

Oficio N° 16972

Quito, DM, 21 de diciembre de 2021

Señor doctor

Héctor Horacio Fiallo Sandoval,

GERENTE GENERAL,

**EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE TRANSPORTE TERRESTRE,
TRÁNSITO, SEGURIDAD VIAL Y TERMINALES TERRESTRES
DE SANTO DOMINGO (EPMT-SD)**

Presente. -

Señor abogado

Carlos Eloy Balarezo Cedillo,

DIRECTOR EJECUTIVO,

COMISIÓN DE TRÁNSITO DEL ECUADOR (CTE)

Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. EPNMT-SD-GG-HFS-2021-2410-I de 30 de noviembre de 2021, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el mismo día, el Gerente General de la Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito, Seguridad Vial y Terminales Terrestres de Santo Domingo (en adelante EPMT-SD), con respecto a la aplicación de las normas que regulan las competencias en materia de control de tránsito de redes viales estatales, solicita la reconsideración del oficio No. 16368 de 9 de noviembre de 2021. A su oficio, se adjunta el informe No. EPMT-SD-AJ-487-I de 30 de noviembre de 2021, suscrito por la Asesora Jurídica de la EPMT-SD, mediante el cual consulta lo siguiente:

“...sobre la delimitación de la naturaleza jurídica, atribuciones y competencias de los GAD's Municipales y Comisión de Tránsito del Ecuador’, ¿A quién le corresponde ejercer la planificación, regulación y control de las redes viales estatales que atraviesan la circunscripción territorial en las zonas urbanas y rurales de los gobiernos autónomos descentralizados municipales?”.

Sobre la misma materia, mediante oficio No. CTE-CTE-2021-580-O de 2 de diciembre de 2021, ingresado en la Dirección Regional 1 de la Procuraduría General del Estado en la ciudad de Guayaquil al día siguiente, y remitido a este despacho con oficio No. PGE-DR1-2021-02528 de 14 de diciembre de 2021, recibido el mismo día, el Director Ejecutivo de la Comisión de Tránsito del Ecuador (en adelante CTE) consultó:

“Con base en la normativa de los artículos: 234, 30.4 inciso tercero, 13 letra b), Disposición Transitoria Sexagésima Quinta de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, y artículo 381 del Reglamento a la LOTTTSV, es legal o no que los tramos de la red vial estatal, emplazados dentro de las áreas cantonales o zonas definidas como rurales, y que, como en este caso atraviesa el cantón Santo Domingo de la Provincia Santo Domingo de los Tsáchilas, sigan bajo el control de la Comisión de Tránsito del Ecuador, hasta que sean definidas las políticas públicas para esos efectos, mismas que deben ser dictadas por el MTOP, de conformidad con lo que establece la referida Disposición Transitoria de la LOTTTSV?; o, ¿Si dichas competencias le corresponden al GAD del cantón Santo Domingo de la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas?”.

Si bien la materia ya ha sido motivo de pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado, en virtud de que el artículo 30.4 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial¹ (en adelante LOTTTSV) fue sustituido por la ley orgánica reformativa publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 512 de 10 de agosto de 2021, atiendo de manera conjunta los pedidos de la EPMT-SD y de la CTE como una nueva consulta.

1. Antecedentes. -

1.1. En el informe No. EPMT-SD-AJ-487-I de 30 de noviembre de 2021, la Asesora Jurídica de la EPMT-SD manifiesta que el artículo 30.4 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (en adelante LOTTTSV), sustituido por la reforma introducida a esa ley, afecta el contenido y alcance del pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado, contenido en el oficio No. 11182 de 24 de noviembre de 2020 y su ratificación constante en oficio No. 11616 de 16 de diciembre de 2020, remitidos a esa empresa pública con oficio No. 16368 de 9 de noviembre de 2021.

El mencionado pronunciamiento No. 11182 de esta Procuraduría se motivó en el texto del artículo 30.4 de la LOTTTSV, entonces vigente, para concluir que:

“...de conformidad con la parte final del cuarto inciso del artículo 30.4 de la LOTTTSV, el control del tránsito en las vías que forman parte de la red estatal de troncales nacionales, definidas por el Ministerio del ramo, es competencia del gobierno central, inclusive en los tramos que atraviesen zonas urbanas, sin perjuicio de que la gestión de dicho control se delegue a los GAD conforme lo faculta el cuarto inciso del artículo 279 del COOTAD”.

1.2. El informe jurídico de la EPMT-SD cita los artículos 82, 264, numeral 6 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador² (en adelante CRE); 12, numeral 1 de la Resolución No. 006-CNC-2021³; 1 de la Resolución No. 005-CNC-2017⁴; 30.1A, 30.4, 30.5, 234 y 240A

¹ LOTTTSV, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 398 de 7 de agosto de 2008.

² CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

³ Resolución No. 006-CNC-2012, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 712 de 29 de mayo de 2012.

⁴ Resolución No. 005-CNC-2017, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 84 de 21 de septiembre de 2017.

de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial⁵ (en adelante LOTTTSV); y, 55, letra f) y 130 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁶ (en adelante COOTAD).

Agrega la Asesora Jurídica de la EPMT-SD que, mediante Resolución No. 005-CNC-2017 de 21 de septiembre de 2017, el Consejo Nacional de Competencias (en adelante CNC) revisó los modelos de gestión determinados en el artículo 1 de su Resolución No. 0003-CNC-2015 de 26 marzo de 2015⁷, que sustituyó el artículo 4 de la Resolución No. 006-CNC-2012, e incluyó a la municipalidad de Santo Domingo en el modelo de gestión A, por lo que, según la mencionada Resolución No. 006 esa municipalidad tiene a su cargo la planificación, regulación y control del tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial.

El mencionado informe jurídico cita, adicionalmente, los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado que examinaron la materia, contenidos en oficios Nos. 05072 y 11182 de 2 de agosto de 2019 y 24 de noviembre de 2020, respectivamente, anteriores a las reformas introducidas en agosto de 2021 a la LOTTTSV, el último de los cuales fue remitido por la Dirección Nacional de Consultoría de este organismo a la EPMT-SD con oficio No. 16368 de 9 de noviembre de 2021, y concluye:

“A criterio de quién suscribe el presente informe, el Oficio 16368 de 09 de noviembre de 2021, al no contemplar la reforma a la **LEY ORGÁNICA DE TRANSPORTE TERRESTRE TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL -LOTTTV-**, no cumple con las facultades y competencias que rigen a la Procuraduría General del Estado, convirtiendo en plena y jurídicamente viable la presente reconsideración, absolviendo la duda razonable respecto de la aplicación del artículo 30.4 de la LEY ORGÁNICA DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL -LOTTTSV- (Registro Oficial Suplemento 512 de 10 de agosto de 2021) (...)” (el resaltado corresponde al texto original).

1.3. A la consulta de la EPMT-SD se adjuntó, adicionalmente, copia del oficio No. ANT-ANT-2021-0998-OF de 24 de noviembre de 2021, suscrito por el Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Tránsito (en adelante ANT) al Subsecretario Zonal 7 del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en el que, a más de los artículos enunciados por la consultante, cita el artículo 30.2 reformado de la LOTTTSV y expresa:

“(…) sabiendo que el ejercicio de las competencias exclusivas por mandato constitucional no excluye el ejercicio concurrente de las actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno, se desprende que **conforme al actual artículo 30.4 es competencia de los GAD (que hayan asumido el control operativo de tránsito) realizar el control operativo de tránsito dentro de la circunscripción urbana de la red vial estatal.**

⁵ LOTTTSV, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 398 de 7 de agosto de 2008.

⁶ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

⁷ Resolución No. 003-CNC-2015, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 475 de 08 de abril de 2015.

En cuanto a la **Dirección de Tránsito de la Policía Nacional del Ecuador**, el Art. 30.1.a y 240.a de la actual LOTTTSV, ordena que esta, **ejercerá el control de tránsito sobre la red vial estatal y sus corredores arteriales y vías colectoras, siempre que no atraviesen por zonas urbanas** dentro de la jurisdicción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Misma excepción ocurre en el caso de la Comisión de Tránsito del Ecuador, pues el Art. 234 de la LOTTTSV dispone que la CTE tendrá a su cargo el control de la red vial estatal con excepción de las zonas urbanas de competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y aquellas circunscripciones de competencia de la Policía Nacional. Además, para el caso de la CTE, la ANT está atribuida para delegarla para ejercer además el control del tránsito dentro de la circunscripción territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados que no se encuentren en ejecución de sus competencias. (modelo b).

Es necesario tener presente que la ubicación de la Dirección de Tránsito de la Policía Nacional del Ecuador y de la Comisión de Tránsito del Ecuador, dentro de las distintas circunscripciones de la red vial estatal a nivel nacional, está supeditada a las decisiones que se adopten por parte de los Ministerios Competentes en función de lo que ordena la Disposición Transitoria Sexagésima Quinta de la LOTTTSV.

Las últimas reformas a la LOTTTSV, prevén inclusive un marco de cooperación transversal entre las instituciones de control, que facultan a que, para el cumplimiento de las finalidades del control de tránsito dentro de las jurisdicciones de los distintos entes de control (sean GAD, Policía o CTE), se podrán suscribir convenios interinstitucionales de cooperación ya sea para ejercer el control compartido dentro de una vía o para la delegación integral del mismo. Es decir que si el caso así lo amerita podrían las dos instituciones controlar juntas una vía, o una de ellas en una parte de la vía y en el resto la otra, las posibilidades de control permitidas en la Ley son muchas, dependiendo del respeto de las competencias y la voluntad de las instituciones.

Finalmente cabe indicar que la nueva LOTTTSV en su Art. 30.2, permite inclusive a los Municipios cuyo modelo de gestión es B, el realizar el control operativo de tránsito dentro de sus vías mediante el uso de medios tecnológicos, a través de la suscripción de convenios interinstitucionales con el organismo que ejerza el control operativo en la circunscripción territorial respectiva” (el resaltado me corresponde).

1.4. Respecto a la consulta de la CTE, mediante oficio No. PGE-DR1-2021-02511 de 16 de noviembre de 2021, la Dirección Regional 1 de esta procuraduría solicitó a la CTE reformular los términos de la consulta, inicialmente planteada en oficio No. CTE-CTE-2021-540-O de 10 de noviembre de 2021, lo que fue atendido con el oficio citado al inicio del presente, en el que se reformuló la consulta en los términos que consta transcrita.

El informe jurídico de la Asesora Jurídica de la CTE, contenido en memorando No. CTE-DAJ-2021-2565-M de 2 de diciembre de 2021, además de las normas invocadas por la EPMT-SD, cita los artículos 260 y 394 de la CRE; 235, 236 y la Disposición Transitoria

Sexagésima Quinta de la LOTTTSV; 381 de su Reglamento General⁸ (en adelante RLOTTTSV); y, 2 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva⁹ (en adelante ERJAFE).

El mencionado informe jurídico refiere como antecedente el Convenio de Cooperación Interinstitucional Tripartito celebrado el 13 de mayo de 2021, entre la ANT, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y la EPMT-SD, que *“tiene por objeto **prestar colaboración mutua para el control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en los tramos de vía de la red estatal-troncal nacional de competencia del Gobierno Central a través de la Agencia Nacional de Tránsito en la circunscripción territorial del cantón Santo Domingo**”*, que a su criterio se aparta de lo determinado en la LOTTTSV y su Reglamento, así como el Código Orgánico de Entidades Complementarias de Seguridad Ciudadana¹⁰ (en adelante COESCOP).

En cuanto se refiere al tema materia de consulta, el informe jurídico de la CTE manifiesta:

“Por los fundamentos expuestos, así como de la normativa citada, es criterio de esta Dirección de Asesoría Jurídica, que en base a lo dispuesto en el Art. 30.4 inciso tercero, y la Disposición Transitoria Sexagésima Quinta de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, y en virtud que hasta la fecha no se han dictado las políticas públicas para la competencia de los organismos de control del Transporte Terrestre, la Comisión de Tránsito del Ecuador debe permanecer en las redes viales que en la actualidad se encuentra ejerciendo el control, entre las cuales está el cantón de Santo Domingo de (sic) la Provincia Santo Domingo de los Tsáchilas y la zona rural del mismo”.

1.5. De los criterios jurídicos de la EPMT-SD, la ANT y la CTE se observa que coinciden en que, en virtud de las reformas introducidas a la LOTTTSV, a las municipalidades que han asumido las competencias en materia de tránsito les corresponde el control del tránsito respecto de las vías troncales nacionales que atraviesen zonas urbanas.

La EPMT-SD considera que dicha competencia en materia de control de tránsito, respecto de vías troncales nacionales ubicadas en el territorio de las municipalidades que han asumido esa atribución, abarca tanto zonas urbanas como rurales del cantón.

Por su parte, la ANT se refiere, adicionalmente, a la competencia que en materia de control de tránsito corresponde a la Policía Nacional y a la CTE sobre la red vial estatal, siempre que no atravesase por zonas urbanas de jurisdicción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales (en adelante GAD municipales), sin referirse a las áreas rurales de los cantones en que las municipalidades han asumido la competencia en materia de control de tránsito.

⁸ RLOTTTSV, emitido mediante Decreto Ejecutivo No. 1196 y publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.731 de 25 de junio de 2012.

⁹ ERJAFE, emitido mediante Decreto Ejecutivo No. 2428 y publicado en el Registro Oficial No.536 de 18 de marzo de 2002.

¹⁰ COESCOP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017.

Para la CTE, su competencia sobre el control del tránsito abarca toda la red vial estatal nacional, con excepción, únicamente, de las zonas urbanas que son de competencia de los GAD municipales que han asumido dicha competencia, y las circunscripciones que corresponden a la Policía Nacional.

2.- Análisis. -

Para atender sus consultas, el análisis considerará lo siguiente: i) el sistema nacional de competencias establecido por la CRE y el COOTAD, y la descentralización de las competencias en materia de tránsito y transporte terrestre; ii) la LOTTTSV como norma competente en la materia y sus reformas; y, iii) los convenios de cooperación interinstitucional.

2.1. El sistema nacional de competencias establecido por la CRE y el COOTAD, y la descentralización de las competencias en materia de transporte terrestre. -

Según los artículos 314 y 394 de la CRE, la vialidad, como servicio público, y la regulación del transporte corresponden al Estado, que según el artículo 1 ibídem es unitario. En ese contexto, el artículo 227 de la CRE incluye a la descentralización entre los principios que rigen a las administraciones públicas y su artículo 269 establece un sistema nacional de competencias.

En materia de tránsito y transporte terrestre, la CRE confiere competencias exclusivas a distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados (en adelante GAD), de la siguiente forma:

- a) El numeral 3 del artículo 262 asigna a los GAD regionales competencia para *“Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades”* (el resaltado me corresponde).
- b) El numeral 6 del artículo 264 confiere a los GAD municipales competencia exclusiva para *“Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal”*. Similar previsión consta en la letra f) del artículo 55 del COOTAD, respecto de los GAD municipales, así como en el segundo inciso de su artículo 130.
- c) Según el artículo 266 de la CRE, los GAD de los distritos metropolitanos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales. Similar previsión consta en la letra q) del artículo 84 del COOTAD.
- d) Según el artículo 130, tercer inciso del COOTAD, al gobierno central le corresponde la rectoría general del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, en armonía con el artículo 15, sustituido de la LOTTTSV, que establece un sistema nacional de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial.

Es pertinente considerar que, según el artículo 260 de la CRE, el ejercicio de las competencias exclusivas no excluye la gestión concurrente “*y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno*”.

De conformidad con el artículo 285 del COOTAD, los GAD podrán formar mancomunidades entre sí, con la finalidad de “*mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración, en los términos establecidos en la Constitución y de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en este Código*”. Dichas mancomunidades son “*entidades de derecho público con personalidad jurídica para el cumplimiento de los fines específicos determinados de manera expresa en el convenio de creación*”, según lo prevé el artículo 286 ibídem. (el resaltado me corresponde).

El “*sistema nacional de competencias*” está a cargo de un organismo responsable del procedimiento de descentralización, que es el Consejo Nacional de Competencias (en adelante CNC), al cual, según la letra b) del artículo 119 del COOTAD, le corresponde “*Organizar e implementar el proceso de descentralización*”, mediante la transferencia obligatoria y progresiva de competencias hacia los GAD; adicionalmente, la letra n) del citado artículo le otorga al CNC la facultad de “*Resolver en sede administrativa los conflictos de competencias que surjan entre los distintos niveles de gobierno, de conformidad con la Constitución y este Código*”.

En ese orden de ideas, la letra d) del artículo 154 del COOTAD asigna al CNC atribución para expedir la resolución motivada con el detalle de las competencias objeto de la transferencia a los GAD, la misma que se expide sobre la base de los informes habilitantes que prevé la letra a) del mismo artículo, referidos al estado de situación de la ejecución y cumplimiento de las competencias a ser descentralizadas y a la capacidad operativa de los GAD para asumir las nuevas competencias.

Según el artículo 20 del COOTAD, “*los cantones son circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, señaladas en su respectiva ley de creación, y, por las que se crearen con posterioridad, de conformidad con la presente ley*”.

Por su parte, la Resolución No. 006 del CNC, que instrumenta la descentralización progresiva de la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial, a favor de los GAD metropolitanos y municipales del país, no ha sido modificada después de la promulgación de las reformas a la LOTTTSV, que se revisarán en el siguiente acápite.

Dicha Resolución, cuyo análisis se efectuó por esta Procuraduría en varios pronunciamientos, entre ellos, los citados por el informe jurídico de la EPMT-SD, establece tres modelos de gestión diferenciados para el ejercicio de las competencias en materia de tránsito “*(...) en función de las necesidades territoriales cantonales en tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, la experiencia de los gobiernos autónomos descentralizados*”.

metropolitanos y municipales y requisitos mínimos de sostenibilidad del servicio”, según su artículo 3.

De acuerdo con el artículo 4 de la mencionada Resolución No. 006 del CNC, respecto de los GAD metropolitanos, municipales y las mancomunidades, que corresponden al “*Modelo de Gestión A*”, entre los cuales consta el GADM Santo Domingo, prevé que tendrán a su cargo la planificación, regulación y control del tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial, en los términos establecidos en la citada resolución, para cuyo ejercicio los GAD estarán dotados de todas las facultades, según lo prevé el numeral 2 del 7 *ibídem*.

El artículo 12 de la Resolución No. 006 detalla las competencias que corresponden al gobierno central, entre ellas, según su numeral 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 de tránsito hasta que lo puedan asumir (...)*” (el resaltado me corresponde).

Por su parte, según el numeral 1 del artículo 20 de la Resolución No. 006 del CNC, entre las facultades y atribuciones específicas para el Modelo de Gestión A, al cual pertenece el GADM Santo Domingo, establece: “*Realizar operativos de control de tránsito regulares y especiales, (...) en su circunscripción territorial*”, sin diferenciar entre áreas urbanas y rurales.

Sobre el control operativo del tránsito, el artículo 24 de la Resolución No. 006 prevé que, para el caso de los GAD metropolitanos y municipales que no les corresponda o no ejerzan la competencia “*operará un mecanismo de coordinación interinstitucional, presidido por el respectivo Alcalde/Alcaldesa o su delegado o delegada, e integrado por las entidades del gobierno central del respectivo distrito administrativo, encargadas de ejercer la facultad de control operativo en la vía pública*”.

Finalmente, los artículos 271 y 272 del COESCOP, respecto a los Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito, municipales y metropolitanos, los definen como “*órganos de ejecución operativa municipal o metropolitana en materia de vigilancia y control de tránsito en las vías de sus respectivas circunscripciones territoriales*”; y entre sus funciones, incluyen las determinadas en la LOTTTSV, así como la planificación operativa emitida por los GAD, “*la cual deberá estar enmarcada en las disposiciones dictadas por la autoridad nacional competente.*”

El mismo código, en sus artículos 257, 261 y 262 incluye entre las entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva al Cuerpo de Vigilancia de la CTE, como “*órgano de ejecución operativa de la autoridad nacional competente*”, que “*ejecutará operaciones relacionadas con la dirección y control de las actividades operativas de los servicios de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en la red vial estatal y sus troncales nacionales, con sujeción a las regulaciones emanadas por la autoridad nacional competente para el control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial*”.

2.2. La LOTTTSV como norma competente en la materia y sus reformas. -

La LOTTTSV establece un sistema nacional de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, cuya rectoría y control general corresponde al ministerio del sector, a través de la ANT y en coordinación con los GAD, según expresamente prevé su artículo 15, sustituido, en concordancia con los artículos 129 y 130, tercer inciso del COOTAD.

Concordante, el artículo 13 de la LOTTTSV establece que son órganos del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, en su orden: el Ministerio del sector; la ANT y sus órganos desconcentrados; los GAD regionales, metropolitanos y municipales y sus órganos desconcentrados; y, el Ministerio de Gobierno.

El artículo 16 ibídem confiere a la ANT el carácter de “ente encargado de la regulación y planificación del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el territorio nacional, dentro del ámbito de sus competencias, con sujeción a las políticas emanadas del Ministerio del sector (...)”.

El artículo 30.4 de la LOTTTSV, en su primer inciso, cuyo tenor no fue modificado por la reforma a esa ley, asigna a los GAD metropolitanos y municipales atribuciones para “planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre, dentro de su jurisdicción”, sin diferenciar zonas urbanas o rurales; y ordena que, al efecto los GAD deben observar la LOTTTSV, su reglamento, y las disposiciones de carácter nacional y les impone el deber de informar sobre las regulaciones locales a aplicar en esa materia.

Los incisos segundo y cuarto del mencionado artículo 30.4, sustituido de la LOTTTSV, respecto al control del tránsito en redes viales, incluida la red vial estatal¹¹, confieren competencia a los GAD, a la Policía Nacional y a la CTE. En armonía con ello, el cuarto inciso de la misma norma asigna a la Policía Nacional y a la CTE el control de la red vial estatal y expresamente lo condiciona a que las vías “no atraviesen por las zonas urbanas o rurales de la circunscripción territorial y jurisdicción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados” (el resaltado me corresponde). El tenor de la norma es el siguiente:

“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales, metropolitanos y municipales en el ámbito de sus competencias y dependiendo del modelo de gestión asumido, tienen la responsabilidad de planificar, regular y **controlar las redes viales, estatales, urbanas y rurales de tránsito y transporte dentro de su circunscripción territorial y jurisdicción (...)**

(...)

La regulación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el sistema de red vial estatal, definidas por el Ministerio del ramo, **siempre que no atraviesen por las**

¹¹ El primer inciso del artículo 5 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 998 de 25 de abril de 2017, prevé que la red vial estatal es el “conjunto de vías conformadas por las troncales nacionales que a su vez están integradas por todas las vías declaradas por el ministerio rector como corredores arteriales o como vías colectoras”.

zonas urbanas o rurales de la circunscripción territorial y jurisdicción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, será de competencia de la Policía Nacional del Ecuador o de la Comisión de Tránsito del Ecuador, según sea el caso” (el resaltado me corresponde).

Es pertinente observar que, el tercer inciso¹² del mencionado artículo 30.4, sustituido de la LOTTTSV, que cita el informe jurídico de la CTE, se refiere a la competencia para el otorgamiento de títulos habilitantes¹³, que se requiere para realizar actividades de transporte terrestre, lo que es una materia distinta del control de tránsito, que motiva las consultas.

Adicionalmente, la letra d) del artículo 30.5, sustituido, de la LOTTTSV establece como una de las competencias de los GAD regionales, metropolitanos y municipales, el *“Planificar, regular y controlar el uso de la vía pública y de los corredores viales en áreas urbanas y rurales del cantón”* (el resaltado me corresponde).

Por su parte, los artículos 30.1.A y 240.A, agregados a la LOTTTSV por las reformas de agosto de 2021, prevén, en su orden, que: *i)* el control del tránsito sobre la red vial estatal y sus corredores arteriales y vías colectoras se ejercerá por la Dirección Nacional de Control de Tránsito y Seguridad Vial de la Policía Nacional *“siempre que no atraviesen por zonas urbanas dentro de la jurisdicción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”*; y, *ii)* a dicha Dirección, que es una dependencia de la Policía Nacional, le corresponde el control operativo de las actividades de tránsito y seguridad vial, *“con jurisdicción en la red vial estatal con excepción de aquellas circunscripciones de competencia de la Comisión de Tránsito del Ecuador y de las zonas urbanas, de jurisdicción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”*.

En el mismo sentido, el artículo 234, sustituido de la LOTTTSV señala que la CTE, con domicilio en la ciudad de Guayaquil, tiene a su cargo el control de la red vial estatal, con excepción de las zonas de competencia de los GAD y aquellas circunscripciones de competencia de la Policía Nacional. Es a la luz de esta norma legal reformada, por su rango y posterioridad, que debe ser entendido el artículo 381 del RLOTTTSV, que cita la CTE; esa norma reglamentaria asigna a la CTE la dirección y control de la actividad operativa del tránsito y seguridad vial en la red vial estatal-troncales nacionales y en las demás circunscripciones que le fueran delegadas por los GAD o la ANT.

De acuerdo con el segundo inciso del artículo 49.A, agregado, de la LOTTTSV, corresponde a los GAD, Policía Nacional y CTE *“ejercer el control del tránsito, dentro de su circunscripción en observancia y cumplimiento de las disposiciones de carácter nacional, local, y aquellas contenidas en la reglamentación específica que se expida para el efecto”*.

¹² LOTTTSV, Artículo 30.4 Tercer inciso: *“Cuando dos o más ámbitos de operación del transporte terrestre y tránsito establecidos jerárquicamente por esta LEY: Internacional, Interprovincial, Intraprovincial e Intracantonal utilicen simultáneamente redes viales emplazadas fuera de las áreas definidas como urbanas por los Gobiernos Autónomos Regionales, Metropolitanos o Municipales, la regulación y control del transporte terrestre y TRÁNSITO serán ejercidas por la entidad pública con la competencia en el transporte terrestre y TRÁNSITO de mayor jerarquía”*.

¹³ Resolución No. 006-CNC-2012, Artículo 12, numeral 8. *“Control Nacional: En el marco de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, corresponde al gobierno central las siguientes actividades de control: (...) 8. Entregar títulos habilitantes de transporte público internacional, interprovincial e intercantonal (...)”*

La Disposición Transitoria Sexagésima Quinta, agregada a la LOTTTSV reitera la competencia de los GAD para realizar el control de tránsito en su circunscripción, en aplicación de las resoluciones del CNC, según se aprecia del tenor de esa norma, que señala:

“Mientras los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales, en razón de sus competencias constitucionales exclusivas, cuenten con la institucionalidad necesaria para ejercer la planificación, regulación y control del transporte terrestre, tránsito y la seguridad vial en el territorio nacional, la Policía Nacional y la Comisión de Tránsito del Ecuador, ejercerán el control antes indicado en los términos contemplados en la presente Ley, y de acuerdo a las resoluciones del Consejo Nacional de Competencias” (el resaltado me corresponde).

El(a) Ministro(a) rector(a) del Transporte, en coordinación con el(a) Ministro(a) de Gobierno, dentro del plazo de 6 meses a partir de la vigencia de la presente ley, dictará la política pública para el ejercicio del control operativo del tránsito por parte de la Policía Nacional del Ecuador y la Comisión de Tránsito del Ecuador dentro de la red vial estatal, en función de la seguridad ciudadana y la protección de las personas y bienes que se trasladan de un lugar a otro por la red vial estatal, también de la protección interna, zonas de frontera y vías colectoras. Adicionalmente, la proximidad de las unidades operativas, la optimización de recursos, las necesidades específicas de cada sector”.

De las normas citadas se desprende que, de acuerdo con el cuarto inciso del artículo 30.4 sustituido de la LOTTTSV, la competencia de control de tránsito de la CTE y la Policía Nacional se refiere a las vías estatales que no atraviesen zonas urbanas y rurales en que los GAD ya hubieren asumido el control de tránsito.

Mientras que, los artículos 30.1.A, 49.A y 240.A de la misma ley, también agregados por las reformas de agosto de 2021, al referirse a la competencia de control de la Policía Nacional y de la CTE, al reconocer la competencia de los GAD se refieren únicamente a zonas urbanas.

No obstante, corresponde considerar que la finalidad de las reformas introducidas a la LOTTTSV, según el considerando vigésimo cuarto de la Ley Orgánica Reformatoria fue **“la incorporación de disposiciones que permitan fortalecer la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en función de sus competencias exclusivas constitucionales”** En tal virtud, la reforma debe ser entendida a la luz de dicha finalidad y en armonía con la asignación constitucional de competencias a los GAD. (el resaltado me corresponde).

2.3. Los convenios de cooperación interinstitucional. -

Según se examinó en el primer acápite del presente, de conformidad con los artículos 264 numeral 6 de la CRE, 55 letra f) y 130 del COOTAD, los GAD municipales tienen competencia exclusiva para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal, debiendo observar al efecto las resoluciones del CNC; en tal sentido, corresponde a los GAD definir el modelo de gestión de la respectiva

competencia, y están facultados a “*delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que venían ejerciendo esta competencia antes de la vigencia de este Código*”, de acuerdo con el cuarto inciso del mencionado artículo 130 del COOTAD.

Sobre la suscripción de convenios, el tercer inciso del artículo 30.2, de la LOTTTSV prevé que los GAD que no hayan asumido el control operativo del tránsito podrán efectuarlo mediante el uso de medios tecnológicos, “*a través de la suscripción de convenios interinstitucionales con el organismo que ejerza el control operativo en la circunscripción territorial respectiva*”.

Concordante, el último inciso del artículo 30.4 de la LOTTTSV faculta a los distintos entes de control de tránsito a suscribir convenios interinstitucionales de cooperación, para ejercer el control compartido o para su delegación integral.

Cabe mencionar que la letra k) del artículo 6 del COOTAD prohíbe a cualquier autoridad extraña a los GAD interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de esos gobiernos y específicamente a emitir dictámenes o informes respecto de la celebración de convenios, entre otros.

Del análisis efectuado se observa que: *i)* La LOTTTSV establece un sistema nacional de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, cuya rectoría corresponde al ministerio del sector, según los artículos 129 y 130, tercer inciso del COOTAD, 15 y 16 de la LOTTTSV; *ii)* las reformas introducidas en la LOTTTSV tienen por finalidad fortalecer la autonomía de los GAD, cuya competencia en materia de control de tránsito tiene origen en la Constitución, y cuyo ejercicio se supedita a su descentralización, reglada por el CNC; *iii)* al CNC corresponde resolver en sede administrativa los conflictos de competencia que surjan entre los distintos niveles de gobierno; y, *iv)* el control del tránsito en la red vial estatal corresponde, según el caso: a los GAD municipales y metropolitanos a quienes, según la resolución del CNC, se hubiere descentralizado dicha competencia, en sus respectivas circunscripciones territoriales, así como a las mancomunidades o empresas que los GAD hubieren constituido al efecto; a la CTE, siempre que se trate de vías que no atraviesen las zonas de competencia de los GAD y de la Policía Nacional; y, a la Policía Nacional, con la misma condición.

3.- Pronunciamiento. -

En atención a sus consultas se concluye que, de conformidad con los incisos segundo y cuarto del artículo 30.4, sustituido, de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, la planificación, regulación y control del tránsito en las redes viales estatales, en tanto atraviesen zonas urbanas y rurales de la circunscripción territorial de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, corresponde a las municipalidades que hubieren asumido dicha competencia, de acuerdo con la Resolución No. 006-CNC-2012 del Consejo Nacional de Competencias.

En tal virtud, según los artículos 30.1.A, 240.A, y 234 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial la competencia de control de tránsito de la Policía Nacional y de la Comisión de Tránsito del Ecuador se refiere a aquellas circunscripciones en las que el control no corresponda a los gobiernos autónomos que han asumido la titularidad de dicha competencia descentralizada, sin perjuicio de la facultad de suscribir convenios interinstitucionales de cooperación para ejercer el control compartido o para su delegación integral, de conformidad con el último inciso del artículo 30.4 de la citada ley.

El presente pronunciamiento debe ser entendido en su integridad y rige hacia el futuro, en tanto considera las reformas introducidas a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, exclusivamente.

Atentamente,

ÍÑIGO FRANCISCO
ALBERTO

Firmado digitalmente por ÍÑIGO FRANCISCO ALBERTO
SALVADOR CRESPO
Nombre de reconocimiento (DN): c=EC,
serialNumber=1706388855, sn=SALVADOR CRESPO,
cn=ÍÑIGO FRANCISCO ALBERTO SALVADOR CRESPO,
givenName=ÍÑIGO FRANCISCO ALBERTO,
email=isalvador@telelego.com.ec, st=MCHINCHA,

SALVADOR CRESPO
Dr. Íñigo Salvador Crespo
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

FIRMADO, ou=Certificado de Clase 2 de Persona Física EC
Fecha: 2021.12.21 09:04:52 -0500

- C.C. Ing. Hugo Marcelo Cabrera Palacios, Ministro de Transporte y Obras Públicas.
Dr. Adrián Ernesto Castro Piedra, Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Tránsito.
Ing. Rosa Piedad Tapia Andino, Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias.
Ing. Franklin Galarza Guzmán, Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas.
Ab. Juan Enmanuel Izquierdo, Director Regional 1 de la Procuraduría General del Estado