

COBRO DE PEAJE

Resolución del Tribunal Constitucional 37
Registro Oficial 60 de 10-abr.-2007
Estado: Vigente

"EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el caso signado con el No. 0037-2006-TC

ANTECEDENTES: Los señores economista Jorge Alfredo Proaño Bonilla C. y doctora Mabel María Intriago Solórzano y más de mil ciudadanos, fundamentados en los artículos 276 numeral 1 y 277 numeral 5 de la Constitución Política del Ecuador, solicitan se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Sustitutiva de la Ordenanza para el Cobro de Peaje por el Uso de la Autopista "Manuel Córdova Galarza", aprobada por el Consejo Provincial de Pichincha el 19 de junio del 2002 y publicada en el Registro Oficial No. 204 de 5 de noviembre del 2003, que fue reformada mediante Ordenanza del 12 de febrero del 2003, publicada en el Registro Oficial No. 213 de 18 de noviembre del 2003.

Que desde el 25 de enero de 1971, el Consejo Provincial de Pichincha puso en vigencia una Ordenanza para el cobro de peaje por la construcción y uso de la carretera que unía a Quito con el Monumento a la Línea Equinoccial.

Que cuando se construyó la vía, la que se encuentra ya pagada, ésta unía la ciudad de Quito con las parroquias rurales de Pomasqui y San Antonio, hasta el monumento, y luego continuaba a Calacalí, al noroccidente de la provincia, a la Independencia y a la región costanera norte del Ecuador; y, en la actualidad la avenida recorre varios barrios urbanos y urbanizables de la ciudad de Quito.

Que la diferencia entre la avenida urbana y la vía Inter-cantonal e Inter-provincial la ha establecido el Consejo Provincial de Pichincha al ubicar en Calacalí un nuevo peaje para los vehículos que usan esa vía para viajar a la costa.

Que en 1993 se creó el Distrito Metropolitano de Quito, mediante Ley Orgánica 46PCL, publicada en el Registro Oficial No. 345 de 27 de diciembre de 1993, cuya competencia es el uso y la adecuada ocupación del suelo de su jurisdicción. Que, desde esa fecha se incluyó a los barrios que se encuentran a su margen en la zona urbana y urbanizable del Distrito. Que la llamada autopista, devino en una avenida más del Distrito Metropolitano y se trata de una prolongación, con las mismas características de la avenida Mariscal Sucre (Occidental) hasta llegar al Monumento a la Mitad del Mundo.

Que la relación de sus barrios con la ciudad de Quito, se encuentra probada con las planillas con las que se paga el impuesto del predio urbano, lo que demuestra que el Distrito Metropolitano de Quito percibe el tributo para obras y que las personas que poseen vehículos y viven en la zona, pagan el impuesto municipal a los vehículos, conforme a la Ordenanza No. 3551, publicada en el Registro Oficial No. 521 de febrero 10 del 2005, por lo que resulta doblemente abusivo el cobro adicional como peaje, por el uso de la única vía que une la parte correspondiente de la ciudad con sus barrios.

Que el artículo 233 de la Constitución prevé como competencia exclusiva de los Consejos Provinciales, promover y ejecutar obras de alcance provincial en vialidad y dispone que ejecutarán obras exclusivamente en áreas rurales.

Que el Gobierno Provincial al mantener el peaje, está violentando el artículo 119 de la Constitución y está realizando cobros arbitrarios por un servicio que ya se lo está pagando a la Municipalidad de Quito al cancelar los tributos prediales.

Que se está violentando los artículos 23 numeral 3 y 256 de la Constitución Política del Estado.

Por lo expuesto demandan la inconstitucionalidad por el fondo de la Ordenanza Sustitutiva de la Ordenanza para el Cobro de Peaje por el Uso de la Autopista "Manuel Córdova Galarza", aprobada por el Consejo Provincial de Pichincha el 19 de junio del 2002, publicada en el Registro Oficial No. 204 de noviembre 5 del 2003, que fue reformada mediante Ordenanza del 12 de febrero del 2003 y que se encuentra publicada en el Registro Oficial No. 213 del 18 de noviembre del 2003 y solicitan su suspensión total.

La Comisión de Recepción y Calificación del Tribunal Constitucional, en providencia de octubre 30 del 2006, las 16h15, admite la demanda a trámite.

El Pleno del Tribunal Constitucional mediante providencia del 8 de noviembre del 2006, a las 10h40, avoca conocimiento de la causa y pasa a la Primera Sala para que informe como Comisión.

La Primera Comisión, en providencia de noviembre 15 del 2006, asume competencia de la causa y hace saber del contenido de la misma a los señores Prefecto y Procurador Síndico del Consejo Provincial de Pichincha.

El Procurador Judicial del Prefecto Provincial y Procurador Síndico del Consejo Provincial de Pichincha, en su contestación manifiesta que el Consejo Provincial de Pichincha, con la facultad legislativa que le otorga el artículo 228 de la Constitución, en concordancia con el artículo 29 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial, en sesiones ordinarias de 5 y 19 de junio del 2002, publicadas en el Registro Oficial No. 204 de 5 de noviembre del 2003, dictó la Ordenanza Sustitutiva para el cobro del peaje por el uso de la Autopista Manuel Córdova Galarza.

Que en sesión de 12 de febrero del 2003, publicada en el Registro Oficial 213 de 18 de noviembre del 2003, dictó la reforma al artículo 3 de la misma Ordenanza.

Que el Consejo Provincial de Pichincha en aplicación de lo dispuesto en el literal a) del artículo 29 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial, por administración directa y con recursos propios, construyó la vía, actual autopista que conduce desde la ciudad de Quito hasta la ciudad Mitad del Mundo, "Dr. Manuel Córdova Galarza", con la finalidad de propender al desenvolvimiento económico, social, cultural y turístico.

Que con el objeto de brindar un adecuado mantenimiento a la autopista, mediante Ordenanza Provincial se instauró el cobro de peaje por el uso de la misma, el que en su integridad se revierte en el mantenimiento, ampliación, mejoramiento y demás servicios que se brindan a todos los usuarios.

Que en forma periódica se efectúa el mantenimiento de la autopista con la capa de rodadura, drenajes, cunetas, señalización horizontal y vertical.

Que se encuentran aprobados los estudios técnicos para la ampliación de la vía de cuatro a seis carriles, los que se construirán próximamente.

Que se mantienen los servicios de ambulancia, además se cuenta con un grupo de policías, asistido por un patrullero, que resguardan el orden y la seguridad de los usuarios en toda la autopista y una wincha para brindar auxilio mecánico, sin costo alguno.

Que el Consejo Provincial de Pichincha es un cuerpo colegiado con autonomía y facultad legislativa para dictar ordenanzas, reglamentos, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras, facultad que está señalada en el artículo 228 de la Constitución, en concordancia con el artículo 29 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial.

Que la Ordenanza impugnada fue legítimamente dictada y aprobada por el Consejo Provincial de Pichincha, siguiendo el procedimiento reglamentado en los artículos 56 y 57 de la Ley Orgánica de

Régimen Provincial.

Que la capacidad de autogestión de los gobiernos seccionales está señalada en los artículos 231 y 232.

Que el objeto de la Ordenanza Provincial para el cobro del peaje, asegura a los administrados de la jurisdicción de Pichincha.

Que los artículos 7 y 29 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial, señalan las facultades que tienen los Consejos Provinciales.

Que con la aprobación de la Ordenanza del Consejo Provincial, se ha respetado el principio del régimen tributario de igualdad, proporcionalidad y generalidad.

Que los demandantes no han demostrado las normas constitucionales que han sido vulneradas y que la Ordenanza ha sido dictada por un cuerpo colegiado, facultado para hacerlo (artículos 228, 231 y 232 de la Constitución; y, 29 de la Ley Orgánica de Régimen Provincial).

Que existe ilegitimidad de personería de los demandados.

Por lo expuesto solicita se rechace la demanda por improcedente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.-Que, el Pleno del Tribunal Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso de conformidad con el mandato de los artículos 276.1 de la Constitución Ecuatoriana; 12.1 y 62 de la Ley Orgánica del Control Constitucional y 1 y siguientes del Reglamento de Trámite de Expedientes en el Tribunal Constitucional.

SEGUNDO.-Siendo la Constitución Política la Ley Suprema dentro del Estado, su alta jerarquía exige la existencia de un órgano de control que vigile y haga efectiva su vigencia dentro del ordenamiento jurídico; por ello, el control de constitucionalidad y el principio de supremacía constitucional se ligan y actúan interrelacionados para armonizar nuestro ordenamiento infraconstitucional y encasillarlo dentro de la Ley Suprema. Así lo reconoce nuestro sistema jurídico político, según el cual, la Constitución es ley de máxima jerarquía, y su control constitucional importante y trascendente es ejercido por el Tribunal Constitucional, con rango de supremo juez constitucional, con facultades plenas para juzgar la validez jurídica de las normas tanto formal como materialmente, y tiene además plena potestad para hacer respetar esta Norma Fundamental y hacer que todos los poderes constituidos cumplan con las resoluciones emanadas por este Organismo, manteniendo su total autonomía e independencia de las demás funciones. El control de constitucionalidad a posteriori lo ejerce el Tribunal Constitucional, para dejar sin efecto las normas o el acto impugnado que se encuentra vigente dentro del ordenamiento jurídico, declaratoria que no tiene efecto retroactivo. Las demandas o acciones de inconstitucionalidad de acto normativo pueden impugnar una ley orgánica y ordinaria, decreto-ley, decreto, estatuto, reglamento y resolución; y también pueden impugnar una Ordenanza, como sucede en la especie.

TERCERO.-Que, la acción de inconstitucionalidad de actos normativos se orienta a preservar la unidad del orden jurídico, cuya declaratoria, en tanto legislación negativa, produce la expulsión o eliminación del mundo jurídico de las normas que así se declaren, total o parcialmente. En el caso sometido a conocimiento y resolución del Tribunal Constitucional, se impugna una Ordenanza por la cual se determina un monto y se cobra peaje, en un área que, según afirman los accionantes, corresponde a la jurisdicción del Distrito Metropolitano de Quito.

CUARTO.-En la especie, por vicios de fondo, se demanda la inconstitucionalidad de la Ordenanza Sustitutiva de la Ordenanza para el Cobro de Peaje por el Uso de la Autopista Manuel Córdova Galarza, aprobada por el Consejo Provincial de Pichincha el 19 de junio de 2002 y publicada en el

Registro Oficial No. 204 del 5 de noviembre del 2003, que fue reformada mediante Ordenanza del 12 de febrero del 2003 y se encuentra publicada en el Registro Oficial No. 213 del 18 de noviembre del 2003. Piden la suspensión total del acto mencionado, ya que señalan que viola los preceptos establecidos en la Constitución Política de la República.

QUINTO.-Que, con fecha 25 de enero de 1971, el Consejo Provincial de Pichincha puso en vigencia una Ordenanza para el cobro de peaje por la construcción y uso de la carretera que unía a Quito con el Monumento a la Línea Equinoccial, y con las parroquias rurales de Pomasqui y San Antonio, y luego continuaba a Calacalí, al noroccidente de la provincia, y conectaba con la Independencia y la región costanera norte del Ecuador. Al expedirse la Ordenanza, ni por la forma ni por el fondo, se pueden establecer inconstitucionalidades que deban ser declaradas, ocurre más bien que, es en la determinación de los ámbitos geográficos de jurisdicción y competencia correspondientes tanto al Consejo Provincial del Pichincha como los del Distrito Metropolitano de Quito, se han producido variaciones y nuevas delimitaciones que es necesario considerar. Conforme se evidencia, de acuerdo a la Ordenanza de Zonificación que contiene el plan de uso y ocupación del suelo (PUOS) y que deroga las ordenanzas de zonificación Nos. 0011, 0013, 0014, 0016, y 0019 y las Ordenanzas Especiales de Zonificación No 001, y 0017, publicado en el R. O. 339 de 22 de agosto del 2006, la autopista "Manuel Córdova Galarza" es una avenida que recorre varios barrios urbanos y suburbanos de la ciudad de Quito. Corresponde de acuerdo con la Ley Orgánica del Distrito Metropolitano de Quito, determinar las áreas urbanas y suburbanas de sus competencias privativas, pues, según dispone el Art. 233 de la Constitución de la República, los Consejos Provinciales, están atribuidos de competencias ejecutorias, exclusivamente en las áreas rurales, de lo cual resulta entonces, tal como se advierte, que la Ordenanza no es inconstitucional en su origen, ni contiene, ni en la forma ni en sus contenidos sustantivos, expresiones que confronten con alguna norma constitucional. Más bien, nos encontramos con una situación relativa al ámbito de su aplicación y régimen obligatorio, que no puede ocurrir en áreas ajenas y diferentes a las de la jurisdicción del H. Consejo Provincial de Pichincha, pues son éstas áreas en su determinación de desarrollo físico, de reglamentación y control de uso y ocupación, de obligaciones tributarias y de responsabilidades y deberes de provisión de servicios, áreas que corresponden a la jurisdicción y competencia privativa del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por lo que resulta inaceptable que los organismos públicos que deben mantener la coordinación obligatoria, permitan la coexistencia de un régimen de regulación, organización y control, correspondiente a áreas urbanas, y al mismo tiempo, la imposición de obligaciones por parte de una institución, el H. Consejo Provincial, que sólo puede hacerlo en el ámbito rural.

SEXTO.-Constituye responsabilidad del Estado y sus entidades que integran el régimen seccional autónomo, la provisión de servicios públicos de agua potable y riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otros de naturaleza similar. "...El Estado garantizará que los servicios públicos, prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad; y velará para que sus precios o tarifas sean equitativos." Tasas que, de acuerdo a la doctrina constituyen una especie de remuneración que perciben las entidades públicas de los contribuyentes, como contraprestación a los servicios especiales prestados por las Administraciones; o como dice el tratadista Roberto Dromí: "El peaje es la percepción de una tasa por el uso de una obra determinada, destinada a costear su construcción y mantenimiento o solo su mantenimiento o conservación "[...] El importe del peaje debe ser razonable y acorde con los principios constitucionales sobre tributación, legalidad, igualdad y no confiscatoriedad". En el asunto que tratamos, se ha fijado un peaje en una vía que está en un área urbana, y liga barrios y parroquias urbanas, de muy distinta naturaleza de las vías inter-cantoniales o inter-provinciales, Por lo anotado, también carece de justificación objetiva y razonable que quienes habitan en la zona rural de Nanegalito o Pacto tengan que pagar peaje en la vía pública urbana "Manuel Córdova Galarza", y a unos pocos kilómetros, otro peaje en Calacalí, siendo este último potestad del Consejo Provincial de Pichincha. Adicionalmente, los ciudadanos residentes de las parroquias suburbanas, pagan una doble contribución, ya que en sus cartas de impuesto predial, al ser zonas suburbanas, se encuentran gravados con diversos impuestos, tasas y contribuciones, entre ellas, mejoras por arreglos de vías y utilización de las mismas, y el pago del peaje resulta una doble contribución que vulnera el principio de igualdad estipulado en nuestra Constitución Política.

SEPTIMO.-En esta tónica, cabe preguntarnos, por qué los usuarios de una vía, que tiene características similares a otras que están en el perímetro urbano, tienen que pagar un peaje, y otros ciudadanos usuarios de las otras vías no lo pagan; siendo razonable que el peaje como en el caso de la vía Calacalí, que es puerta de entrada o comunicación con parroquias rurales, tenga un trato diferenciado a efecto de lograr atención de grúas, primeros auxilios, y mantención de la vía. Y es que, como hemos señalado, al Estado y a las entidades de régimen seccional autónomo les corresponde la provisión de servicios públicos como son la vialidad, así lo hace a través del Ministerio de Obras Públicas en tratándose de vías interprovinciales, o de los municipios, en relación a las vías urbanas; correspondiéndole a los consejos provinciales ejecutar obras exclusivamente en áreas rurales, tal como lo manda la Constitución Política del Ecuador. Guardando armonía con este mandato el Congreso Nacional el 5 de agosto de 1999, exhortó a los Consejos Provinciales del país para que sus obras las realicen exclusivamente en áreas rurales, conforme a la normativa constitucional.

El Art. 230 de la Carta Magna establece que la ley determinará, entre otras cosas, los deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales. En concordancia con esta disposición constitucional, el Art. 236 de la Constitución Política dispone que la ley "establecerá las competencias de los órganos del régimen seccional autónomo, para evitar superposición y duplicidad de atribuciones, y regulará el procedimiento para resolver los conflictos de competencia". En cuanto a este punto, la misma Constitución en el último inciso de su Art. 233, establece que el Consejo Provincial "ejecutará obras exclusivamente en áreas rurales". Norma constitucional, que en la especie ha sido violentada por el accionar del Consejo Provincial de Pichincha.

En la actualidad, las parroquias aledañas a la Autopista Manuel Córdova Galarza, tales como Pusuquí, Pomasqui y San Antonio de Pichincha, forman parte de las zonas metropolitanas suburbanas del Distrito Metropolitano de Quito, razón por la cual, tanto el mantenimiento de la Autopista como la atención a éstas parroquias debería corresponder al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Si el asunto materia de este planteamiento de inconstitucionalidad, es el pago de un peaje a cargo de un organismo seccional, que carece de competencia para cobrarlo, al encontrarse en una zona urbana, de jurisdicción de otro organismo, como es, el I. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se torna inaplicable la ordenanza, en razón de competencia y por tanto su declaratoria con efectos generales o erga omnes, es facultad del Tribunal Constitucional, de conformidad con lo establecido en los artículos 272 y 273 de la Norma Suprema.

Por lo expuesto y en ejercicio de sus atribuciones y facultades que la Constitución y la Ley le confieren;

RESUELVE:

- 1.-Declarar que la Ordenanza impugnada, no rige ni puede regir en áreas ajenas a la jurisdicción del Consejo Provincial de Pichincha, por lo que se declara la inconstitucionalidad parcial de la Ordenanza para el Cobro de Peaje por el Uso de la Autopista "Manuel Córdova Galarza", aprobada por el Consejo Provincial de Pichincha el 19 de junio del 2002 y publicada en el Registro Oficial No. 204 de 5 de noviembre del 2003, que fue reformada mediante Ordenanza de 12 de febrero del 2003, publicada en el Registro Oficial No. 213 de 18 de noviembre del 2003, en el área urbana correspondiente a la jurisdicción del Distrito Metropolitano de Quito y se suspenden sus efectos, en cuanto al cobro del peaje en la Avenida "Manuel Córdova Galarza";
- 2.-Disponer que los organismos seccionales, como son, el Consejo Provincial de Pichincha y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, coordinen sus actividades, de conformidad con lo estipulado en el Art. 119 de la Norma Suprema, que manda "Las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la ley, y tendrán el deber de coordinar sus acciones para la consecución del bien común"; y,

3.-Publicar la presente resolución en el Registro Oficial.-Archívese.-Notifíquese".-

f.) Dr. Santiago Velázquez Coello, Presidente.

Razón: Siento por tal, que la resolución que antecede fue aprobada por el Tribunal Constitucional con seis votos a favor correspondientes a los doctores Jorge Alvear Macías, Jacinto Loaiza Mateus, Juan Montalvo Malo, Tarquino Orellana Serrano, Carlos Soria Zeas y Enrique Tamariz Baquerizo y tres abstenciones de los doctores José García Falconí, Manuel Viteri Olvera y Santiago Velázquez Coello, en sesión del día martes trece de marzo de dos mil siete.-Lo certifico.

f.) Dr. Juan Carlos Calvache Recalde, Secretario General.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.-Es fiel copia del original.-Quito, 4 de abril del 2007.-f.) El Secretario General.

PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.-Quito 27 de marzo del 2007 a las 17h50.-En la causa No. 0037-06-TC, que contiene la demanda presentada por lo señores Jorge Alfredo Proaño Bonilla y Mabel María Intriago Solórzano en la cual solicitan se declare la inconstitucionalidad de la Ordenanza Sustitutiva de la Ordenanza para el Cobro de Peaje por el uso de la autopista "Manuel Córdova Galarza", dictada por el Honorable Consejo Provincial de Pichincha; agréguese al expediente el escrito presentado por el Economista Gustavo Baroja Narváez y Dr. Diego Castillo Aguirre en sus calidades de Prefecto Provincial y Procurador Síndico del H. Consejo Provincial de Pichincha con la documentación que se anexa.-En lo principal se considera: 1) En el escrito solicitan se declare la nulidad de la Resolución No. 0037-06-TC adoptada por el Pleno del Tribunal Constitucional en sesión de 13 de marzo del 2007. 2) Conforme el artículo 14 de la Ley Orgánica de Control Constitucional no cabe recurso alguno sobre las resoluciones que dicta este Organismo. 3) Consta del expediente que se efectuó la Audiencia Pública ante la Primera Comisión del Organismo el 31 de enero del 2007, diligencia a la que comparecieron tanto los legitimados activos como los pasivos.-4) el artículo 61 del Reglamento de Trámite de Expedientes en el Tribunal Constitucional señala: "Audiencias Públicas.-En los casos que para dictar resolución el Tribunal o la Sala requieran de mayores elementos de juicio respecto a la acción o demanda constitucional, a petición de las partes, podrán señalar audiencia pública....",. En el presente caso queda demostrado que la audiencia se practicó, en la Primera Comisión, por tanto no procedía efectuar otra. 5) Las Audiencias Públicas o Comisiones Generales que se conceden en el Tribunal Constitucional, están preceptuadas en los Reglamentos y es potestad del Organismo su concesión o negativa, más en la causa se concedió la audiencia. Por las consideraciones anotadas se niega el pedido de declaratoria de nulidad del legitimado pasivo, recurso que tampoco está previsto en la normativa legal por la que se rige este Tribunal, las partes estén a la resolución de 13 de enero de 2007.-Notifíquese.

f.) Dr. Santiago Velázquez Coello, Presidente.

LO CERTIFICO: Quito 27 de marzo del 2007, a las 17h50.

f.) Dr. Juan Carlos Calvache Recalde, Secretario General.

Razón: Siento por tal, que la providencia que antecede fue aprobada por el Tribunal Constitucional con cinco votos a favor, correspondientes a los doctores Jorge Alvear Macías, Juan Montalvo Malo, Tarquino Orellana Serrano, Carlos Soria Zeas y Enrique Tamariz Baquerizo y tres abstenciones, de los doctores José García Falconí, Manuel Viteri Olvera y Santiago Velázquez Coello, sin contar con la presencia del doctor Jacinto Loaiza Mateus, en sesión del día martes veintisiete de marzo de dos mil siete.--Lo certifico.

f.) Dr. Juan Carlos Calvache Recalde, Secretario General.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.-Es fiel copia del original.-Quito, 4 de abril del 2007.-f.) El Secretario General.

PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.-Quito 03 de abril de 2006; a las 15h00. En el caso No. 0037-06-TC, por un lapsus cálimi en providencia de 27 de marzo del 2007, se hizo constar que las partes estén a lo resuelto el 13 de enero del 2007, cuando en realidad debe decir 13 de marzo del 2007.-En consecuencia de esta forma queda reformado el auto expedido.-Notifíquese.

f.) Dr. Santiago Velázquez Coello, Presidente.

LO CERTIFICO.-Quito 3 de abril de 2007; a las 15h00.

f.) Dr. Juan Carlos Calvache Recalde, Secretario General.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.-Es fiel copia del original.-Quito, 4 de abril del 2007.-f.) El Secretario General.