencia de los nuevos avalúos de la propiedad elaborados por las municipalidades de acuerdo con las disposiciones de esta Ley. Los derechos y aranceles guardarán proporcionalidad y racionalidad con las nuevas tarifas aplicables a los respectivos impuestos; en ningún caso podrán ser porcentualmente superiores a las que se aplican hasta la presente fecha.

Cabe señalar, en cuanto al contexto tanto de esta disposición transitoria como de la reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que estas normas se introdujeron en aras de impulsar el desarrollo y fortalecimiento de las autonomías de los municipios mediante la desconcentración y descentralización, concediendo atribuciones para mejorar sus servicios, fortalecer su capacidad administrativa y financiera, determinando sus competencias para evitar contraposición con otros organismos estatales, todo ello en aras de racionalizar el sistema tributario municipal, para lo cual se reformó el sistema legal tributario municipal; es así que al remitirnos a las consideraciones de la reforma encontramos:

“Que es deber del Estado impulsar el desarrollo armónico del país mediante la descentralización, la desconcentración y el fortalecimiento de las entidades seccionales;

Que es indispensable fortalecer la autonomía de las municipalidades como instancias más cercanas a la comunidad, concediéndoles atribuciones que les permitan mejorar la calidad, eficiencia y cobertura en la prestación de los servicios públicos;

Que el artículo 142 numeral 1 de la Constitución Política de la República, dispone que la Ley de Régimen Municipal tendrá la categoría de orgánica;

Que las municipalidades deben contar con las normas legales que les permitan fortalecer su capacidad administrativa y financiera, por lo que es necesario determinar con claridad el ámbito de responsabilidad de éstas a fin de evitar la superposición de funciones e interferencias con otros organismos del Estado, así como actualizar, simplificar y racionalizar el sistema tributario municipal;

Que las modernas formas de gestión administrativa obligan a fortalecer las funciones de los alcaldes, para que se constituyan en verdaderos gerentes de sus organizaciones, y a los concejos en niveles normativos, consultivos y de fiscalización;

Que se requiere reformar el sistema legal tributario municipal para facilitar la incorporación de procesos ágiles en beneficio de todos los contribuyentes y asegurar la generación de sus propios recursos



CORTE CONSTITUCIONAL

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0026-09-AN

11

*financieros y la participación en las rentas del Estado; (lo subrayado es nuestro).
[... Sic...]"*

En este contexto de reformas a la Ley de Régimen Municipal se introdujeron aquellas relacionadas con la regulación y/o determinación de los impuestos prediales de los bienes inmuebles: así, tenemos que esta ley reformativa señaló:

"Art. 45.- Sustitúyase el artículo 333, por el siguiente:

Art. 333.- Las municipalidades, con base a todas las modificaciones operadas en los catastros hasta el 31 de diciembre de cada año, determinarán el impuesto para su cobro a partir del 1 de enero en el año siguiente."

"Art 51.- A continuación del artículo 346, agréguese el siguiente innumerado:

"Art. ... Las municipalidades, con base a todas las modificaciones operadas en los catastros hasta el 31 de diciembre de cada año, determinarán el valor del impuesto, para su cobro a partir del 1 de enero en el año siguiente."

"DISPOSICIONES GENERALES

[...sic...]

Segunda.- La aplicación de las tarifas en base al valor de la propiedad determinada conforme a las disposiciones de esta Ley, se hará con valores de las propiedades actualizados, sin utilizar porcentajes o fórmulas que distorsionen o alteren artificialmente el valor de la propiedad.

Tercera.- Quedan derogadas todas aquellas normas que estén en contradicción con las establecidas en esta Ley."

Es en este escenario y bajo estos parámetros que se expide la disposición que ahora se señala incumplida, la cual guarda relación entorno a los nuevos impuestos prediales de los bienes inmuebles, impuestos que corresponden y compete fijarlos a los Municipios. De ahí que al haberse modificado los mismos, y toda vez que el perfeccionamiento de las transferencias de dichos bienes se hace mediante escritura pública ante Notario y estas a su vez se inscriben en el Registro de la Propiedad, son estas entidades (Notarías y Registros de la Propiedad) quienes tarifican y/o cobran a razón de derechos

or



notariales y aranceles por registro. De allí que en la reforma y disposición transitoria se señala que se deberán actualizar tales tarifas una vez que empiecen a regir los nuevos impuestos, encargando esta tarea de actualización al Consejo Nacional de la Judicatura, al ser el órgano administrativo competente de la función judicial y del cual dependen las notarías y registros de la propiedad.

La Corte repara que si bien es cierto, en la disposición transitoria que se señala incumplida, se establece claramente una “obligación de hacer” por parte del Consejo Nacional de la Judicatura, cuando se señala “...procederá a actualizar las tarifas de derechos notariales y aranceles por registro que aplicarán los Notarios y Registradores de la Propiedad del país...”; sin embargo, dicha obligación está supeditada a otros factores como: 1) que sea “...a partir de la vigencia de los nuevos avalúos de la propiedad elaborados por las municipalidades...”; y, 2) que “...Los derechos y aranceles guardarán proporcionalidad y racionalidad con las nuevas tarifas aplicables a los respectivos impuestos; en ningún caso podrán ser porcentualmente superiores a las que se aplican hasta la presente fecha.”

Sobre las atribuciones y/o deberes del Consejo Nacional de la Judicatura en el marco de la Constitución de 1998

Toda vez que el Consejo Nacional de la Judicatura resulta ser el órgano o entidad que, se dice, ha incumplido la disposición transitoria quinta de la Reforma a la Ley de Régimen Municipal, la Corte procede a referirse a las atribuciones y/o competencias de este órgano administrativo de la Función Judicial en el marco del ordenamiento jurídico vigente a la época en que se expidió la reforma que nos ocupa y que motiva esta acción, la cual, al datar del año 2004, nos remite de un lado a la Constitución de 1998, y de otro, a la ley Orgánica de la Función Judicial vigente hasta el 2009, así como a la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura.

Es así que en este marco jurídico tenemos que:

La Constitución Política de la República de 1998 señalaba:

“Art. 206.- El Consejo Nacional de la Judicatura será el órgano de gobierno, administrativo y disciplinario de la Función Judicial. La ley determinará su integración, la forma de designación de sus miembros, su estructura y funciones.”



CORTE CONSTITUCIONAL

cuarenta y seis - 46

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0026-09-AN

13

El manejo administrativo, económico y financiero de la Función Judicial, se hará en forma desconcentrada." (Lo subrayado es nuestro).

"Art. 207.- En los casos penales, laborales, de alimentos y de menores, la administración de justicia será gratuita.

En las demás causas, el Consejo Nacional de la Judicatura fijará el monto de las tasas por servicios judiciales. Estos fondos constituirán ingresos propios de la Función Judicial. Su recaudación y administración se hará en forma descentralizada.

La persona que litigue temerariamente pagará a quien haya ganado el juicio las tasas que éste haya satisfecho, sin que en este caso se admita exención alguna." (Lo subrayado es nuestro).

La Ley Orgánica de la Función Judicial, vigente hasta marzo del 2009, señalaba⁷:

"Art. 133.- En cada cantón habrá un Registrador de la Propiedad. Además, en los cantones que determine la Corte Suprema, habrá Registradores Mercantiles. Durarán cuatro años en sus funciones y se regirán por la Ley y el respectivo reglamento.

Rigen, para los registradores, las mismas disposiciones que establecen requisitos e impedimentos para el notario." (Lo subrayado es nuestro).

"Art. 137.- En lo demás se estará a lo que dispone la Ley." (Lo subrayado es nuestro)

La Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Judicatura señalaba⁸:

"Art. 11.- Al Pleno del Consejo Nacional de la Judicatura le corresponde:

[...sic...]

g) Fijar y actualizar los aranceles judiciales, los derechos de conjuces, notarios, registradores, depositarios judiciales y alguaciles; y, el uso de los casilleros judiciales;

[...sic...]"

⁷ La Ley Orgánica de la Función Judicial fue derogada con la entrada en vigencia del Código Orgánico de la Función Judicial que fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 544 de 9 de marzo de 2009.

⁸ Esta ley, signada bajo el No. 68, fue publicada en el R. O. No. 279 de 19 de Marzo de 1998; y fue también derogada con la entrada en vigencia del Código Orgánico de la Función Judicial que fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 544 de 9 de marzo de 2009.

cl

De las normas indicadas deviene que el ex Consejo Nacional de la Judicatura, como órgano administrativo de la Función Judicial, tenía entre sus funciones el fijar y/o actualizar los aranceles de los notarios y registradores de la propiedad, y en virtud de esta atribución se estableció la “Tabla de Aranceles del Registro de la Propiedad”, normativa que data del 17 de julio del 2001, cuando se publica la Resolución correspondiente en el Registro Oficial N.º 383 del 03 de agosto del 2001, en donde se autorizó la tabla de aranceles del Registro de la Propiedad a nivel nacional, tabla que se la utilizó hasta el 11 de diciembre del 2001, cuando se aprobaron reformas, las mismas que fueron publicadas en el Registro Oficial N.º 478 del 20 de diciembre del mismo año. Se dieron otras reformas el 07 de mayo del 2002, publicadas en el Registro Oficial N.º 578 del 17 de mayo del 2002. Finalmente, reiterando que el Consejo Nacional de la Judicatura tenía la facultad de fijar y actualizar en cualquier momento los aranceles registrales, que tales aranceles estuvieron vigentes más de un año y que se han transformado las condiciones socioeconómicas en la realidad ecuatoriana, este organismo de la función judicial consideró necesario hacer la “actualización de valores arancelarios”. Es así que sustituyó la referida tabla arancelaria por una nueva que empezó a regir a partir de su publicación en el Registro Oficial N.º 44 del 20 de marzo del 2003, tabla que se la ha venido utilizando.

Sobre el sistema del registro de la propiedad y quién es el responsable en el marco de la actual Constitución

Con la entrada en vigencia de la actual constitución (20 de octubre del 2008), al cambiarse la Norma Suprema y adoptar un nuevo modelo de Estado, el Estado Constitucional de Derechos no solo que se reformó y derogó la anterior Constitución y las normas de todo el ordenamiento jurídico que le resulten contrarias, sino que en particular, en lo que al sistema de registro corresponde, se estableció:

“Art. 265.- El sistema público de registro de la propiedad será administrado de manera concurrente entre el Ejecutivo y las municipalidades”.

De lo que deviene que a partir de la vigencia de la Constitución del 2008, todo lo atinente al sistema de registro de la propiedad, entendiéndose incluidos los aranceles y/o derechos por registro, serán administrados y, por ende, regulados de manera concurrente entre el Ejecutivo y las Municipalidades, no correspondiendo, por ende, ni fijar tarifas ni actualizar las mismas al Consejo



CORTE CONSTITUCIONAL

cuarenta y siete - 47 -

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Caso N.º 0026-09-AN

15

Nacional de la Judicatura, organismo de la Función Judicial que, dicho sea de paso, también tuvo cambios, como por ejemplo: pasó a llamarse Consejo de la Judicatura y dentro de sus funciones está la de velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial⁹.

Sobre si la acción por incumplimiento estuvo prevista en el Constitución de 1998

La acción que nos ocupa, al impugnar o señalar que se ha incumplido una norma, disposición legal que data del año 2004, año en el cual estaba en vigencia la anterior Constitución Política de 1998, la Corte evidencia que en la Carta Suprema referida no estaba prevista la acción jurisdiccional por incumplimiento, la misma que como quedó indicado en el punto referente al marco general de este tipo de acción constitucional, no estaba contemplada, ya que se la incorpora recién en el marco de la entrada en vigencia de la actual Constitución (20 de octubre del 2008); por ende, a partir de la actual Constitución recién entra en marcha y/o aplicación la presente Acción por Incumplimiento.

Sobre el efecto derogatorio de la Constitución vigente

Por otro lado, la Corte cree pertinente considerar la disposición derogatoria única de la Constitución vigente que dice:

"Se deroga la Constitución Política de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial número uno del día once de agosto de 1998 y, toda norma contraria a esta Constitución. El resto del ordenamiento jurídico permanecerá vigente en cuanto no sea contrario a la Constitución."

Tomando en cuenta la norma constitucional citada, la Corte evidencia que en el presente caso, al haberse presentado la Acción por Incumplimiento entorno a una disposición legal que data del año 2004 cuando no estaba prevista tal acción jurisdiccional constitucional, y cuando la disposición en cuestión determinaba una obligación a un organismo (Consejo Nacional de la Judicatura) que ya no existe por la reforma y/o derogatoria del marco legal correspondiente, y cuando el sistema de registro en la actualidad corresponde a otras entidades (Función Ejecutiva y Municipios) no se puede hablar de

⁹ Ver Título IV Participación y Organización del Poder, Capítulo cuarto Función Judicial y justicia indígena, Sección quinta Consejo de la Judicatura, Arts. 179-181 CRE.

ar

incumplimiento a tal disposición legal por parte del Consejo Nacional de la Judicatura.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando Justicia Constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el período de transición, expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Negar la Acción por Incumplimiento planteada por el accionante.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Edgar Zárate Zárate
PRESIDENTE (e)



Dr. Arturo Larrea Jijón
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con siete votos a favor, de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinueza, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega y Edgar Zárate Zárate, sin contar con la presencia de los doctores Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria del día jueves ocho de octubre de dos mil nueve.- Lo certifico.



Dr. Arturo Larrea Jijón
SECRETARIO GENERAL

ALJ/rsm/mccp



ur