

Quito, D.M., 29 de septiembre de 2021

**CASO No. 10-18-IN**

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN  
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,  
EXPIDE LA SIGUIENTE**

**SENTENCIA**

**Tema:** En la presente sentencia se analiza la constitucionalidad de los artículos 3, 4 y 18 de la *Ordenanza que Regula el Uso y Conservación de los Caminos y Carreteros Públicos en la Provincia de El Oro*. Luego del análisis se determina que el artículo 18 es incompatible con el artículo 76 numeral 6 de la Constitución, por lo que, se declara su inconstitucionalidad.

**I. Antecedentes**

1. El 20 de marzo de 2018, Cristhian Marcelo Huiracocha Gallardo, por sus propios derechos, presentó una acción pública de inconstitucionalidad respecto de la *Ordenanza que Regula El Uso y Conservación de los Caminos y Carreteros Públicos en la Provincia de El Oro* (“**Ordenanza**”) emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro (“**GAD Provincial**”) y publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 907 de 21 de diciembre de 2016.
2. Mediante auto de 28 de mayo de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente acción y dispuso correr traslado al GAD Provincial y a la Procuraduría General del Estado a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada. Asimismo, solicitó al GAD Provincial remitir el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada.
3. En virtud del sorteo de 27 de junio de 2018, recayó la sustanciación de la presente causa en el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera.
4. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo realizado el 09 de julio de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento el 15 de julio de 2021 y dispuso al prefecto y procurador síndico del GAD Provincial, así como al Consejo Provincial del mismo GAD, un informe detallado y argumentado respecto de si la Ordenanza se encuentra vigente y/o si ha sufrido modificaciones a partir de su vigencia.
5. Mediante auto de 06 de agosto de 2021, la jueza sustanciadora de la causa convocó a audiencia pública telemática que se realizó el 20 de agosto de 2021. A dicha diligencia

compareció únicamente el Abg. Francisco Xavier Moscoso Moscoso, en su calidad de procurador síndico del GAD Provincial.

## II. Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad, en virtud del artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## III. Normas impugnadas

7. El accionante alega, de manera general que impugna la Ordenanza. En particular, se observa que vierte sus argumentos únicamente respecto de los artículos 3, 4 y 18 de la Ordenanza que establecen las prohibiciones en el uso de la infraestructura de las carreteras y caminos públicos, las obligaciones de los propietarios o poseedores de los bienes colindantes con carreteras o caminos y las sanciones por el incumplimiento de lo dispuesto en la Ordenanza, respectivamente (ver párrafos 24 y 41 *infra*).

## IV. Alegaciones de las partes

### 4.1. Fundamentos y pretensión de la acción

8. El accionante alega que la Ordenanza contraviene los artículos 76 numeral 6 y 264 numerales 1, 2, 5, 6, 9, 10 y 11 de la CRE.
9. Señala que la Ordenanza reglamenta el suelo, –específicamente los caminos y carreteros– aun cuando al GAD Provincial “*no le corresponde ejercer la rectoría del suelo*”, sino a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, de acuerdo con el artículo 264 de la CRE.
10. Afirma que los caminos y carreteros de la provincia de El Oro “*antes que pertenecer a una jurisdicción provincial pertenecen a cada una de las jurisdicciones cantonales*” y la competencia que la CRE otorga a los gobiernos autónomos provinciales en el artículo 263 numeral 2 es “*una obligación de Dar y Hacer, en un espacio físico que debe ser ordenado por la autoridad municipal*”.
11. Agrega que la Ordenanza confunde a los ciudadanos “*al momento de gestionar mejoras en la red de carreteros y caminos vecinales, y libera de presión social y política a los GAD Municipales en su ineludible tarea de ordenar el territorio rural [...]*”. Respecto de las áreas rurales, expresa que ante la ausencia de autoridad local: (i) los caminos antiguos de herradura no han evolucionado; (ii) ciertos posesionarios y propietarios “*han ampliado sus dominios hasta los caminos y carreteros haciéndolos más angostos, e incluso desapareciéndolos*”; (iii) que cuando el GAD Provincial busca mejorar los caminos o carreteras se solicita una certificación de camino público al gobierno autónomo municipal correspondiente o una autorización de las personas colindantes

poniendo un derecho “a merced de la discrecionalidad de terceros, o de la circunstancia de cada localidad”; (iv) que se generan conflictos vecinales; y (v) que parte de quienes no tienen acceso óptimo a predios migran a las cabeceras cantonales.

12. Respecto del artículo 3 de la Ordenanza, el accionante explica que “[n]o se puede desligar jurídicamente la infraestructura del suelo. Además, todos los literales del Art. 3 de la ordenanza, desde el a) hasta el u), ejercen prohibiciones y condicionan el uso”. Respecto del artículo 4, manifiesta que “desde a) hasta la h), continúa mandando y condicionando formas o modalidades de uso”.
13. Con relación al artículo 18, expresa que es incompatible con el artículo 76 numeral 6 de la CRE porque al sancionar el incumplimiento de lo establecido en la Ordenanza “[s]e evidencia la ausencia del principio de proporcionalidad, al establecer multas de igual valor para todas las infracciones”.

#### **4.2. Fundamentos del prefecto y procuradora síndica del GAD Provincial**

14. En escrito de 05 de julio de 2018, Esteban Leopoldo Quirola Bustos y Andrea del Rocío Icaza Paladines, prefecto y procuradora síndica del GAD Provincial, alegan que la acción presentada busca obstaculizar el ejercicio de las competencias que le han sido otorgadas al GAD Provincial en la CRE y la ley<sup>1</sup>.
15. Explican que el GAD Provincial expidió la Ordenanza “para normar seccionalmente el uso y cuidado de las vías rurales de competencia Provincial [... y que] la propia Constitución, y normativa legal secundaria [...] determina que las normas infra constitucionales establecidas en la ordenanza son coherentes y guardan armonía con lo dispuesto en la constitución”. En el mismo sentido, alegan que la Ordenanza se refiere al “uso y conservación de las vías de la ruralidad, [y pretende] evitar la contaminación y hacer responsables a cada uno de los ciudadanos del cuidado de la obra pública”, así como “asegurar el derecho a favor del interés público del estado [...] y garantizar la competencia de los órganos públicos del estado”, protegiendo un fin constitucional y legalmente válido sin que el GAD Provincial se extralimite en sus competencias para la planificación y mantenimiento vial.
16. Respecto del artículo 18, establecen que el GAD Provincial está facultado para fijar sanciones incluyendo la imposición del pago de una multa. Asimismo, aducen que el artículo 19 “le concede al ciudadano el término de quince días para subsanar la infracción, antes de llegar al establecimiento de la sanción [...]. De esta forma no se contraviene el principio de proporcionalidad en razón de que la ejecución preventiva contenida en el artículo 19, ha permitido de que, hasta la presente fecha, no se hayan generado títulos de crédito por concepto de multas generadas” (sic).

---

<sup>1</sup> Al respecto, hacen referencia al 263 numeral 2 de la CRE; artículos 42 literal b), 117, 119 literal b) y 129 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”); artículo 2 de la Ley de Caminos; artículos 1 y 26 del reglamento a la Ley de Caminos; y, artículos 3 numeral 3, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y disposiciones quinta y sexta de la resolución No. 009-CNC-2014.

17. Sostienen que la demanda carece de elementos probatorios, que no tiene un argumento claro respecto de la presunta inconstitucionalidad, que no explica los vicios de forma y fondo que existirían, “*no cumple con los principios de idoneidad y necesidad*” y no justifica la relevancia constitucional del problema jurídico y la pretensión. Agregan que la Ordenanza no tiene vicios de forma porque fue aprobada conforme al procedimiento previsto para el efecto en la CRE y el COOTAD.
18. Finalmente, durante la audiencia pública manifestaron que la Ordenanza no ha sufrido modificaciones y se encuentra vigente en su totalidad.

#### **4.3. Fundamentos de la Procuraduría General del Estado**

19. En escrito de 11 de julio de 2018, Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, presentó el informe requerido.
20. Señala que los gobiernos autónomos provinciales están facultados para expedir ordenanzas provinciales en el ámbito de sus competencias y territorio de acuerdo con el artículo 263 de la CRE y el artículo 7 del COOTAD. Manifiesta que conforme al artículo 42 del COOTAD los gobiernos provinciales tienen la competencia exclusiva de planificar, construir y mantener el sistema vial provincial, con exclusión de las zonas urbanas, por lo que, la Ordenanza no es incompatible con el artículo 226 de la CRE (principio de legalidad).

#### **V. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

21. De los argumentos expuestos, esta Corte identifica, que el accionante cuestiona la inconstitucionalidad de los artículos 3, 4 y 18 de la Ordenanza porque: (i) el GAD Provincial regula el uso del suelo pese a ser una competencia de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, siendo incompatible con los numerales 1, 2, 5, 6, 9, 10 y 11 del artículo 264 de la CRE y (ii) el artículo 18 es incompatible con el artículo 76 numeral 6 de la CRE porque establece la misma sanción para cualquier incumplimiento de lo establecido en la Ordenanza, inobservando el principio de proporcionalidad entre infracciones y sanciones.
22. Con relación a la presunta inconstitucionalidad de los artículos 3 y 4 de la Ordenanza por contravenir los numerales 1, 5, 6, 9, 10 y 11 del artículo 264 de la CRE, el accionante no ha cumplido con el ofrecimiento de un argumento claro y completo respecto a una eventual incompatibilidad normativa que le permita a esta Corte realizar un análisis de constitucionalidad<sup>2</sup>, por lo que, no se realizarán consideraciones al respecto. Sin embargo, aquello no implica una validación de la constitucionalidad de la Ordenanza

---

<sup>2</sup> Ver sentencia No. 47-15-IN/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 28: “*el artículo 79.5.b. de la LOGJCC, determina que las acciones públicas de inconstitucionalidad son de aquel tipo de acciones donde los accionantes están compelidos a cumplir con cierta carga argumentativa, esto, en tanto que dispone que las demandas de inconstitucionalidad contengan: “Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa”.*”

respecto de dichos numerales<sup>3</sup>. En consecuencia, únicamente se analizará si los artículos 3 y 4 de la Ordenanza son compatibles con el numeral 2 del artículo 264 de la CRE y si el artículo 18 de la Ordenanza contraviene el artículo 76 numeral 6 de la CRE.

### **Análisis de constitucionalidad por el fondo**

#### **5.1. ¿Los artículos 3 y 4 de la Ordenanza contravienen lo dispuesto en el artículo 264 numeral 2 de la CRE?**

23. Como ya quedó establecido, el accionante sostiene que los artículos 3 y 4 de la Ordenanza son incompatibles con el artículo 264 numeral 2 de la CRE, pues reglamentan el uso del suelo, –específicamente de los caminos y carreteras– aun cuando al GAD Provincial “*no le corresponde ejercer la rectoría del suelo*”, sino a los gobiernos autónomos descentralizados municipales.
24. Las normas impugnadas establecen:

#### **Artículo 3**

*Quedan expresamente prohibidos los siguientes usos en las infraestructuras de las carreteras y caminos públicos existentes dentro del ámbito provincial:*

- a) Irrespetar el límite de peso y tamaño de los vehículos que circulan por las carreteras, caminos públicos y puentes;*
- b) Labrar las cunetas;*
- c) Mal utilizar la maquinaria agrícola en carreteras o caminos, cuando se está haciendo labores agrícolas en los campos;*
- d) Acelerar de forma anti técnica los taludes en las labores agrícolas de tal forma que se produzca el desmonte del terraplén;*
- e) Plantar árboles o vallas en las fincas dentro del eje vial. Deberá el propietario solicitar el permiso obligatorio al GADPEO.*
- f) Taponar los caños, desagües, incluidos los salva cunetas;*
- g) Sacar los desagües de las fincas a las cunetas, salvo que estuviese previsto en el proyecto y ejecución de la obra de concentración, o lo autorice el GADPEO;*
- h) No respetar la red de desagües y alcantarillas;*
- i) Dar salida de las aguas de las fincas a las carreteras públicas y caminos vecinales, a través de los sistemas de riegos, (aspersores, inundaciones, goteo, etc.)*
- j) Derramar agua de las Zonas de regadío a las carreteras o caminos;*
- k) Dejar o Arrastrar madera u otros materiales en las carreteras o caminos;*
- l) Dejar o arrastrar vegetación en las cunetas, desagües y alcantarillas de las carreteras o caminos;*
- m) Arrastre maquinaria que dañe el asfalto de las carreteras, y lastrado de caminos;*
- y,*

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 7-14-IN/21 de 25 de agosto de 2021.

- n) *Las competencias, carreras u otras modalidades de conducciones extremas, que entrañen peligro a agricultores, ganaderos, ciclistas, animales domésticos, fauna, etc.*
- o) *Prohíbese conducir o tener ganado o cualquier animal doméstico, en los caminos públicos.*
- p) *Prohíbese ocupar, alterar, obstruir, estrechar o desviar los caminos públicos o sus obras de avenamiento y de defensa, extraer de ellos tierras o materiales, depositar en los mismos materiales o desechos y, en general, modificar su estudio o dificultar su libre uso.*
- q) *Prohíbese, asimismo, la ejecución o conservación de cualquier obra o cultivo que pueda ocasionar algún daño o estorbo en los caminos públicos. Cualquier obra que quiera realizarse en un camino público, deberá ser previamente autorizado por el GADPEO.*
- r) *La instalación de obstáculos, incluidos el aparcamiento de remolques u otros vehículos agrícolas una vez terminadas las tareas agrícolas o la realización de cualquier tipo de acto que impida totalmente el tránsito o genere un elevado riesgo para la seguridad de las personas que circulen por los mismos;*
- s) *La roturación o daño a los caminos públicos no autorizados que se realicen en cualquier camino rural, especialmente para la colocación de tuberías o mangueras u otros materiales para transportar agua para regadío, abrevaderos, entre otros;*
- t) *La realización de vertidos o derrames de residuos de productos agrícolas o cualquier otro residuo sólidos o líquidos en los caminos rurales o carreteras;*
- u) *La obstrucción del ejercicio de las funciones de Policía, inspecciones de los técnicos viales autorizados por el GADPEO, o vigilancia previstas en la ordenanza;*

#### **Artículo 4**

*Son obligaciones de los propietarios o poseedores de los bienes colindantes con carreteras o camino, las siguientes:*

- a. *Obtener autorización del GADPEO, para: colocar, cambiar o ampliar pasos de salva cunetas de acceso a las fincas.*
- b. *Mantener limpios los pasos de agua, salvacunetas y las cunetas de sus propiedades.*
- c. *Respetar los límites de peso y velocidad establecida en las señales de tránsito existentes. En todo caso se disminuirá la velocidad ante la presencia de vehículos especiales, vehículos lentos y pesados, más incluso en temporada seca en la que se acumula polvo.*
- d. *En los caminos sin señalización no se podrá sobrepasar los siguientes límites de peso máximo de 3.5 toneladas, y una velocidad máxima de 40 kilómetros por hora.*
- e. *En caso de deterioro de algún tubo, debe reponerse con otro del mismo diámetro.*
- f. *Los canales y cualquier acueducto adyacente a un camino público que, por filtraciones o desbordamientos, amenazaren dañar o dañaren los caminos, serán reparados por el dueño en el plazo que señale el GADPEO.*
- g. *Los propietarios de haciendas ganaderas, y/o de cualquier otra clase, que posean sus predios a uno u otro lado de los caminos públicos, están obligados*

*a construir las obras que indique el GADPEO a través de la secretaría de estudios y proyectos, para facilitar el paso de sus ganados.*

*h. Los propietarios de terrenos colindantes con los caminos públicos conservarán, a su costa, en perfecto estado de servicio, las cunetas situadas junto a su respectiva propiedad, y, además, mantendrán limpios y libres de vegetación, el camino y sus costados, hasta el eje de la vía.*

25. Analizadas las normas impugnadas, esta Corte observa que el artículo 3 de la Ordenanza establece prohibiciones a los usos en las infraestructuras de las carreteras y los caminos públicos dentro del ámbito provincial con la finalidad de: **(i)** evitar daños en la red de desagües, alcantarillado y cunetas, así como controlar la salida de aguas de las fincas, regadíos y derrames de residuos a las carreteras o caminos (literales b, f, g, h, i, j, l y t); **(ii)** respetar el límite de peso, tamaño y velocidad de vehículos y transporte de animales en los caminos y carreteras (literales a, m, n y o); **(iii)** evitar la roturación, daño o alteraciones a los caminos públicos y taludes (literales d, s y p); **(iv)** impedir el mal uso de maquinaria y actividades agrícolas que obstaculice el tránsito o genere riesgo para la seguridad de las personas que circulen por caminos y carreteras (literales c, e, q y r) y; **(v)** apoyar el ejercicio de funciones de la Policía Nacional e inspecciones de técnicos viales autorizados (literal u).
26. Por otro lado, el artículo 4 de la Ordenanza establece obligaciones de los propietarios o poseedores de los bienes colindantes con carreteras o caminos respecto de: **(i)** mantener en buen estado las cunetas, salvacunetas, pasos de agua, canales, acueductos y tubos (literales a, b, e, h y f); **(ii)** respetar los límites de peso y velocidad (literales c y d) y; **(iii)** construir las obras indicadas por el GAD Provincial para el paso de ganado (literal g).
27. Por lo cual, corresponde analizar si las prohibiciones y obligaciones establecidas en los artículos 3 y 4 de la Ordenanza contravienen la competencia exclusiva de los GAD municipales de “[e]jercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón” (artículo 264 numeral 2 de la CRE).
28. La CRE es, en su parte orgánica, el estatuto jurídico del poder. Esto implica que es la norma que distribuye las competencias y atribuciones a los distintos órganos de la administración pública y las demás funciones del Estado. Así, en el capítulo IV del título V sobre organización territorial del Estado, se establecen las competencias constitucionales que tienen los distintos niveles de gobierno y su régimen<sup>4</sup>.
29. Respecto de los GAD provinciales, el artículo 240 de la CRE, en concordancia con el artículo 7 del COOTAD, establece que pueden dictar normativa, en el ámbito de sus competencias y dentro de su circunscripción territorial. Asimismo, el último inciso del artículo 263 de la CRE señala que los GAD provinciales “[e]n el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas provinciales”. Su numeral segundo, además, determina como competencia exclusiva de

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 33-20-IN/21 de 05 de mayo de 2021, párr. 78.

estos el “[p]lanificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas”.

30. En este sentido, es claro que, de conformidad con el mandato constitucional, los GAD provinciales están facultados a emitir ordenanzas para regular la planificación, construcción y mantenimiento del sistema vial, siempre que: **(i)** esté en el marco de sus funciones, **(ii)** sea dentro de su circunscripción territorial y **(iii)** excluya zonas urbanas.
31. En el caso concreto, como ya quedó establecido, los artículos impugnados establecen regulaciones para los usuarios de caminos y carreteras en la provincia de El Oro para garantizar sus condiciones óptimas y de conservación. Por lo que, contrario a lo sostenido por el accionante, esta Corte encuentra que las normas impugnadas: **(i)** se encuentran expedidas en el marco de las competencias exclusivas de los GAD provinciales previstas en el numeral segundo del artículo 263 de la CRE y no transgreden la competencia de los GAD municipales conforme al numeral 2 del artículo 264 de la CRE, pues no hacen referencia al uso del suelo.
32. Por su parte, queda también evidenciado que el ámbito de aplicación de la Ordenanza se refiere a los caminos y carreteras públicas del sistema vial del ámbito provincial de El Oro, por lo que, **(ii)** la Ordenanza ha sido expedida dentro de la circunscripción territorial del GAD Provincial y fuera **(iii)** de la zona urbana.
33. Por lo expuesto, los artículos 3 y 4 de la Ordenanza no contravienen el numeral 2 del artículo 264 de la CRE.

## **5.2. ¿El artículo 18 de la Ordenanza contraviene lo dispuesto en el artículo 76 numeral 6 de la CRE?**

34. El accionante alega que el artículo 18 de la Ordenanza es incompatible con el artículo 76 numeral 6 de la CRE porque inobserva el principio de proporcionalidad entre infracciones y sanciones, puesto que establece la misma sanción para cualquier incumplimiento de la Ordenanza.
35. Al respecto, el principio de proporcionalidad se encuentra reconocido en el artículo 76 numeral 6 de la CRE en los siguientes términos:

*“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza”.*

36. De esta forma, el principio de proporcionalidad constituye una de las garantías del debido proceso que actúa como un límite al poder punitivo al momento de configuración normativa de las distintas infracciones y sanciones administrativas.



37. En tal sentido, en el plano normativo, la proporcionalidad exige que exista una adecuada correspondencia entre la sanción administrativa y la conducta o categoría de conductas que se reprochan, para que esta no sea excesiva atendiendo a la gravedad de la infracción o innecesaria para la consecución de la finalidad de interés general perseguida por la regulación sectorial.
38. En decisiones anteriores, esta Corte ha señalado que el principio de proporcionalidad permite la existencia de una relación adecuada entre los medios de la potestad sancionatoria y las finalidades perseguidas por el Estado, logrando un equilibrio entre los beneficios que su implementación representa y los perjuicios que podría producir<sup>5</sup>. Así, este Organismo ha señalado que *“las autoridades públicas competentes deben realizar una cuidadosa tipificación de las conductas ilícitas y la medición razonable de sus consecuencias, a través de una gradación adecuada de las reacciones punitivas frente a los bienes jurídicos afectados y las lesiones causadas”*<sup>6</sup>. De igual manera, ha manifestado que *“[p]or la proporcionalidad, la sanción no debería ocasionar más lesividad que la propia infracción”*<sup>7</sup>.
39. Adicionalmente, esta Corte ha establecido que cuando existe un catálogo indeterminado de situaciones jurídicas que dan paso a una sanción se podría incumplir la debida proporcionalidad entre infracciones y sanciones y que *“[e]sta amplitud e indeterminación genera además la imposibilidad de que las personas puedan determinar razonablemente el alcance de la norma con miras a adecuar su conducta, afectando el elemento de certeza y claridad del derecho a la seguridad jurídica”*<sup>8</sup>.
40. Es por ello, que le corresponde a esta Corte verificar si la sanción contemplada en el artículo 18 de la Ordenanza es proporcional a los hechos constitutivos de infracción administrativa que se sancionan.
41. Al respecto, el artículo 18 de la Ordenanza establece:
- “Por el incumplimiento de lo establecido en la presente ordenanza, se cobrará por concepto de multa el equivalente al 25% del salario básico unificado. En el caso especial de los propietarios de predios bananeros, la multa descrita en el inciso anterior se calculará por cada aspersor que forme parte de la afectación”.*
42. Analizada la norma impugnada, se observa que la misma establece, como infracción administrativa, a todos los posibles incumplimientos de la Ordenanza y a todos les impone una única sanción correspondiente a una multa equivalente al 25% del salario básico unificado; a excepción de los propietarios de predios bananeros, para quienes la multa se calculará por cada aspersor que forme parte de la afectación. De ahí, que resulta evidente que en la norma impugnada existe una tipificación indirecta a *“lo establecido*

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 025-16-SIN-CC de 06 de abril de 2016, p. 10.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 025-16-SIN-CC de 06 de abril de 2016, p. 9.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 3-21-OP/21 de 30 de junio de 2021, párr. 32.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1-21-OP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 82.

*en la presente ordenanza*”, cuyo incumplimiento es considerado el hecho constitutivo de la infracción administrativa.

43. No obstante, a lo largo de la Ordenanza se encuentra una gran diversidad de hechos constitutivos de infracción administrativa sin que exista ninguna distinción entre ellos. La Ordenanza no establece criterios para determinar que existe un nexo y una relación de causalidad entre la infracción y la sanción. La gravedad de la conducta (infracciones leves, graves o gravísimas), la intencionalidad, la naturaleza y extensión de los perjuicios causados o del riesgo producido, la reincidencia, la finalidad de la regulación para el interés público, entre otros, son parámetros sin los cuales no es posible concluir que exista proporcionalidad entre todas y cada una de las infracciones previstas y la sanción establecida para ellas.
44. Por ejemplo, la Ordenanza sanciona con una multa del mismo valor al “[a]rrastre [de] maquinaria que dañe el asfalto de las carreteras, y lastrado de caminos” (artículo 3 literal m), a “[d]erramar agua de las Zonas de regadío a las carreteras o caminos” (artículo 3 literal j), a “conducir o tener ganado o cualquier animal doméstico, en los caminos públicos” (artículo 3 literal o) o a no contar con la autorización del GADPEO para realizar plantaciones arbóreas, cuando la distancia en la que se pretenda efectuar aquella sea en cualquier punto inferior a dos metros de la arista exterior del camino (artículo 7)<sup>9</sup>. Como se verifica en las conductas antes descritas, no se puede considerar que las mismas sean asimilables puesto que su naturaleza, configuración y gravedad son distintas, implican diferentes acciones u omisiones y por consiguiente, no se evidenciaría a primera vista que producirían la misma afectación en los caminos y carreteras.
45. En consecuencia, establecer la misma sanción para un sinnúmero de conductas de diversa índole, sin ninguna diferenciación ni gradación entre ellas, implica que no existe correspondencia entre la multa y cada uno de los hechos indirectamente tipificados como una infracción administrativa en la Ordenanza y, por ende, no se puede considerar que exista proporcionalidad. Por lo que, el artículo 18 de la Ordenanza es contrario al artículo 76 numeral 6 de la CRE.

## VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad No. 10-18-IN.

---

<sup>9</sup> **Artículo 7.-** “Plantaciones en fincas colindantes con caminos rurales.- Los propietarios o poseedores de fincas colindantes con caminos rurales que deseen realizar plantaciones arbóreas, deberán solicitar autorización del GADPEO, cuando la distancia en la que se pretenda efectuar aquella sea en cualquier punto inferior a dos metros de la arista exterior del camino”.

2. Declarar la inconstitucionalidad del artículo 18 de la *Ordenanza que Regula El Uso y Conservación de los Caminos y Carreteros Públicos en la Provincia de El Oro*.
3. Ordenar al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro que, en el plazo de 6 meses, contados desde la notificación de esta sentencia, expida normativa en sustitución de la norma declarada inconstitucional que guarde estricta observancia de los parámetros establecidos por la presente sentencia.
4. El Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro deberá informar sobre el cumplimiento de esta sentencia a la Corte Constitucional del Ecuador en el plazo de 6 meses contados desde la notificación de esta sentencia.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 29 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**