



CORTE  
CONSTITUCIONAL

Quito, D. M., 19 de abril del 2012

**SENTENCIA N.º 15-12-SIN-CC**

**CASO N.º 0004-08-IN**

**CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN**

**Jueza constitucional sustanciadora:** doctora Ruth Seni Pinoargote

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente acción de inconstitucionalidad de actos normativos se presenta en la Corte Constitucional, para el período de transición, el 27 de noviembre del 2008.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, el 4 de junio del 2009 a las 12h40, avoca conocimiento de la causa N.º 0004-08-IN y en virtud de lo establecido en el artículo 7 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, el Secretario certifica que no se ha presentado otra solicitud con identidad de sujeto, objeto y acción, por lo que de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del citado cuerpo legal, la admite a trámite.

La Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 24 de junio del 2009 avoca conocimiento de la causa, conforme lo establece el artículo 27 del Régimen de Transición, incluido en la Constitución de la República del Ecuador en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008, y la resolución publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 451 del 22 de octubre del 2008. Asume la competencia de la causa, en calidad de sustanciadora, la doctora Ruth Seni Pinoargote.

**Detalle de la demanda**

**Identificación del acto normativo cuyo cumplimiento se demanda**

**Acuerdo N.º 010 del 24 de enero del 2008, que contiene las Normas para regular la publicidad comercial y propaganda en las diferentes vías que conforman la red vial estatal, incluyendo las vías concesionadas.**

**Autoridad que expidió o sancionó la norma impugnada**

El Acuerdo cuya inconstitucionalidad se solicita por el fondo y la forma fue suscrito por el señor Ministro de Transporte y Obras Públicas.

**Normas constitucionales que se consideran violadas**

Artículos 226, 76 numeral 3, y 133 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador.

**Argumentos de los demandantes que sustentan la inconstitucionalidad**

Los señores Pool José Martínez Herrera y Jorge Córdova Canelos señalan que el acto normativo suscrito por el señor Ministro de Transporte y Obras Públicas es un reglamento, como lo reconocen las principales consideraciones del Acuerdo N.º 010, ya que no solo completa el artículo 4 del Reglamento de la Ley de Caminos, sino fundamentalmente regla el artículo 37 de la Ley de Caminos.

El Reglamento de la Ley de Caminos se expidió el 19 de agosto de 1965 por el señor Ministro de Obras Públicas de esa época, autorizado por lo establecido en el literal *h* del artículo 6 de la Ley de Caminos, publicada el 7 de julio de 1964, esto es, en dictadura.

El Acuerdo N.º 010 es inconstitucional por la forma, debido a que el Ministro, al expedirlo, se arrogó atribuciones; y por el fondo, debido a que dicho Decreto regla el ejercicio de los derechos fundamentales de cara al manejo de una franja de terreno adyacente a las vías públicas denominada derecho de vía, regulación que según las disposiciones de los numerales 1 y 2 de los artículos 132 y 133, exigen ley orgánica para su ejercicio.

Este Acuerdo no solo fija las condiciones técnicas de las vallas publicitarias, sino además su contenido, lo que demuestra que se quiere ejercer un control de la publicidad y se pretende reglamentar las libertades de empresa y de contratación.

El literal *b* del artículo 2 dice: "Determinar los procesos para el correcto manejo de los medios visuales tales como la relación entre anunciante, empresa publicitaria, propietarios de los terrenos y MTOP". El señor Ministro de Transporte y Obras Públicas no tiene fundamentos legales para intervenir en la relación que se hubiese establecido entre anunciantes, empresas publicitarias y propietarios de los terrenos, ya que a parte de no tener competencia para ello, la materia es propia de los derechos civiles y comerciales, regulados por las leyes pertinentes. Por igual razón es inconstitucional el último inciso del artículo 7, en

*C*  
*A*



el que se afirma que los anunciantes tienen obligación de pagar un canon de arrendamiento a quienes sean dueños de las tierras que utilicen para instalar sus anuncios.

Los literales *f* y *g* del artículo 4 del Acuerdo contienen prohibiciones que no se desprenden del tipo de valla y de las normas técnicas de su construcción e instalación, sino de criterios subjetivos que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas no puede ejercer ni imponer.

El inciso primero del artículo 7 establece un cobro por el: "...derecho por los permisos para colocar y exhibir publicidad dentro del derecho de vía, a las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios de publicidad", lo que constituye una inconstitucionalidad que se repite en los incisos segundo, tercero y cuarto del mismo artículo y en todo el artículo 8.

Que el derecho de vía no torna al Estado en propietario de las tierras que lo conforman, excepto si hubiera habido expropiación previa. Que el Ministerio pretenda lucrar del uso de tierras que no son de su propiedad es inconstitucional, y peor si se dice que los dineros que recaude servirán para engrosar las cuentas fiscales y para cubrir obligaciones con el concesionario. Por el mandato constante en el artículo 301 de la Constitución, en relación con el numeral 3 del artículo 132 y con la disposición del numeral 7 del artículo 120, los tributos se dividen en impuestos, tasas y contribuciones especiales por mejoras y todos deben ser creados por ley. El Ministerio de Transporte y Obras Públicas crea una obligación de pago, la que debería responder a una contraprestación de un servicio y, por lo tanto, sería una tasa. Citaron la resolución N.º 039-02-TC del ex Tribunal Constitucional, publicada en el Registro Oficial N.º 130 del 22 de julio del 2003, en la que se declaró la inconstitucionalidad de la palabra "tasas" del artículo 11 de la Ley para la Promoción de la Inversión y de la Participación Ciudadanía.

Los artículos 7, 8, 9 y 12 del Acuerdo N.º 010 son inconstitucionales por el fondo y la forma, debido a que fueron expedidos por autoridad incompetente.

El Acuerdo Ministerial N.º 010 establece una infracción y una sanción, por lo que la frase: "no podrá instalar vallas durante el plazo de dos años", es inconstitucional por la forma, ya que es una sanción nacida de un acto administrativo y no de una ley.

### **Pretensión y pedido concreto de declaratoria de inconstitucionalidad**

Con fundamento en lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución, solicitan que se declare la inconstitucionalidad total, por el fondo y la forma del Acuerdo N.º 010 del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, publicado en el Registro Oficial N.º 284 del 28 de febrero del 2008 y “en subsidio de lo anterior”, la declaración de inconstitucionalidad parcial, por razones de fondo y forma, del Acuerdo N.º 010, particularmente de las normas contenidas en los artículos 2, literal *b*; 4, literales *f* y *g*; 7, 8, 9, 12 y 14 de la frase del inciso segundo que dice: “quién incurriera en este caso no podrá instalar vallas durante el plazo de dos años”.

### **Contestación a la demanda**

El abogado Víctor Francisco Butiña Martínez, Director de Asesoramiento Legal del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, delegado del Ministro de Transporte y Obras Públicas, manifiesta que el ex Ministro de Transporte y Obras Públicas, en aplicación a lo dispuesto en los artículos 2 y 37 de la Ley de Caminos; 4, inciso segundo del Reglamento Aplicativo a la Ley de Caminos, y con el objeto de mejorar la calidad de la vía, mantener una organización adecuada de los medios visuales e incrementar la seguridad vial, emitió las normas que regulan el uso de la explotación de la publicidad dentro de la Red Vial Estatal, incluyendo las Concesionadas, expidió el Acuerdo Ministerial N.º 010 del 24 de enero del 2008, a través del cual se regula la colocación de publicidad comercial y propaganda, estando facultado para hacerlo. La colocación y explotación de la publicidad comercial y propaganda en la Red Vial del Ecuador ha estado a cargo de un grupo reducido de empresas que nunca solicitaron autorización para ejercer dicha actividad dentro del área de terreno que comprende el derecho de vía, quienes han actuado de manera arbitraria y contraviniendo disposiciones de la Ley de Caminos y normas ambientales. El Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva establece en el artículo 17 que los Ministros de Estado son competentes para el despacho de todos los asuntos inherentes a sus ministerios, sin autorización del Presidente de la República, y en el artículo 68 se señala que se presume la legalidad de todo acto público, mientras no se declare lo contrario. El Ministerio, mediante el Acuerdo impugnado, está regulando la publicidad y la correcta instalación de los medios visuales, y contempla en éste aspectos relacionados con los propietarios de los terrenos colindantes con el derecho de vía, donde se establece la necesidad de que los anunciantes y quienes realizan la actividad de publicitar bienes, servicios y productos, reconozcan un canon de arrendamiento a favor de los propietarios de inmuebles en donde se coloquen los anuncios. El MTOP no ha incumplido sus obligaciones ni se ha apartado del ámbito legal para actuar en relación con el acto



administrativo cuya inconstitucionalidad se demanda. Los demandantes no señalan en forma expresa cuál es la norma irrespetada y cuáles son los derechos constitucionales que han sido vulnerados. El Acuerdo Ministerial fue dictado con apego a la normativa legal y por la autoridad competente, por lo que solicita que se rechace la demanda de inconstitucionalidad, por improcedente.

### **Pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado**

El doctor Néstor Arboleda Terán, Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, señala que la demanda planteada no tiene lugar y debe ser rechazada por cuanto el Acuerdo Ministerial impugnado guarda conformidad con el orden constitucional. Los accionantes lo califican de decreto, desconociendo que se trata de una norma de instrucción dentro del marco legal y constitucional de la República. El Estado no puede permitir anarquía publicitaria y es su deber precautelar el orden como una manifestación de su soberanía interna. El argumento expuesto respecto al artículo 2, literal *b* del Acuerdo Ministerial es inválido, ya que se propende a la anarquía ciudadana y al abuso de la propiedad privada, exhortando la superposición de intereses económicos privados por encima de aquellos de orden público o colectivo. La disposición contenida en el artículo 7, último inciso, no afecta ni atenta contra los principios constitucionales, ya que la norma prevé la voluntad de las partes para el efecto y no limita ni impide la celebración de contratos de comodato o gratuitos. La acción pública de inconstitucionalidad propuesta no procede, porque el Acuerdo Ministerial N.º 010 se ciñe a lo estipulado en la Constitución de la República del Ecuador, por lo que solicita que se la rechace.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia de la Corte**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 436 de la Constitución de la República; así también, se encuentra sujeta al trámite previsto en el artículo 27 de la Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.


No se ha omitido solemnidad sustancial alguna que pueda incidir en la decisión de la causa, por lo que se declara su validez.

### **Consideraciones de la Corte Constitucional, para el período de transición, sobre los problemas jurídicos identificados**

Es pretensión del recurrente que se declare la inconstitucionalidad total por el fondo y por la forma del Acuerdo N.º 010 del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, publicado en el Registro Oficial N.º 284 del 28 de febrero del 2008. En subsidio de lo anterior, la declaración de inconstitucionalidad parcial, por razones de fondo y forma del Acuerdo N.º 010 antes precisado, particularmente de las normas contenidas en los artículos 2, literal *b*; 4, literales *f* y *g*; 7, 8, 9, 12 y 14 de la frase del inciso segundo que dice: "quien incurriera en este caso no podrá instalar vallas durante el plazo de dos años".

Así planteada la pretensión, se hace necesario precisar ciertos aspectos respecto al pedido de inconstitucionalidad por la forma que solicitan los recurrentes. En efecto, la Constitución de la República, si bien es verdad, nos indica el proceso de formación de ciertas normas, entre ellas, de las leyes orgánicas y ordinarias, no lo hace respecto a toda la normativa secundaria, y particularmente respecto a los Acuerdos que, en este caso, uno de ellos ha sido impugnado. Los vicios de forma se determinan cuando la norma subordinada a la Constitución no ha seguido el procedimiento previsto en el texto constitucional para su formación, en cuyo caso es procedente su impugnación de inconstitucionalidad. En la especie, el análisis no corresponde a la jurisdicción constitucional, sino a la contenciosa administrativa, al tratarse de una eventual revisión de legalidad del acto que se impugna. Por lo tanto, no hay lugar al análisis respecto al pedido de inconstitucionalidad por la *forma*, pero sí por el fondo, por lo que corresponde el siguiente análisis:

Conforme lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de Caminos: "Todos los caminos estarán bajo el control del Ministerio de Obras Públicas, sin perjuicio de las obligaciones que, respecto de ellos, deban cumplir otras instituciones o los particulares". Por su parte, el artículo 37 del mismo cuerpo legal señala: "Prohíbese la conservación, en las inmediaciones de los caminos públicos, de construcciones, carteles y otras cosas que puedan afectar a la seguridad de tránsito o a la buena presentación del lugar...". Igualmente, el artículo 40 *ibidem* dice: "Prohíbe la ejecución o conservación de cualquier obra o cultivo que pueda ocasionar algún daño o estorbo en los caminos públicos. Cualquier obra a realizarse en un camino público, deberá ser previamente autorizado por el Director Provincial de Obras Públicas o la entidad encargada de la obra".

 En concordancia con lo anterior, el inciso segundo del artículo 4 del Reglamento Aplicativo a la Ley de Caminos señala que: "De manera general el derecho de vía se extenderá a veinticinco metros, medidos desde el eje de la vía hacia cada uno



de los costados, distancia a partir de la cual podrá levantarse únicamente el cerramiento; debiendo, para la construcción de vivienda, observarse un retiro adicional de cinco metros...”; el inciso tercero determina que: “Queda absolutamente prohibido a los particulares, construir, plantar árboles o realizar cualquier obra en los terrenos comprendidos dentro del derecho de vía salvo cuando exista autorización del Ministerio de Obras Públicas (...). De no haber dicha autorización, el Ministerio ordenará la demolición de construcciones, el corte de árboles y la destrucción de todo otro obstáculo que se encuentren en los terrenos que comprenden el derecho de vía...”.

El Ing. Jorge Marún Rodríguez, ex Ministro de Transporte y Obras Públicas, en aplicación de la normativa que se invoca, emitió, mediante Acuerdo Ministerial N.º 010 del 24 de enero del 2008, publicado en el Registro Oficial N.º 284 del 28 de febrero del 2008, las normas que regulan el Uso de la Explotación de Publicidad dentro de la Red Vial Estatal, incluyendo las Concesionadas, con aplicación al Instructivo que se dicta en el mismo Instrumento, debiendo tener presente además, que en virtud de lo establecido en el artículo 17 del Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, los ministros de Estado son competentes para el despacho de todos los asuntos inherentes a sus carteras, sin necesidad de que medie la autorización presidencial.

Como se pueda apreciar, el ex Ministro de Trabajo y Obras Públicas, a más de actuar dentro del marco de sus competencias, se fundamentó en la normativa invocada para emitir el Acuerdo que nos ocupa, sin que a nuestro juicio este sea el meollo del problema; en efecto, el asunto va por otro lado, lo que se evidencia cuando los recurrentes afirman que dicho acto administrativo es un “Reglamento” y que por tanto debió ser expedido por el Presidente de la República; es decir, intentan imponer a la Corte Constitucional una tarea que no le corresponde, en el sentido de establecer si el contenido del Instrumento cumple con las características de un Reglamento, lo cual no es un tema de constitucionalidad; sin embargo, corresponde plantearse la siguiente pregunta ¿Acaso el Instructivo regla la aplicación de normas legales? La respuesta definitiva es no. En esencia, el Acuerdo y su Instructivo intentan salvaguardar la contaminación visual y con mayor razón aspectos como la pornografía y la subversión ¿Acaso no es tarea de todos preservar la moral y las buenas costumbres de la sociedad? Al Estado, por tanto, le corresponde impedir la anarquía publicitaria como una manifestación de su soberanía interna.

*d*  
*SP*  
Se alega también que se “regla el ejercicio de dos derechos fundamentales de cara al manejo de una franja de terreno adyacente a las vías públicas denominada “derecho de vía”: las libertades de contratación y de empresas...”, olvidando que estos derechos son titulados siempre y cuando se los ejerza en los términos que

determina el ordenamiento jurídico, además que la instrucción de normas para un buen vivir que garantiza la Constitución de la República no debe interpretarse como un coartamiento de los derechos que generan dichas libertades.

La crítica efectuada al literal *b* del artículo 2 del Acuerdo Ministerial carece de fundamento válido, ya que se propende a la anarquía ciudadana y al abuso de la propiedad privada, anteponiendo los intereses económicos privados a los de interés colectivos, lo cual prohíbe la Constitución.

---

Los literales *f* y *g* del artículo 4, también cuestionados en su constitucionalidad, tienden, como se dijo anteriormente, a erradicar una eventual difusión de publicidad atentatoria a la moral, buenas costumbres y seguridad del Estado; en esa medida, mal pueden existir criterios subjetivos como se afirma en la demanda, al contrario, evidencian objetividad. Los recurrentes confunden a la subversión con la posibilidad de publicitar una campaña o gestión política, lo cual es diametralmente distinto; más todavía si consideramos que la subversión es atentatoria a la soberanía del Estado, correspondiéndole a éste tomar las medidas pertinentes a fin de evitar su propagación.

El inciso primero del artículo 7 tampoco es inconstitucional, aun en el supuesto de que la disposición fuese reiterativa, pues tiene como propósito contar con recursos económicos que permitan implementar programas de señalización y seguridad vial. El Estado, al ejercer su derecho para efectuar el cobro por uso de las vías públicas por parte de los particulares que colocan su publicidad, no lo hace en calidad de propietario de las tierras que conforman las vías, sino como ente regulador de la viabilidad. Al respecto, debemos tener presente que todas las áreas públicas, entre ellas, las carreteras y vías de comunicación, son de responsabilidad del Estado a través de su gobierno, lo cual puede acarrear eventuales acciones contra éste, por deficiencia del servicio por parte de la comunidad como usuaria y beneficiaria del servicio; consecuentemente, el supuesto "derecho de vía" del que erradamente habla la demanda, no es otra cosa que la determinación de un derecho por los permisos para colocar y exhibir publicidad a nivel de las vías públicas, lo que es totalmente diferente a lo planteado en la demanda; por ello, tampoco es admisible asimilar el referido derecho como si se tratase de una tasa, de manera tal que el efecto vinculante de la Resolución N.º 039-2002-TC, a la que se hace referencia en el libelo, resulta irrelevante.

La disposición contenida en el último inciso del artículo 7 en nada afecta el derecho de las partes por el hecho de establecer la obligación de pagar un canon arrendaticio a favor de los propietarios de los inmuebles en donde exhiban sus

d  
x



anuncios, ya que la norma prevé la voluntad de las partes para el efecto, lo cual no impide la posibilidad de celebrar contratos de comodato o gratuitos.

Los recurrentes plantean: ¿Qué pasaría si el arrendatario no paga su obligación?, a lo cual respondemos que el arrendador tendría la vía expedita para demandar ante la justicia ordinaria; o que, ¿Qué pasaría si las vías no se hallan concesionadas, o si un concesionario debe asumir las empresas que se dedican a hacer publicidad? La respuesta es obvia: el derecho por publicidad debe cobrarse a favor del Estado, por sí o a través del concesionario, tan solo es un aspecto formal y no de fondo.

La demanda confunde la naturaleza de un impuesto con el de un derecho estatal, cuando pretenden defender que bastaría con que las personas jurídicas o naturales cumplan con el pago del impuesto al valor agregado IVA, olvidando que el Estado interviene como ente regulador en materia vial, con el fin de recaudar recursos económicos que se destinarían al fortalecimiento de los programas técnico ambientales que permitirían disminuir no solo la contaminación visual, sino el mejoramiento del paisaje, lo cual por disposición constitucional, el Estado está obligado a garantizar en beneficio de la comunidad.

La determinación de un derecho para obtener el permiso para colocar y exhibir publicidad en las vías públicas se encuentra plenamente justificado si consideramos que el hecho de exhibir la publicidad en las vías públicas genera, como es lógico, un beneficio económico a las empresas que tienen interés en las mismas, y es el Estado, con el mantenimiento que tiene que efectuar, lo que permite la circulación normal y masiva de personas; esto a su vez permite que los mensajes publicitarios cumplan con el objetivo de las empresas, que es captar la atención del público.

En consecuencia, los artículos 8, 9 y 12 del Acuerdo no adolecen de inconstitucionalidad, si consideramos que lo que pretenden es establecer un régimen de excepción respecto al pago del derecho por los permisos para colocar la publicidad, tanto a favor de los particulares como del propio Estado, así como por referirse al procedimiento que ha de seguirse en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, tendiente a la obtención de la autorización de la que trata el Acuerdo.

Por último, el artículo 14 nada tiene que ver con el establecimiento de una infracción, simplemente propende a mantener vigentes los permisos de permanencia de las vallas publicitarias, ya que caso contrario, el Estado perdería el control sobre su regulación, produciéndose lo que se pretende evitar: la utilización arbitraria de la publicidad en la vía pública.

Lo cierto es que a través del Acuerdo y el Instructivo que se incluye, se pretende regular la publicidad y la correcta instalación de los medios visuales, contemplando además aspectos relacionados con los propietarios de los terrenos colindantes con el derecho de vía, estableciendo la necesidad de que los anunciantes y quienes realizan la actividad de publicitar bienes, servicios y productos, reconozcan un canon de arrendamiento a favor de los propietarios de inmuebles en donde se coloquen los anuncios. Adicionalmente, lo que se pretende es que quienes se han beneficiado por años de la infraestructura existente en la vías, aporten de alguna manera en el mantenimiento y señalización de las mismas como una forma de materialización de la economía solidaria que profesa la Constitución; como también para cubrir obligaciones con el concesionario, que se generan en razón a los subsidios de tarifas en el peaje, por lo que mal se puede acusar de inconstitucional, peor de inmoral tal pretendida recaudación; tanto más que los demandantes no señalan en forma expresa cuál es la norma irrespetada y los derechos constitucionales que habrían sido vulnerados.

### III. DECISIÓN

Por las razones expuestas, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, expide la siguiente:

#### SENTENCIA

1. Negar la demanda de inconstitucionalidad presentada por los accionantes.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.




Dr. Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

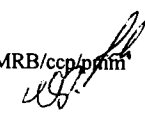


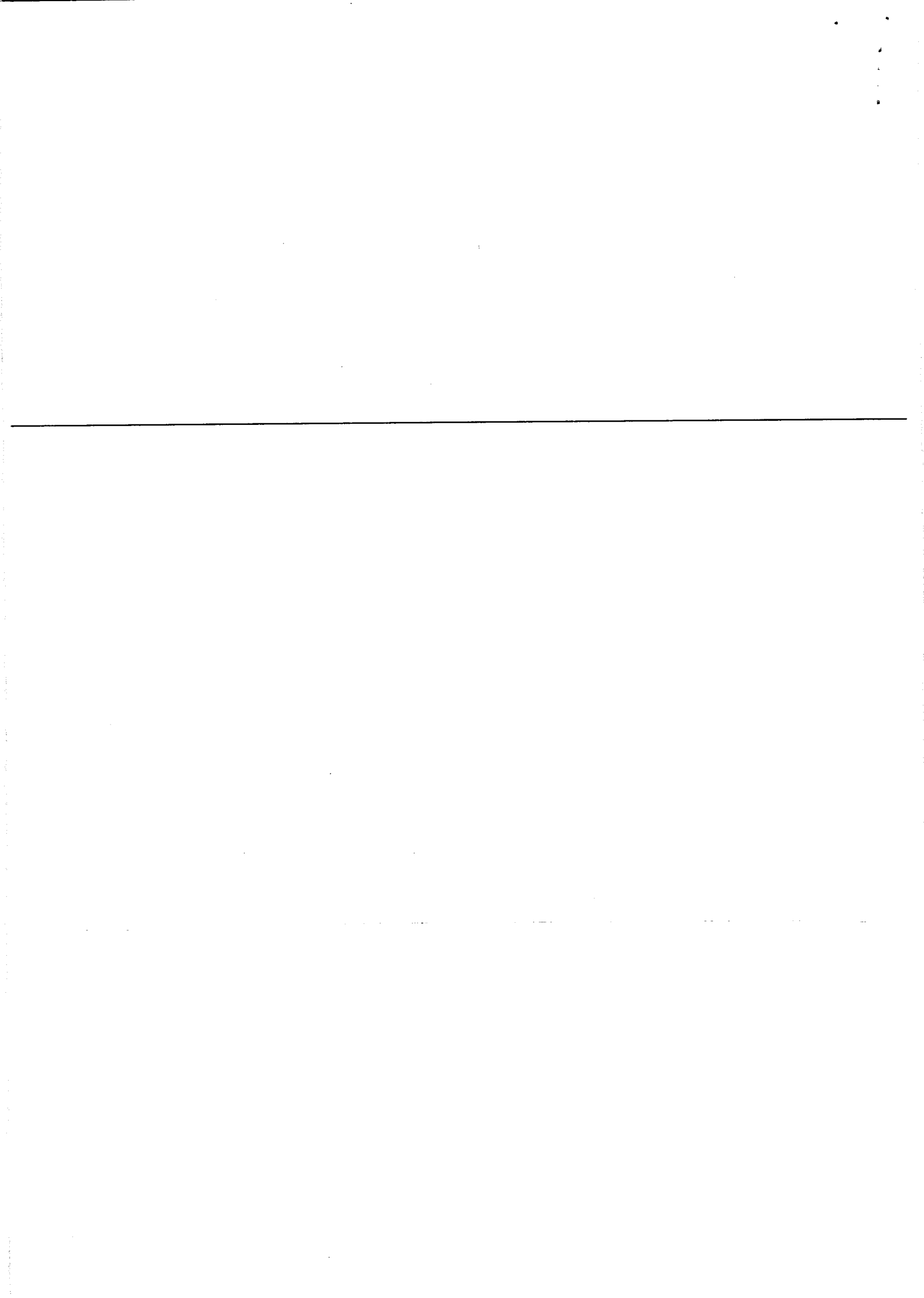
Dra. Marcía Ramos Benalcázar  
**SECRETARIA GENERAL**



**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con nueve votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, en sesión extraordinaria del diecinueve de abril del dos mil doce. Lo certifico.

  
Dra. Marcia Ramos Benalcázar  
**SECRETARIA GENERAL**

MRB/ccp/pmm  






CORTE  
CONSTITUCIONAL

**CAUSA 0004-08-IN**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles veintisiete de junio de dos mil doce.- Lo certifico.

  
Dra. Marcela Ramos Benalcázar  
**SECRETARIA GENERAL**

MRB/lcca

