

NOVEDADES JURÍDICAS



LIBERTAD O PUNITIVISMO:
ÚLTIMAS REFORMAS AL COIP

- AUTONOMÍA MUNICIPAL Y LA COMPETENCIA DEL TRÁNSITO

- LA BANCARIZACIÓN UNA REALIDAD EN UN MUNDO GLOBALIZADO

AÑO XVII
NÚMERO 164
FEBRERO 2020





AUTONOMÍA MUNICIPAL Y LA COMPETENCIA DEL TRÁNSITO

Agustín Sánchez Lalama

Resumen

La **autonomía** de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales se encuentra recogida en nuestra Constitución de la República, la cual en el marco de un proceso descentralizador tiene como fin el desarrollo equitativo y solidario, reconociendo el derecho y dotando de verdaderas capacidades a los distintos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Dentro de este contexto se encuentra la **competencia** de planificar, regular y controlar el **tránsito** y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal; misma que ha traído consigo varios inconvenientes tanto en la capacidad operativa de los GAD's como la obstaculización por parte de entes gubernamentales relacionados con materia de tránsito que restringen la ejecución autónoma de la citada competencia a sus nuevos titulares.

La autonomía que la Constitución asigna a los **gobiernos autónomos municipales** es total, tanto en lo político, administrativo y financiero, lo que no implica que el Estado pierda su carácter de unitario.

Esta autonomía se refleja en el pleno ejercicio de las competencias a través de la expedición de normativa y emisión de políticas públicas, situación que ha generado conflicto principalmente en materia de tránsito cuyo proceso de descentralización inicia en nuestro país desde el año 2008.

Abstract

The autonomy of the decentralized autonomous governments and special regimes is included in our Constitution of the Republic, which, within the framework of a decentralizing process, aims at equitable and solidary development, recognizing the right and providing true capacities at different levels of government to be governed by own rules and governing bodies, without intervention of another level of government and for the benefit of its inhabitants. Within this context is the competence to plan, regulate and control traffic and land transport within its cantonal district; It has brought several inconveniences both in the operational capacity of the GADs and the obstruction by government entities related to transit that restrict the autonomous execution of the aforementioned competition to its new owners.



*The autonomy that the Constitution assigns to **municipal autonomous governments** is total, both politically, administratively and financially, which does not imply that the State loses its unitary character. This autonomy is reflected in the full exercise of competencies through the issuance of regulations and issuance of public policies, a situation that has generated conflict mainly in terms of traffic whose **decentralization** process begins in our country since 2008.*

I. INTRODUCCIÓN

En el Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre 2008 se

publicó la Constitución de la República del Ecuador, misma que rige en la actualidad, la que en su artículo 227 establece que la administración pública se rige entre otros, por el principio de descentralización, y en el artículo 264 determina las competencias **exclusivas** de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, de manera específica en su numeral 6, la de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte público dentro de su territorio cantonal. Debemos tomar en cuenta lo que señala Nicolás Granja Galindo “Por otra parte, es importante que no confundamos el término **soberanía, propia del Estado, con el concepto de autonomía propia de la Municipalidad**”¹. Entre las particularidades que recoge el texto constitucional dentro del proceso descentralizador se encuentra principalmente la competencia de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte público dentro de los territorios

municipales, situación que ha demandado un despliegue enorme de recursos económicos, técnicos y humanos, para cumplir con las condiciones establecidas por el Consejo Nacional de Competencias en sus distintas resoluciones en su calidad de ente competente y responsable del proceso de transferencia de competencias a los distintos niveles de gobierno. Debemos comprender la naturaleza de la competencia del tránsito, la cual trae consigo el control operativo, que se ha convertido en un punto de conflicto, tanto con los entes gubernamentales de control de tránsito como con los entes reguladores en la mencionada materia, la razón es clara: el control genera recursos económicos.

Como podremos observar en el desarrollo de este artículo hay situaciones relacionadas con la competencia asumida por los gobiernos autónomos municipales que

- Asesor Público y Político. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, con amplia experiencia en Administración Pública, Alianzas Público-Privadas y Municipalismo. Ha ocupado cargos como Ex – Secretario Ejecutivo del Municipio de Ambato, Ex - Asesor Legal del Proyecto Toachi Pilatón, Ex - Presidente de la Junta Provincial Electoral de Tungurahua, Miembro de Directorios de EP’s. Actualmente es Socio Principal de Araque & Sánchez Consultora Legal, editorialista del Diario La Hora y Revista Negocios.
- Posgrado en Comunicación Política e Institucional, Pontificia Universidad Católica de Argentina.
- Magíster en Dirección y Gestión Pública Local, por la Unión Iberoamericana de Municipalistas – Universidad Carlos III de Madrid.
- Diplomatura en Derecho Administrativo Iberoamericano.
- Diplomatura en Gerencia General, IDE Business School.
- Diplomatura en Sistemas de Gestión Anti-Corrupción -ISO37001- (cursando).



Agustín Sánchez Lalama



tanto la Constitución como la ley, entiéndase a esta última como el COOTAD² y Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial³, a criterio personal resultan bastante claras, pero que al parecer la resistencia de ceder o en su defecto la de asumir la competencia, ha generado trabas innecesarias que han merecido la intervención o pronunciamiento de instancias como la Procuraduría General del Estado, para clarificar los límites de la ley con relación a la competencia tanto para entes reguladores como para los gobiernos municipales como titulares de la misma.

La finalidad de este análisis es clarificar el alcance de la competencia de tránsito asumida por los gobiernos autónomos descentralizados municipales, principalmente aquellos que se encuentran en el modelo de gestión A, en razón de que existen varios hechos que desde el gobierno central denotan una clara injerencia y obstrucción en el ejercicio de la competencia de tránsito, así como hechos desde las municipalidades que rehúyen a asumir su competencia con los derechos y obligaciones que esto implica jurídicamente.

II. DESARROLLO

Para el doctor Rafael Oyarte Martínez, la Constitución incurre en una petición de principio, es decir, contiene una contradicción inicial al señalar en su artículo 260 que las competencias ex-

clusivas son a su vez concurrentes y compartidas, cuando se observa que la Carta Magna solo distribuye las competencias exclusivas y nada dice de las concurrentes, compartidas y residuales⁴. Sin embargo, en tratándose de la competencia de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte público dentro de su territorio cantonal, claramente la Constitución la clasifica como exclusiva, por lo tanto todas las facultades normativas y ejecutivas le corresponde al gobierno municipal, sin dar oportunidad a un conflicto negativo de competencia entre los distintos niveles de gobierno.

Nos permitiremos analizar dos hechos que han generado conflicto entre los entes reguladores de materia de tránsito y los gobiernos municipales, entendiéndose a estos entes gubernamentales como el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Agencia Nacional de Tránsito y Comisión de Tránsito del Ecuador -CTE-. El primer hecho conflictivo es relativo a la competencia de control operativo en vías nacionales o troncales nacionales que atraviesan por las zonas urbanas de los GAD's, situación que genera conflicto en varios municipios que han asumido la competencia del control de tránsito, y que a interpretación de la Cartera Ministerial antes mencionada y de la CTE, esos tramos son de competencia exclusiva del gobierno central. Resultaría bastante lógico pensar que si una vía estatal, cambia su naturaleza en un tramo que atraviesa por una zona urbana, por sus mismas particularidades, como centros poblados por citar un ejemplo, exigen que sus condiciones se alteren, sin que esto implique que la autoridad de tránsito municipal pierda su facultad de control y sanción, caso contrario nos enfrentaríamos a una dualidad de autoridad en una misma circunscripción territorial en claro conflicto de la competencia, generando no solo inseguridad jurídica sino confusión al administrado sobre

quién mismo ejerce la competencia en determinado tramo de vía estatal sin importar si se encuentra dentro de una zona urbana.

tránsito hasta que lo puedan asumir, cuando se encuentren debidamente fortalecidos individual, mancomunadamente o a través de consor-

*“En el marco de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, corresponde al gobierno central, las siguientes actividades de control: 1. Controlar el tránsito en las troncales nacionales y en las circunscripciones territoriales que corresponda a aquellos municipios o distritos metropolitanos que de acuerdo con la presente resolución, **no hayan asumido el control del tránsito hasta que lo puedan asumir, cuando se encuentren debidamente fortalecidos individual, mancomunadamente o a través de consorcios...**”*

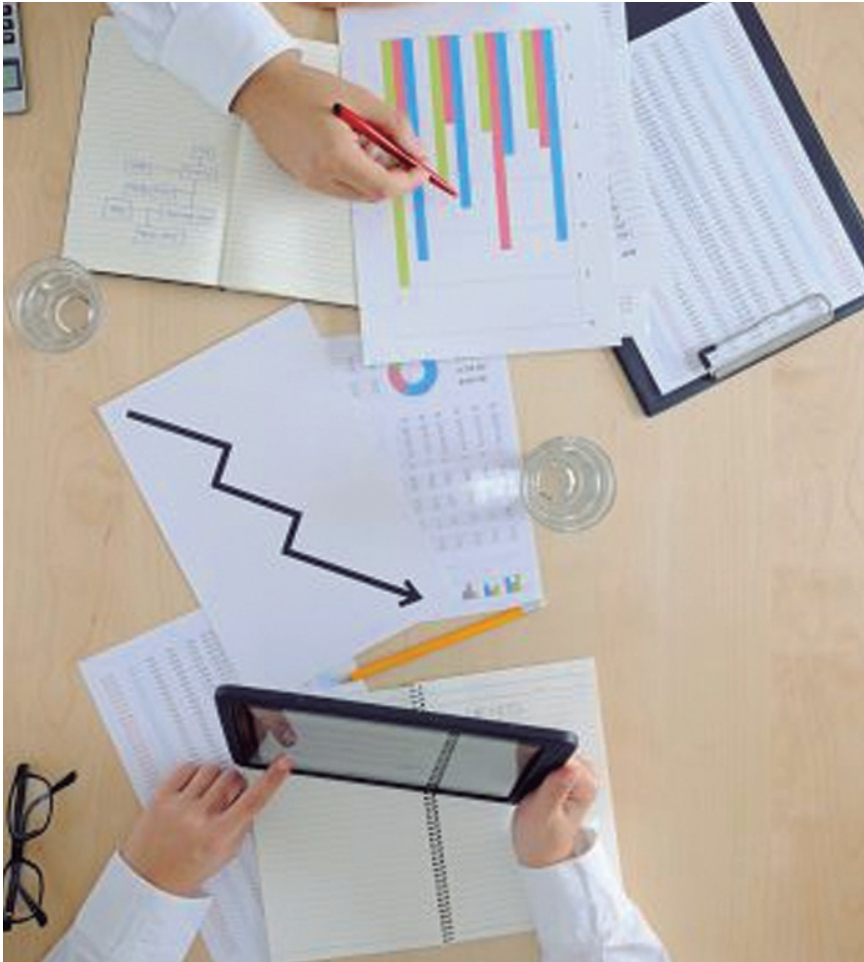
El Consejo Nacional de Competencias expidió la Resolución No. 006-CNC-2012 de 23 de abril de 2012, misma que en el numeral 1 de su artículo 12, señala lo siguiente: *“En el marco de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, corresponde al gobierno central, las siguientes actividades de control: 1. Controlar el tránsito en las troncales nacionales y en las circunscripciones territoriales que corresponda a aquellos municipios o distritos metropolitanos que de acuerdo con la presente resolución, **no hayan asumido el control del***

***cios...**”*, en concordancia con lo manifestado en líneas anteriores, la competencia exclusiva no merece interpretaciones que limiten la capacidad del ente responsable de ejecutar la competencia, y para el caso particular de los GADs municipales, la misma Constitución en su artículo 425 señala que el orden jerárquico de aplicación de las normas **considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.** Lo manifestado concuerda con el

pronunciamiento del Procurador General del Estado, mediante Of. 05072 de 02 de agosto de 2019, el cual señala que: “(...) el Consejo Nacional de Competencias, mediante Resolución No. 006-CNC-2012, ha transferido la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial a favor de los GAD metropolitanos y municipales del país (...) se concluye que corresponde a los GAD que hayan asumido dicha competencia dentro de su jurisdicción cantonal, realizar el control operativo de tránsito en los tramos de vías troncales nacionales que corresponden a las áreas o zonas definidas por estos como urbanas o rurales, en los términos contemplados en dicha resolución. Conforme a lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento General para la aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, los GAD municipales deberán realizar el control operativo de tránsito antes referido, siempre y cuando cuenten previamente con agentes civiles de tránsito debidamente capacitados que garanticen la correcta prestación del servicio de control de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial”. Sin embargo de aquello, persiste una resistencia en cumplir con la Constitución y la Ley por parte de ciertos entes gubernamentales, de acuerdo a lo manifestado por el Procurador del Estado, pues asumen que la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre⁵, al mencionar que la jurisdicción y competencia sobre el eje vial, pertenece al gobierno central, implica el control operativo de tránsito; de tal manera que, se incurre en una grave y errónea interpretación del alcance de la citada Ley Orgánica la cual contiene en su objeto establecer el régimen jurídico para el diseño, planificación, ejecución, construcción, mantenimiento, regulación y control de la **infraestructura** del transporte terrestre, más no el control operativo del tránsito y transporte terrestre.

El segundo hecho reciente es la expedición de la Resolución No.77-DIR-2019-ANT 33 de

05 de octubre de 2019, con la que la Agencia Nacional de Tránsito fija un techo máximo de incremento de un 32% en las tarifas vigentes de transporte público, y **dispone** a las autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales establecer un valor de USD 0,10 adicionales a la tarifa de los servicios de transporte público. Para esto habrá que incorporar en el análisis el momento político que vivía el país al momento de la expedición de la citada Resolución, situación que a medida de compensación de la eliminación del subsidio de combustibles exigía el incremento de tarifas de servicio de transporte público, la cual pese a ser su competencia⁶ varios GADs municipales se pronunciaron señalando que por encontrarse el país en un estado de excepción⁷, declarado vía Decreto Ejecutivo no les correspondía a estos fijar las nuevas tarifas. De tal manera que, las tan anheladas competencias de carácter exclusivo asumidas definitivamente⁸ por los GAD's municipales, con anuencia de la Asociación de Municipalidades del Ecuador fueron asumidas subsidiaria y temporalmente por el Gobierno Central amparándose en el artículo 157 del COOTAD⁹ para la fijación de tarifas del servicio público¹⁰. El citado artículo 157 señala que la intervención temporal y subsidiaria, hasta que se superen las causas que la motivaron, debiendo considerar que conforme el principio de subsidiariedad recogido en el artículo 27 del Código Orgánico Administrativo¹¹, no se cumplía en tales circunstancias, por lo que aquí cabe la pregunta ¿Qué causas motivaron para que el Gobierno Central asuma de manera subsidiaria y temporal la fijación de tarifas del servicio de transporte público?, si el justificativo es la sola expedición del Decreto Ejecutivo de Estado de Excepción, habría que preguntarse por qué surge la necesidad de asumir parcialmente la competencia, exclusivamente en la fijación de tarifas, y principalmente ¿Por qué el estado de conmoción interna impedía que tal decisión fuera adoptada por los GAD's Municipales?¹², la mera decisión política o falta de decisión de



esta naturaleza, no puede estar por encima de lo que señala la Constitución y la Ley, y tanto los hechos analizados como los actos jurídicos emitidos, evidencian una clara injerencia en la competencia exclusiva de los gobiernos municipales, lo que amerita dejar en claro que la competencia asumida por estos exige derechos y obligaciones a ser cumplidas por cada nivel de gobierno, sin que una situación no contemplada en la ley permita deslindarlos del ejercicio y titularidad de la misma.

Si bien con base al Decreto Ejecutivo No. 894 de 14 de octubre de 2019, con el cual se dejó si efecto el Decreto Ejecutivo No. 883, la Agencia Nacional de Tránsito derogó las Resoluciones Nos. 77 y 81, se deja claro que los argumentos que motivaron a asumir de manera excepcional, temporal y subsidiaria, no se regían a lo que determina la Constitución y el COOTAD, y que atendieron a aspectos estrictamente de carácter político, situación que puede replicarse afectando claramente a la autonomía de los gobiernos locales y a sus competencias constitucionales y legales.

III. CONCLUSIONES

- a) La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados municipales está contemplada en la Constitución, comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.
- b) La transferencia de competencias exclusivas en favor de los gobiernos municipales, son obligatorias y definitivas, y obedecen a un proceso integral de descentralización recogido en la Constitución de la República.
- c) La garantía de autonomía recogida en el artículo 6 del COOTAD, establece que ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República; y, que está especialmente prohibido a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los gobiernos autónomos descentralizados, lo siguiente:
 - j) Interferir o perturbar el ejercicio de las competencias previstas en la Constitución, este Código y las leyes que les correspondan, como consecuencia del

proceso de descentralización. De lo analizado en el presente artículo podemos observar que el Gobierno Central ha interferido el ejercicio de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial asumida oportunamente por los GAD's Municipales.

d) Las instituciones del Estado, de cualquier nivel de gobierno deben cumplir y respetar el principio de lealtad institucional contem-

plado en el artículo 25 del Código Orgánico Administrativo, con relación al ejercicio de las competencias.

e) Los gobiernos autónomos descentralizados son los llamados a defender su autonomía, y la mejor forma de hacerlo es cumpliendo lo que manda la ley de acuerdo a la titularidad de sus competencias que determina la Constitución, y aquellas que han sido asumidas¹⁰

1. Granja, N. (1997). *FUNDAMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO*. Ecuador: Universidad Técnica Particular de Loja (p. 170).
2. Suplemento del Registro Oficial No. 303, 19 de octubre 2010. CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD).
3. Suplemento del Registro Oficial No. 398, 7 de agosto 2008.
4. Oyarte, R. (2019). *DERECHO CONSTITUCIONAL*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones (p. 270).
5. Suplemento del Registro Oficial No. 998, 5 de mayo 2017.
6. LEY ORGÁNICA DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIA, Suplemento del Registro Oficial No. 398, 7 de agosto 2008. Art. 30.5.- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales tendrán las siguientes competencias: h) Regular la fijación de tarifas de los servicios de transporte terrestre, en sus diferentes modalidades de servicio en su jurisdicción, según los análisis técnicos de los costos reales de operación, de conformidad con las políticas establecidas por el Ministerio del Sector;
7. Decreto Ejecutivo No. 884 de 03 de octubre de 2019, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 53.
8. COOTAD, artículo 105.- La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y **definitiva** de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados.
9. COOTAD, artículo 157.- Autorización.- (Reformado por el Art. 14 de la Ley s/n, R.O. 166-S, 21-I-2014).- El Consejo Nacional de Competencias autorizará la intervención temporal y subsidiaria, de las competencias de un gobierno autónomo descentralizado, hasta que se superen las causas que la motivaron, exclusivamente en los siguientes casos:
 - a) Por omisión del ejercicio de una o más competencias o la prestación de uno o más servicios del titular;
 - b) Por ineficacia en el ejercicio de la competencia o la prestación del servicio, debidamente comprobada por el Consejo Nacional de Competencias; y,
 - c) Por solicitud, expresa y voluntaria, del propio gobierno autónomo descentralizado.

La intervención en la gestión de las competencias no excluye el establecimiento de sanciones por parte del órgano de control correspondiente.

Sin perjuicio de lo anterior, en casos de emergencia declarada, un nivel de gobierno podrá asumir subsidiariamente las competencias de otro sin necesidad de autorización previa del Consejo Nacional de Competencias, pero con la obligación de notificarle inmediately, a efectos de que este disponga lo que corresponda.

10. Resolución No. 006-CNC-2012 de 26 de abril de 2012 "Artículo 17.- Regulación local.- En el marco de la competencia

de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, al amparo de la regulación nacional, emitir normativa técnica local para: 7. Regular la fijación de tarifas de los servicios de transporte terrestre en sus diferentes modalidades de servicio de acuerdo a la política tarifaria nacional emitida por el ministerio rector”.

11. Código Orgánico Administrativo, Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31, 7 de julio 2017, artículo 27 *“Las administraciones de nivel territorial superior intervendrán cuando los objetivos de la actuación pretendida no puedan ser alcanzados en los niveles inferiores, con arreglo a los principios de eficacia, eficiencia, efectividad y economía”.*
12. Oyarte, R. (2019). DERECHO CONSTITUCIONAL. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones (p. 592). *“Asimismo, el decreto de excepción es un instrumento para asumir facultades extraordinarias y estas deben ser adecuadas al evento que originó la contingencia. Por eso las constituciones deben regular con mucha precaución este instituto, que es irremplazable pero susceptible de abusos”.*

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade S., Grijalva A., Storini C., (2009). LA NUEVA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR. Estado, derechos e instituciones. Quito: Corporación Editora Nacional.
- CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO, Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31, 7 de julio 2017.
- CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN (COOTAD), Suplemento del Registro Oficial No. 303, 19 de octubre 2010.
- Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, 2013. COMPETENCIAS Y GESTIÓN TERRITORIAL “Memorias del VII Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial”.
- Decreto Ejecutivo No. 884 de 03 de octubre de 2019, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 53.
- Granja, N. (1997). FUNDAMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ecuador: Universidad Técnica Particular de Loja.
- LEY ORGÁNICA DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL, Suplemento del Registro Oficial No. 398, 7 de agosto 2008.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre, Suplemento del Registro Oficial No. 998, 5 de mayo 2017.
- Oyarte, R. (2005). CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL TOMO II Función Legislativa. Quito: Andrade & Asociados.
- Oyarte, R. (2019). DERECHO CONSTITUCIONAL. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Procuraduría General del Estado, Oficio No. 13227 de 05 de diciembre de 2017.
- Procuraduría General del Estado, Oficio No. 05072 de 02 de agosto de 2019.
- Registro Oficial Suplemento 712 de 29 de mayo de 2012, Resolución No. 006-CNC-2012 de 26 de abril de 2012.
- Rojas E., (2007). DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Guayaquil: Edilex S.A.
- Suplemento del Registro Oficial No. 398, 7 de agosto 2008.