

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.- Quito, D.M., 21 de mayo de 2025.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo y Teresa Nuques Martínez y el juez constitucional Alí Lozada Prado, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 24 de abril de 2025, **avoca conocimiento** del caso **28-25-IN, Acción de Inconstitucionalidad de Actos Normativos.**

1. Antecedentes procesales

1. El 27 de marzo de 2025, Fidel Ángel Chamba Vozmediano¹ e Inés Margarita Alarcón Bueno², por sus propios derechos, presentaron esta acción de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 8, 14, y 15 de la ordenanza provincial 11-CPP 2019-2023, emitida por el Consejo Provincial de Pichincha el 28 de mayo de 2020,³ y los artículos 13 y 14 de la resolución administrativa 45-DGSG-20,⁴ emitida por la prefecta de la provincia de Pichincha, Paola Pabón, el 30 de junio de 2020, instrumentos jurídicos mediante los cuales se reguló y reglamentó, respectivamente, “el cobro de peajes existentes en los caminos públicos bajo jurisdicción del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha”.
2. Por sorteo del 27 de marzo de 2025, el conocimiento de la presente causa le correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien recibió el expediente en su despacho el 01 de abril de 2025.
3. Conforme certificación del 01 de abril de 2025, suscrita por la Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; sin embargo, se dejó constancia que la presente causa tiene relación con los casos 0037-2006-TC; 70-11-IN; 24-20-IN; y, 61-21-IN.

2. Oportunidad

4. Conforme los numerales 1 y 2 del artículo 78 de la LOGJCC, la demanda de inconstitucionalidad por razones de fondo puede ser presentada en cualquier momento; mientras que, la demanda de inconstitucionalidad por razones de forma solo puede

¹ Concejal del Distrito Metropolitano de Quito.

² Asambleísta en la Asamblea Nacional.

³ Disponible en: «http://sitp.pichincha.gob.ec/repositorio/diseno_paginas/archivos/Gaceta%20Oficial%2029%20-CPP-2019-2023.pdf».

⁴ Disponible en: «https://www.pichincha.gob.ec/images/xvillamarin/lotaip/anexos/2020/lit_a/a3/resol_admin_45_dgsg-20_reglam_cobro_peajes.pdf».

proponerse dentro del primer año de vigencia de las normas impugnadas.

5. Considerando que la acción de inconstitucionalidad del caso fue planteada únicamente por el fondo, se observa que esta ha sido presentada oportunamente.

3. Normativa impugnada

6. Las disposiciones acusadas como inconstitucionales —por el fondo— son los artículos 2, 8, 14, y 15 de la ordenanza provincial 11-CPP 2019-2023 y los artículos 13 y 14 de la resolución administrativa 45-DGSG-20:

Ordenanza provincial 11-CPP 2019-2023

Artículo 2.- Ámbito de aplicación.- Las disposiciones de la presente Ordenanza serán de aplicación obligatoria para los sistemas viales bajo administración del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha y los que delegare.

Regula la relación entre los sujetos pasivos y el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha, por el uso de los sistemas de peajes en las vías bajo la administración de este último.

Artículo 8.- Valores de la tasa de peaje.- Se delega a la máxima autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pichincha, el establecimiento de los valores de las tasas de peaje para los diferentes sistemas viales mencionados en el segundo inciso del Artículo 2 de esta Ordenanza.

Estos valores se establecerán en función de los estudios técnicos y de la normativa pertinente, a través de informes sustentados que deberán presentarse por la unidad administrativa correspondiente.

Artículo 14.- Tasa por uso y puntos de registro de cobro.- Establézcase la tasa por el servicio público de vialidad que será pagada por todo usuario del Sistema Vial Valle de los Chillos del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha, tramo vial Autopista General Rumiñahui, conforme lo señalado en el Artículo 8 de esta Ordenanza.

Los puntos de cobro de la tasa serán:

- i. Estación de peaje ubicado en la Autopista General Rumiñahui;
- ii. Pórticos del Intercambiador de Collacoto.

Artículo 15.- Tasa por uso y punto de registro de cobro.- Establézcase la tasa por el servicio público de vialidad que será pagada por todo usuario del Sistema Vial Tingo-Guangopolo-Cununyacu, “Intervalles”, conforme lo señalado en el Artículo 8 de esta Ordenanza.

El punto de cobro establecido para este sistema vial, será la estación de peaje ubicada en la vía Intervalles.

Resolución administrativa 45-DGSG-20

Artículo 13.- Puntos y tasas de peaje para el Sistema Vial Valle de los Chillos. – Para el Sistema Vial Valle de los Chillos del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha, tramo vial Autopista General Rumiñahui, los puntos de peaje serán:

- i. Estación de peaje ubicado en la Autopista General Rumiñahui;
- ii. Pórticos del Intercambiador de Collacoto.

Las tasas de peaje para este sistema vial serán:

CATEGORÍA	TASA USD
A. Livianos	0,39
B. Pesados (Buses y Camiones de 2 ejes)	0,54
C. Pesados (Buses y camiones de 3 ejes)	0,89
D. Extra pesados de 4 ejes	1,00
E. Extra pesados de 5 ejes	1,10
F. Extra pesados de 6 ejes o más ejes.	1,20

Artículo 14.- Punto y tasas de peaje para el Sistema Vial “Intervalles”.- Para el Sistema Vial Tingo-Guangopolo-Cununyacu, “Intervalles” el punto de peaje será la estación de peaje ubicada en la vía Intervalles.

Las tasas de peaje para este sistema vial serán:

CATEGORÍA	TASA USD
A. Livianos	0,25
B. Pesados (Buses y Camiones de 2 ejes)	0,40
C. Pesados (Buses y camiones de 3 ejes)	0,75
D. Extra pesados de 4 ejes	1,00
E. Extra pesados de 5 ejes	1,10
F. Extra pesados de 6 ejes o más ejes.	1,20

4. Pretensión y fundamentos

4.1. Disposiciones constitucionales presuntamente infringidas

7. La parte accionante alega que los artículos 8, 14, y 15 de la ordenanza provincial y los artículos 13 y 14 de la resolución administrativa contravienen al artículo 301 de la Constitución,⁵ que establece, entre otros, una reserva normativa —“acto normativo de

⁵ CRE, “Art. 301.- [...] Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.

órgano competente”— respecto de tasas y contribuciones.

8. A su vez, los artículos 2 y 14 de la ordenanza provincial también contravendrían el numeral dos y el último inciso del artículo 263 de la Constitución,⁶ que establece las competencias exclusivas de rango constitucional de los gobiernos provinciales, específicamente, respecto del sistema vial de ámbito provincial “que no incluya las zonas urbanas”.

4.2. Argumentación jurídica sobre la inconstitucionalidad por el fondo

9. Por un lado, en cuanto a los artículos 8, 14, y 15 de la ordenanza provincial, la parte accionante argumenta que infringen la reserva constitucional legislativa respecto de tasas y contribuciones porque en ellos “no se especifica una tarifa concreta ni se establece una fórmula para determinar el tributo [de tasa por el servicio público de vialidad o peaje]”, sino que, “sin establecer parámetros claros o fórmulas para su determinación”, solo se “delega la fijación de dichos valores a la máxima autoridad [ejecutiva] del GAD Provincial de Pichincha”, esto es, a la prefecta, quien no tendría competencia para determinar “los elementos esenciales de la tasa”, sino solo “la facultad de presentar proyectos de ordenanza tributaria”. Como consecuencia, los artículos 13 y 14 de la resolución administrativa resultan también inconstitucionales porque, a través de ellos, “sin contar con el análisis y la decisión del cuerpo colegiado Provincial, [la prefecta] determinó la [...] tasa para peaje sin competencia [para ello]”.
10. Por otro lado, sobre los artículos 2 y 14 de la ordenanza provincial, la parte accionante argumenta que infringen las competencias exclusivas de rango constitucional de los gobiernos provinciales porque, “al regular el cobro de peajes en zonas urbanas” — “Sistema Vial Valle de los Chillos, tramo Autopista General Rumiñahui, que se presta en el perímetro urbano del Distrito Metropolitano de Quito”—, “excede las competencias exclusivas del Consejo Provincial de Pichincha”. Como contexto, explica que, aunque “existe un Convenio Interinstitucional de 2007 suscrito por el Consejo Provincial de Pichincha con el Municipio de Quito”, la “gestión concurrente solo aplica para una colaboración técnica o ejecución de obras, no para asumir facultades tributarias o normativas reservadas a otro nivel de gobierno [como es el municipal]”.

4.3. Pretensión

11. La parte accionante tiene como pretensión “declarar inconstitucionalidad por el fondo los

⁶ CRE, “Art. 263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley: [...] 2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas. [...] En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales”.

artículos 2, 8, 14 y 15 correspondiente a la Ordenanza Provincial [...] así como de los artículos 13 y 14 de la Resolución Administrativa”.

5. Solicitud de medida cautelar

12. Como medida cautelar, la parte accionante solicita la suspensión provisional de la normativa impugnada, sobre la base de dos fundamentos. Por un lado, por la alegada inconstitucionalidad, las disposiciones impugnadas estarían “generando incertidumbre jurídica y afectando derechos constitucionales como la seguridad jurídica”, dada una desnaturalización del “principio de legalidad tributaria”. Por otro lado, debido a que “el cobro del peaje del Sistema vial de la Autopista General Rumiñahui no tiene sustento técnico, económico y mucho menos constitucional”, “podría causar daños irreversibles a los contribuyentes y erosionar la confianza en las instituciones”.

6. Admisibilidad

13. De la revisión a la demanda, se desprende que la parte accionante, de forma general, esgrime argumentos claros, determinados, específicos, y pertinentes sobre las normas constitucionales que considera infringidas, razón por la cual cumple, *prima facie*,⁷ con lo dispuesto en los artículos 77, 78, y 79 de la LOGJCC, sin que se advierta causales de inadmisión o rechazo.

14. Por otra parte, sobre la solicitud de suspensión provisional de la normativa impugnada, aun cuando refiere la potencial afectación a derechos constitucionales (como la seguridad jurídica) y presuntos daños materiales en la economía de los contribuyentes, no presenta un debido sustento respecto a la configuración de los criterios previstos en el artículo 27 de la LOGJCC y desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte Constitucional para la concesión de medidas cautelares.⁸ Por lo que, este Tribunal no encuentra una justificación suficiente para que se suspendan los efectos de la normativa impugnada.

⁷ Producto del análisis preliminar de admisibilidad aquí realizado por este Tribunal de la Sala de Admisión, sin perjuicio de la valoración integral y definitiva sobre las alegaciones de la demanda, competencia del Pleno de esta Corte durante la sustanciación, una vez admitida a trámite una acción de inconstitucionalidad de actos normativos (ver, por ejemplo: CCE, sentencia 74-21-IN/25, 06 de febrero de 2025, párr. 85).

⁸ Este Organismo ha considerado que el artículo 27 de la LOGJCC prevé los siguientes requisitos cuyo cumplimiento debe verificarse para la concesión de medidas cautelares: (i) verosimilitud fundada de la pretensión, que incluye que esta se encuentre dirigida a prevenir la amenaza o detener la violación de derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, así como que sea probable y plausible; (ii) gravedad; e, (iii) inminencia. El propio artículo 27 de la LOGJCC fija expresamente el alcance del requisito de gravedad: “cuando [la vulneración de derechos] pueda ocasionar daños irreversibles o por la intensidad o frecuencia de la violación” (CCE, auto 94-24-IN, 20 de diciembre de 2024, párrs. 18-20).

7. Decisión

- 15.** Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador resuelve **ADMITIR** a trámite la acción de inconstitucionalidad de actos normativos **28-25-IN**, sin que esto constituya un prejujuicio sobre la materialidad de la pretensión, y **NEGAR** la solicitud de suspensión provisional de la normativa impugnada.
- 16.** Córrese traslado con este auto y copia de la demanda y sus anexos al Consejo Provincial de Pichincha y a la Prefectura de Pichincha, para que, en el término de quince días contados a partir de la notificación, intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las disposiciones acusadas como inconstitucionales, debiendo además señalar casilla constitucional o correo electrónico para futuras notificaciones, así como informar sobre toda actualización sobre aquellos⁹.
- 17.** Requerir al Consejo Provincial de Pichincha y a la Prefectura de Pichincha que, en el término de quince días contados a partir de la notificación, remitan a esta Corte el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la normativa impugnada.
- 18.** Póngase en conocimiento público la existencia de este proceso con la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional del Ecuador, conforme lo dispone el literal e del numeral 2 del artículo 80 de la LOGJCC.
- 19.** En el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución 007-CCE-PL-2020, se recuerda a todos los sujetos procesales que utilicen el módulo “SERVICIOS EN LÍNEA” de la página web institucional de la Corte Constitucional del Ecuador «<https://www.corteconstitucional.gob.ec>» para el ingreso de escritos o demandas. La herramienta tecnológica “Sistema Automatizado de la Corte Constitucional” (“SACC”) será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos; en tal razón, no se recibirán documentos a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente, se receptorá escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional del Ecuador, ubicada en el edificio matriz, calles José Tamayo E10 25 y Lizardo García, de lunes a viernes de 8h00 a 16h30.
- 20.** Notifíquese y cúmplase.

⁹ Código Orgánico General de Proceso, art. 66.

Documento firmado electrónicamente
Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Documento firmado electrónicamente
Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión del 21 de mayo de 2025. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

