

UNIVERSIDAD DE CUENCA



FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

CARRERA DE DERECHO

“La regulación administrativa del transporte terrestre, a la luz de la Constitución
de la República del Ecuador.”

Trabajo de graduación previo a la obtención del Título de Abogado de los Tribunales de Justicia de la República y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales

AUTORA:

Ana Carolina Arévalo Segarra

DIRECTOR:

Dr. Freddi Humberto Mulla Avila

CUENCA – ECUADOR

2014



RESUMEN

El ordenamiento jurídico vigente, contempla el mecanismo de transferencia de competencias a los GADS municipales y metropolitanos, conforme la Constitución lo dispone. Además, prevé los mecanismos de regulación y control administrativo de la competencia de transporte terrestre, por intermedio de un título habilitante. Por ello esta Tesis, realiza un análisis jurídico, a la luz de la Constitución, en torno a la regulación administrativa del transporte terrestre y las atribuciones que un GAD adquiere.

Para la investigación se ha utilizado el método deductivo, partiendo de las normas constitucionales referentes al ejercicio de competencias transferidas a los GADS, para luego considerar la normativa jerárquicamente inferior. La técnica fue la documental, pues se contó con el respaldo de cuerpos normativos, doctrinales y apreciaciones prácticas que se han obtenido hasta la actualidad.

La contribución al desarrollo de la sociedad ecuatoriana, se ha de entender, en virtud de que los GADS apliquen a cabalidad el ordenamiento jurídico pertinente, en el ejercicio de regular al transporte terrestre, como parte integrante del buen vivir de los ciudadanos y ciudadanas. Se ha investigado todas las formas de prestación del servicio, las modalidades de transporte, los derechos y obligaciones de las operadoras y personas usuarias del transporte; por otra parte, se ha argumentado algunas reformas normativas, necesarias para armonizar al ordenamiento jurídico de la materia, así como propuestas de nuevas normas jurídicas imperiosas, para garantizar una calidad en la prestación del servicio, desde un punto de vista práctico y jurídico.

PALABRAS CLAVE:

Descentralización, Competencias, Movilidad, Tránsito, Transporte, Seguridad Vial, Gestión, Constitución



UNIVERSIDAD DE CUENCA

ABSTRACT

The current legal system provides the mechanism in order to transfer the corresponding competencies to municipal and metropolitan GADS, as the Constitution provides. In addition, it also covers the mechanisms of regulation and administrative control of terrestrial transport, through an authorization certificate. Therefore this thesis develops a legal analysis, in the light of the Constitution, regarding the administrative regulation of terrestrial transport and the powers acquired by a municipality.

For this investigation I have used the deductive method, based on the constitutional regulations related to the exercise of competencies transferred to the municipalities, so I could then consider the rules that are hierarchically lower. The technique used was the documentary, because it was supported by bodies of legislation and regulation, doctrinal and practical insights which have been obtained up to date.

The contribution to the development of Ecuadorian society is to be understood by virtue of all municipalities fully implement the relevant legislation system, in order to regulate the terrestrial transportation as an integral part of the good living of all citizens. I have investigated all forms of provision of the transportation service, modalities of transport, and the rights and obligations of the operators and users of transport; on the other hand, some law reforms have been argued due to the necessity of harmonizing the legislation system, as well as proposals for new legal standards in order to ensure quality service, all seen from a practical and legal point of view.

KEY WORDS:

Decentralized, Competencies, Mobility, Transit, Transport, Road safety, Management, Constitution.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

INDICE

PORTADA	1
RESUMEN	2
ABSTRACT	3
INDICE	4
CLÁUSULA DE DERECHO DE AUTOR	7
CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL	8
CERTIFICACIÓN DEL TUTOR	9
DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTO	10
INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO I	16
CONSIDERACIONES GENERALES Y DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS DEL TRANSPORTE TERRESTRE.....	16
1.1 Descentralización de competencias establecida en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.....	16
1.1.1 Antecedentes históricos.....	16
1.1.2 Descentralización de competencias en la actualidad.....	25
1.2 Proceso de descentralización de competencias de movilidad, en el marco de la Constitución y el COOTAD.....	31
1.2.1 Proceso de descentralización de competencias prevista en la ley ..	31
1.2.2 Análisis de la Resolución N° 006-CNC-2012, de fecha 26 de abril de 2012, emitida por el Consejo Nacional de Competencias, por la cual transfiere las competencias de planificar, regular y controlar la movilidad, a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos del Ecuador.....	39
CAPÍTULO II	47
CONSIDERACIONES GENERALES DE LAS COMPETENCIAS DE MOVILIDAD.....	47



UNIVERSIDAD DE CUENCA

2.1 Conceptos generales y principios de tránsito, transporte y seguridad vial.	47
2.2 Competencias de transporte terrestre que un gobierno autónomo descentralizado municipal y metropolitano puede asumir dentro de un sistema de movilidad.....	55
2.3 Aporte de la regulación de transporte terrestre al buen vivir establecido en la Constitución de la República del Ecuador y en el Plan Nacional respectivo.	70
2.4 Ámbitos de operación del transporte terrestre.	76
2.5 Clases y tipos de servicio de transporte terrestre y su concepción como un servicio público.....	83
CAPÍTULO III	106
MARCO LEGAL Y REGLAMENTARIO VIGENTE EN EL AÑO 2014	106
3.1 Aplicabilidad de la jerarquía de las normas y principio de competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados.....	106
3.2 Normativa legal, reglamentaria y resoluciones del ente rector y de los gobiernos autónomos descentralizados en lo que respecta a las diversas modalidades de transporte terrestre.	111
CAPÍTULO IV	132
RÉGIMEN DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA A LAS OPERADORAS DE TRANSPORTE TERRESTRE	132
4.1 Títulos habilitantes de transporte terrestre.....	132
4.1.1 Procedimiento para obtención de un título habilitante de transporte terrestre según su ámbito de operación.....	136
4.1.2 Marco legal y reglamentario que rige a compañías y a cooperativas de transporte terrestre.	145
4.2 Conceptos y requisitos mínimos y máximos que deben poseer los títulos habilitantes de transporte terrestre como una forma de regulación administrativa.....	164



UNIVERSIDAD DE CUENCA

4.2.1 Requisitos mínimos de los títulos habilitantes:	165
4.2.2 Requisitos máximos de los títulos habilitantes:.....	168
4.3 Infracciones y sanciones administrativas para las operadoras de transporte terrestre:.....	172
4.3.1 Control administrativo concebido por la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y su Reglamento General de Aplicación.	173
4.3.2 Infracciones y sanciones administrativas para las operadoras de transporte terrestre concebidas por el título habilitante tipo.....	175
CAPÍTULO V	178
PROPUESTA DE REFORMA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE ..	178
5.1 Análisis y propuesta de reformas a la normatividad en materia de regulación de transporte terrestre.	178
5.2 Conclusiones.....	186
BIBLIOGRAFIA:	188



UNIVERSIDAD DE CUENCA

CLÁUSULA DE DERECHO DE AUTOR



Universidad de Cuenca
Clausula de derechos de autor

Ana Carolina Arévalo Segarra, autora de la tesis "La regulación administrativa del transporte terrestre, a la luz de la Constitución de la República del Ecuador", reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al Art. 5 literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de Abogado de los Tribunales de Justicia de la República y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales. El uso que la Universidad de Cuenca hiciere de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autor/a

Cuenca, 08 de septiembre de 2014

A handwritten signature in black ink.

Ana Carolina Arévalo Segarra

C.I: 0103309407



UNIVERSIDAD DE CUENCA

CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL



Universidad de Cuenca
Clausula de propiedad intelectual

Ana Carolina Arévalo Segarra, autora de la tesis "La regulación administrativa del transporte terrestre, a la luz de la Constitución de la República del Ecuador", certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autora.

Cuenca, 08 de septiembre de 2014

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Ana Carolina Arévalo Segarra".

Ana Carolina Arévalo Segarra

C.I: 0103309407



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Cuenca, septiembre 11 del 2014

CERTIFICACIÓN DEL TUTOR

Dr. Freddi Humberto Mulla Avila, en calidad de tutor, certifico: Que el informe final de tesis previa a la obtención del título de Abogada de los Tribunales de la República, sobre el tema: “La regulación administrativa del transporte terrestre, a la luz de la Constitución de la República del Ecuador”, elaborado por la señor Ana Carolina Arévalo Segarra, alumna de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales, Escuela de Derecho de la Universidad de Cuenca, cumple con los requisitos legales y reglamentarios exigidos por la Universidad, por lo que se autoriza su presentación para la defensa ante el Tribunal de Grado correspondiente.

Dr. Freddi Humberto Mulla Avila

Tutor de la tesis



UNIVERSIDAD DE CUENCA

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTO

Después de haber cursado mi carrera de derecho, aprobando con agrado las disciplinas correspondientes a la malla curricular de la misma; con satisfacción y sano orgullo, a continuación, en los apartes siguientes de este documento, presento mi tesis, resultado de un arduo esfuerzo y dedicación; no sin antes dedicar la misma, primeramente, a ese Ser Supremo y Altísimo que me creó, me dotó de inteligencia y sabiduría, concediéndome así formar parte y contribuir con un grano de arena a este mundo. A ese Ser tan maravilloso e inigualable, en honor de quien, a partir de la obtención de mi título, dedicaré mi profesión y mis capacidades.

Dedico asimismo este trabajo a mi esposo, a quien admiro tanto, mi compañero, con quien tengo infinita gratitud por ser mi maestro y ejemplo de disciplina; gracias a su paciencia y enseñanza he alcanzado muchos éxitos, imitándolo y siguiendo su ejemplo de integridad y rectitud.

Naturalmente, esta tesis yace en honor a mis padres, a quienes les debo mi existencia y mi integridad; lo que soy es resultado de su ejemplo e instrucción; debo agradecerles grandemente, porque una pequeñísima porción de su ser en mi persona ha sido suficiente para hoy sentirme orgullosa de la persona que he alcanzado ser.

Y no me olvidaré de las valiosísimas enseñanzas de mis profesores y maestros, doctores y abogados honorables, que no restringieron sus grandiosos conocimientos en ningún momento, quienes, con sus saberes



UNIVERSIDAD DE CUENCA

buscaron fielmente el bienestar de la sociedad, y como no, poner en alto el nombre de mi Universidad de Cuenca.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas en el Ecuador han existido cambios en las diferentes Constituciones, obligando así como ley fundamental y suprema la creación de nuevas leyes o reformas en los distintos cuerpos legales del país, buscando forjar un armonioso ordenamiento jurídico en el Estado.

En este marco tras un progresivo avance normativo, comienza la descentralización de competencias que ejercía el gobierno central a favor de diferentes niveles seccionales de gobierno como por ejemplo es el caso concreto de la competencia de regulación administrativa del transporte terrestre, por así disponerlo las Cartas Magnas del Estado en la forma a exponerse en esta tesis.

Dicha competencia surge por la necesidad imperiosa de precautelar una adecuada seguridad vial y sobre todo para garantizar una prestación de un servicio público óptimo, eficiente, con calidad, calidez y que sea accesible para todas las ciudadanas y ciudadanos del país.

Mediante la prestación del servicio público de transporte terrestre se puede establecer un sistema de movilidad adecuado y mucho más si se lo regula desde un nivel de gobierno que conozca de forma directa la necesidad y condición local, aspecto que en la actualidad día a día se convierte en una realidad de la nación fruto de la descentralización de competencias exclusivas.

En este sentido, el ordenamiento jurídico vigente contempla el mecanismo de transferencia de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos conforme la Constitución de la República del



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Ecuador lo dispone, además que prevé los mecanismos de regulación y control administrativo de la competencia de transporte terrestre, por intermedio de un título habilitante, que con la presente investigación se podrá apreciar su trascendencia jurídica, política y social.

Por su especialidad y complejidad, esta tesis académica aborda a varias ramas del derecho, sobre todo constitucional, administrativo, seccional, societario (mercantil y cooperativismo), tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.

El objetivo de la presente tesis es analizar las atribuciones que un gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano adquiere al asumir la competencia de regulación del transporte terrestre según lo dispuesto por la Constitución de la República del Ecuador y su mecanismo de regulación administrativa. Competencia que a su vez en todos los casos que no sea ejercida por un gobierno autónomo descentralizado, es el gobierno central quien debe ejercerla a través de su dependencia técnica, que en la actualidad es denominada Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

El efectuar un análisis jurídico de la regulación administrativa del transporte terrestre en el marco de la descentralización de competencias dispuesta por la Carta Magna, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, permite clarificar su trascendencia a nivel nacional, en virtud que la misma ha sido concebida como una competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos,



UNIVERSIDAD DE CUENCA

jerárquicamente considerada por el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador.

En este aspecto el Consejo Nacional de Competencias emitió la Resolución N° 006-CNC-2012, de fecha 26 de abril de 2012, por la cual transfiere las competencias de planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial, a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos del Ecuador, obligando a que los mismos de forma progresiva asuman estas diferentes competencias.

En virtud de ésta Resolución, es importante el analizar el presente tema, ya que es una obligación en diferentes plazos, de absolutamente todos los 221 gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos del país; convirtiéndose esta tesis en un gran aporte para que estos niveles de gobierno conozcan y apliquen a cabalidad el ordenamiento jurídico pertinente y así evitar posibles equivocaciones, tanto en su proceso de asumir competencias como en su ejercicio al regular al transporte terrestre. En muchos casos tomaré como ejemplo a la ciudad de Cuenca, ya que a más de ser la ciudad donde resido que me permite conocer la realidad directa, es el primer cantón en asumir el cien por ciento de las competencias y lo realiza a cabalidad, hecho que lo conlleva a que el resto de cantones en muchos casos tengan como punto de partida a Cuenca.

Finalmente al respecto, dice el artículo 13 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (Sustituido por el artículo 4 de la Ley s/n R.O. 415-S, 29-III-2011) que: “*...Son órganos del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, los siguientes: a) El Ministerio del Sector; b) La Agencia*



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y sus órganos desconcentrados; y, c) Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales y sus órganos desconcentrados..."

Hasta el momento no se ha realizado análisis doctrinal alguno sobre este tema concreto, sino se cuenta solo con pronunciamientos aislados y la única fuente es la ley, por lo que considero que es el momento oportuno de hacerlo, no solo por su importancia jurídica sino también social y política. Con el presente análisis además se puede profundizar todos los aspectos que rodean a la descentralización de competencias a favor de un gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano y los mecanismos para que el mismo pueda regular el servicio público de transporte terrestre como parte integrante del buen vivir de los ciudadanos y ciudadanas.

Además es significativo el investigar todas las formas de prestación del servicio, las modalidades de transporte, los derechos y obligaciones de las operadoras y personas usuarias del transporte, así como fundamentar los procesos y procedimientos administrativos de regulación y control; por otra parte el argumentar algunas reformas legales y reglamentarias necesarias para armonizar al ordenamiento jurídico de la materia, así como propuestas de nuevas normas jurídicas necesarias para garantizar una calidad en la prestación del servicio desde un punto de vista práctico y legal.



CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES GENERALES Y DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS DEL TRANSPORTE TERRESTRE.

1.1 Descentralización de competencias establecida en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

1.1.1 Antecedentes históricos.

Dentro de los diferentes regímenes jurídicos políticos siempre es importante y necesario para estudiar cualquier rama del derecho y de las legislaciones partir de un punto clave que es la legislación histórica, que permitirá una interpretación evolutiva y dinámica de las mismas. En tal virtud corresponde analizar brevemente los escenarios políticos, económicos y sociales, que llevaron a que los legisladores expidan determinada ley, cuáles fueron las causas de su origen o reforma, sus consecuencias y su aplicabilidad, conforme se desarrollará en la presente tesis para el caso ecuatoriano.

Es así que por el lapso aproximado de treinta años el Ecuador tuvo que soportar cambios de Constituciones de la República, técnicamente (aunque no en estricto derecho) se consideraría una por década, produciendo una gran inestabilidad jurídica y obligando así como Ley Fundamental y Suprema reformas en los diferentes cuerpos legales y reglamentarios del país, tal es el caso por ejemplo de las leyes de los diferentes niveles de gobierno y de las leyes de tránsito y transporte.

Obviamente estos cambios en la estructura jurídica del Estado tuvieron su génesis tanto en el clamor ciudadano, como en el requerimiento de un país democrático y los diferentes gobiernos de turno del Ecuador. Pues son



UNIVERSIDAD DE CUENCA

alrededor de 15 gobiernos que han presidido al país por esos 30 años, unos con duración de horas o días en el poder, otros pocos sí lograron cumplir con su periodo de mandato. Efecto de estos cambios de gobiernos lógicamente fueron las varias normas jurídicas que han existido en nuestra legislación, en especial en el campo de competencias. Hecho que difiere con gran parte de la comunidad internacional.

De tal manera desde el punto de vista de la comunidad internacional y concretamente en muchos países de América Latina y en el Ecuador la descentralización surgió como respuesta a las crecientes movilizaciones reivindicativas, expresiones de descontento y malestares que se dieron por la profunda crisis social y económica que generaron los modelos centralistas de gobierno; con ello se pretendió que exista una entrega oportuna de los recursos necesarios hacia los gobiernos locales, mediante la instauración de leyes que lo respalden.¹

Para evitar que esta inestabilidad repercuta en los derechos adquiridos, internacionalmente es reconocido el principio de progresividad de los derechos a través de la historia, por ello se establece que las normas del derecho interno deben ir conforme a las decisiones constitucionales y a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado.

Esta valoración tiene dos aspectos, primero la observancia de la progresividad, y segundo la negación de la regresividad, como en el caso de la transferencia de competencias.

¹ MUÑOZ Francisco y otros autores. (1999). "Descentralización". Quito-Ecuador. Editorial Trama Social. Pág. 54.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

El principio de progresividad impone dos obligaciones, por un lado la abstención estatal de adoptar cualquier medida que pueda dificultar o impedir el goce de un derecho o competencia y por otro el que el Estado adopte toda medida que impida la producción de violaciones de los mismos, derivados de la acción u omisión de personas o actores, sean estos estatales o no estatales. En este aspecto, se dice que la historia nunca está terminada por lo que constantemente se producen cambios, cuyas repercusiones deben ser enunciadas y analizadas. Así el libro de “Derecho Administrativo” de Efraín Pérez nos narra la historia de los comienzos del siglo XX cuando en el Ecuador la descentralización se refería al aspecto de la recaudación de la renta por una unidad administrativa local asignada a una obra o finalidad específica. La descentralización se manifestó como una necesidad en una época de dificultades de comunicación y de penuria fiscal, donde la recaudación directa y su inversión inmediata era la única alternativa para la ejecución de obras locales. En tanto que en los años noventa con la finalidad de repartir los recursos y que exista una descentralización presupuestaria, administrativa y política, se expidieron tres leyes: Ley de Modernización, Ley de Distribución del 15% y la Ley de Descentralización (inicio de la real descentralización en el país pero que fue derogada con el COOTAD) que propenden a una transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos.²

Profundizando aún más en los períodos de descentralización que vivió el Ecuador, analizaré brevemente las tres últimas constituciones las cuales marcaron tendencia hasta llegar a la descentralización que hoy la vivimos.

² PÉREZ Efraín, (2009). “Derecho administrativo”. Tomo 1, Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. Cap. II, pág. 74, 75,76.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

La descentralización administrativa que vivió el Ecuador propendió a un desarrollo armónico de todo su territorio, a una estimulación de las áreas deprimidas y a la distribución de los recursos y servicios de acuerdo con las necesidades de las diferentes circunscripciones territoriales. Para un desarrollo armónico de la descentralización del estado se ha analizado el rol y la pertinencia de cada nivel de gobierno, las necesidades de fortalecimiento y las capacidades operativas de cada nivel de gobierno, sus asignaciones de ingresos, gastos y transferencias que han provocado un posicionamiento de la descentralización.³

La Constitución de 1978 aparece con el conocido “Retorno al Régimen Constitucional”, época en la cual la ciudadanía promovió una Consulta Popular en la que los ecuatorianos escogerían entre una nueva Constitución Política o la Reforma a la Constitución Política de 1945, siendo la primera la de preferencia del soberano. La misma que tuvo vigencia por 20 años, durante los cuales se dictaron diferentes normas, entre ellas estaba la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre publicada en el Registro Oficial 1002 de agosto de 1996, y su Reglamento a la aplicación de la Ley de Tránsito y Transporte Terrestre que contenían una serie de disposiciones contradictorias e inconsistentes, que todo en materia de regulación gozaba de muchos vacíos que producía una proliferación desordenada de operadores de transporte por cuanto no existía un marco jurídico que organice, regule y controle esta actividad a nivel nacional. En ese entonces el Gobierno Central, a través de la Policía Nacional era quien ejercía esta competencia.

³ CARRION Fernando, (2007). “*La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*”. Quito-Ecuador: 1 Edición. Pág. 24.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

No obstante, lo importante de esta Constitución Política de la República del Ecuador⁴ es que en su artículo 149 literal b) definía que: “*Los consejos provinciales y concejos municipales constituyen los organismos del Gobierno Seccional que gozarán de autonomía funcional, administrativa y económica, en sus respectivas circunscripciones territoriales; la Constitución y la Ley señalarán las funciones y las áreas de su exclusiva competencia*” (el subrayado me pertenece); no obstante en su artículo 159 enumera las atribuciones del Concejo Municipal, dentro de las cuales ninguna era relacionada con el tránsito, transporte o la seguridad vial, pero lo trascendente es que ya estaba determinado el iniciar con la transferencia de competencias del gobierno central a las municipalidades del país, pues mediante la descentralización administrativa de competencias el Estado buscaba el desarrollo armónico de todo su territorio, que era el camino para que posteriormente se descentralicen competencias relacionadas con la movilidad.

En los años posteriores, después de los cambios de gobiernos que el Ecuador se vio envuelto, la crisis jurídica fue marcando la necesidad de un giro dentro de la legislación ecuatoriana. Un Congreso Nacional abundado de inconvenientes y denuncias de corrupción, fue dejando vacíos legales, desactualizaciones con las realidades coyunturales del país, el desequilibrio económico y la deuda externa, tornándose una bomba que aguardaba por estallar; por lo que en Riobamba por impulso político, se conformó una Asamblea Constitucional en muchos casos muy cuestionada, encargada de la

⁴ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. *Constitución Política de la República del Ecuador*. (1978). Quito-Ecuador.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

elaboración de la nueva Constitución Política de la República del Ecuador de 1998.⁵

Ideológicamente considerada como “neoliberal”, misma que los sectores de izquierda del país la tacharon de atentatoria a los derechos humanos y sobre todo que promovía la autonomía cantonal en manejo de recursos económicos como la de Guayaquil que produciría la desintegración del país al no existir distribución de las riquezas, ya que los poderes políticos que controlaban el Estado eran de tendencia de derecha como la Democracia Popular y el Partido Social Cristiano. Sin embargo a pesar de estos criterios el Estado no fue bifurcado, la autonomía no fue un mal sino al contrario se constituyó en un referente para que se viabilice la descentralización de competencias importantes como la del transporte terrestre. La vigencia de esta constitución fue de 10 años.

Con la Constitución Política de 1998, en síntesis se establece que el Estado debía impulsar mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza, para lo que el gobierno central debía transferir progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas, a petición de las mismas de forma obligatoria en caso de que tengan capacidad operativa. En su artículo 226 se permitía que todas las competencias del gobierno central puedan

⁵ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. *Constitución Política de la República del Ecuador*. (1998). Riobamba-Ecuador.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluían. Por ello el tránsito, transporte y seguridad vial podía ser descentralizados a favor de municipalidades al no estar prohibido por la Constitución; al contrario la misma lo permitió por primera vez en virtud de lo establecido por su artículo 234, que establecía en su parte pertinente que “...*El concejo municipal, además de las competencias que le asigne la ley, podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad*”. En otras palabras, la Constitución Política del Ecuador del año 1998 permitía que todas las competencias del gobierno central puedan descentralizarse, por ello a partir de ese año, el tránsito, transporte y seguridad vial empezó a ser descentralizado a favor de las municipalidades. Siendo este el gran salto en materia de descentralización que dio el Ecuador, por lo que progresivamente ciertas municipalidades fueron asumiendo entre otras nuevas, esta competencia de forma parcial conforme en esta tesis se desarrollará. La competencia de control de tránsito, transporte y seguridad vial no podía ser ejercida aún por las municipalidades, en tanto que la competencia de planificación y regulación ya la empezó a ejercer la Comisión de Tránsito y Transporte Terrestre a través de sus unidades provinciales, que ya fue también un gran progreso que esta competencia pase a manos civiles y ya no de la Policía Nacional. Por citar un ejemplo, la Municipalidad de Cuenca celebró en 1999 con el Ministerio de Gobierno un convenio de transferencia de funciones



UNIVERSIDAD DE CUENCA

asume las atribuciones de organizar, planificar y regular el tránsito y el transporte terrestre dentro del área urbana del cantón Cuenca; funciones que serían ejecutadas a través de la Unidad Municipal de Tránsito y Transporte creada mediante la Ordenanza de Planificación, Organización y Regulación del Tránsito y Transporte Terrestre en el cantón Cuenca. Posteriormente, en el año 2007 se realiza un “Convenio Ampliatorio de Transferencia de Funciones, Facultades y Atribuciones en Tránsito y Transporte Terrestre al I. Municipio del Cantón Cuenca”, entre el Concejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestres y la Municipalidad de Cuenca, con la finalidad de precisar algunas de las competencias asumidas mediante el primer convenio, como es el caso de regular al transporte en las parroquias rurales de Cuenca.

La actual Constitución, la del 2008,⁶ surge con la necesidad de un pueblo burlado en sus derechos y sobre todo sin una viabilidad clara y directa para el ejercicio de los mismos; Constitución que produce un giro total en su concepto, surgiendo la tendencia Neoconstitucionalista en el país, que está en plena transformación y además consagra tanto derechos como su ejercicio. La Constitución del 2008 ya otorga competencias exclusivas y obligatorias para los diferentes niveles de gobierno, en miras a fortalecer a los gobiernos autónomos descentralizados, para que logren asumir con eficiencia e idoneidad los desafíos del desarrollo. El origen de esta Constitución se remonta a que el actual Presidente de la República Economista Rafael Correa como principal propuesta de campaña proclamaba el llamar a una Asamblea Constituyente, para que se expida una nueva Constitución, hecho que al llegar al poder fue de las primeras gestiones de su mandato. De esta forma inició una serie de

⁶ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. *Constitución de la República del Ecuador*. (2008). Montecristi-Ecuador.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

victorias electorales del gobierno, iniciando por la consulta popular para que se convoque a esta Asamblea Constituyente y además las elecciones de asambleístas quienes en mayoría fueron del movimiento oficialista. Como antecedente vale recalcar que en el Congreso Nacional por deficiencias legislativas, varios diputados de oposición fueron destituidos de su cargo y a la par, meses después al entrar a funcionar la Asamblea, el Congreso cesó de sus labores.

Justamente en esos días en la ciudad de Quito se produjo un accidente de tránsito de una unidad de transporte escolar que causó la muerte de un niño, al no existir una ley que sancione a la operadora (al conductor sí sancionaba), que contemple aspectos relacionados con la prevención y que garantice a la ciudadanía seguridad en la movilidad; por lo que se dieron varios acciones de movimientos sociales que conllevaron a que el Congreso Nacional previo a cesar de sus funciones, de forma urgente y apresurada dicte una nueva ley de la materia, no obstante al posesionarse la nueva Asamblea Constituyente al tener plenos poderes dentro de sus primeras leyes dictó la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial derogando la ya dictada por el Congreso Nacional. Por lo que aparentemente fue un tema más político que técnico. Uno de los considerando de esta ley de fecha 24 de julio de 2008 motiva su expedición en que esa fecha existía una proliferación desordenada de operadores, por cuanto no existía un marco jurídico que organice, regule y controle la actividad del transporte terrestre a nivel nacional; además que a pesar de su preponderancia en el desarrollo del país, el transporte terrestre no era considerado como un sector estratégico de la economía nacional; y,



UNIVERSIDAD DE CUENCA

finalmente se expide la ley por cuanto existían diferencias en la determinación de funciones y el establecimiento de responsabilidades para cada uno de los organismos que intervienen en la actividad del transporte terrestre.

Posteriormente se dicta esta Constitución de la República del Ecuador del 2008, misma que recogió los anhelos e ideales de varios sectores sociales, así como gran influencia política de movimientos de centro izquierda e izquierda, cuerpo normativo que ante todo es de carácter garantista, protecciónista, progresista, en el que derechos novedosos fueron elevados a categoría de constitucional. Esta nueva Constitución cambia la tradicional estructura del Estado, para cuyo efecto dejó un legado a una Comisión Legislativa de realizar once diferentes leyes, como el COOTAD, aunque quien a la larga dictó fue la Asamblea Nacional. Finalmente para la vigencia de esta nueva Constitución, requería de una aprobación por vía de Referéndum, en la que el soberano en mayoría absoluta la aprobó, entrando de esta manera a regir la actual Constitución.

1.1.2 Descentralización de competencias en la actualidad.

En esta Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 394 obliga a que el Estado garantice la libertad de transporte y desarrolla en el literal 6) del artículo 264 dentro de las competencias exclusivas reconocidas a favor de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, el regular, controlar y planificar el tránsito, el transporte y la seguridad vial en el ámbito de su jurisdicción; competencia exclusiva que además es considerada en lo que corresponda dentro de la jerarquía de las normas al tenor del artículo 425 de esta Ley Fundamental. A partir de este año se da un giro total, pues se



UNIVERSIDAD DE CUENCA

radicaliza la descentralización de diferentes competencias a favor de los diferentes niveles de gobierno en la forma en la que se analizará posteriormente.

Antecedentes por los cuales además según lo dispone esta Constitución, la Asamblea Nacional expidió el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización,⁷ que en sus artículos 55 literal f) y 130, atribuye a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos el regular, controlar y planificar el tránsito, transporte y seguridad vial en las circunscripciones territoriales de su jurisdicción.

Según el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización el ejercicio de la competencia de tránsito y transporte, en el marco del plan de ordenamiento territorial de cada circunscripción, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos de forma exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal; no obstante la rectoría general del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial corresponderá al Ministerio del ramo (actualmente Ministerio de Transporte y Obras Públicas “MTOP”), que se ejecuta a través del organismo técnico nacional de la materia (actualmente Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial “ANT”). De esta forma los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales definirán en su cantón el modelo de gestión de la competencia de

⁷ ASAMBLEA NACIONAL. (2010). *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito. Corporación de Estudios y Publicaciones.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

tránsito y transporte terrestre que presta un servicio público, de conformidad con la ley. Esta misma facultad es coincidida por una ley orgánica especial, es decir por la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial,⁸ que en su artículo 30.4 indica que es atribución de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos el regular, controlar y planificar el tránsito, transporte y seguridad vial en las circunscripciones territoriales de su jurisdicción. Ley que tiene por objeto la organización, planificación, fomento, regulación, modernización y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, para ello se fundamenta en los principios generales del derecho a la vida, al libre tránsito y la movilidad, la formación del sector, lucha contra la corrupción, mejorar la calidad de vida del ciudadano, preservación del ambiente, desconcentración y descentralización.

La ley enmarca además los diferentes aspectos de forma dispersa que se conciben en los planes de movilidad cantonal en los términos a analizarse durante el desarrollo de la tesis.

Continuando con el tema analizado, desde el punto de partida debo empezar indicando que según el libro “Derecho Administrativo” de Efraín Pérez, la Constitución del 2008 modifica la tradicional nomenclatura de los gobiernos territoriales, denominados anteriormente “régimen seccional autónomo”, que ahora se denominan “gobiernos autónomos descentralizados”, incorporando a las regiones autónomas, resultantes de la fusión de dos o más provincias y otorgándoles a los distritos metropolitanos las mismas condiciones y requisitos

⁸ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (2008). *Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial*. Montecristi-Ecuador.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

que una región autónoma, para su establecimiento,⁹ quienes según la Constitución también pueden ejercer la competencia de regulación, planificación y control de la movilidad, pero por cuanto aún no existe en Ecuador ninguno creado no analizaré ello sino me remitiré exclusivamente a los municipales y metropolitanos.

La Constitución de la República del 2008 en su artículo 238 determina: “*Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales*”

De esta manera podemos apreciar que la actual Constitución nos permite enumerar a los gobiernos autónomos descentralizados de la siguiente manera:¹⁰

1.-Consejo regional

2.-Consejo provincial

3.-Consejo cantonal

4.-Juntas parroquiales rurales

Existiendo además regímenes especiales: 5.- Consejo metropolitano

6.- La provincia de Galápagos

7.- Circunscripciones indígenas y pluriculturales

⁹ PÉREZ Efraín. (2009). “Derecho administrativo”. Tomo 1, Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. Capítulo VIII. Pág. 280.

¹⁰ Ibídем. Pág. 280, 281.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Además con un régimen todavía indefinido se reconocen: 8.- Las mancomunidades

En conclusión lo que la descentralización de competencias persigue, es que los gobiernos autónomos descentralizados asuman las competencias otorgadas por parte del gobierno central, con plena capacidad de decisión, financiamiento y ejecución de las actividades que conforme a la ley les correspondan, para que de esta manera mejore la gestión de los servicios, se logre distribuir adecuadamente las riquezas, se impulse al desarrollo territorial y se fortalezca la institucionalidad local y nacional. Fernando Carrión, en su obra “La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas”, hace un acotamiento a esto diciendo: *“La descentralización debe ser entendida no como la eliminación de la centralización del poder estatal, sino como la distribución equitativa y democrática en su interior.”*¹¹

A continuación y para entender a cabalidad lo que abarca la descentralización, enumeraré los elementos de la misma, conforme lo ilustra el libro de Derecho Administrativo, del Dr. Efraín Pérez; siendo estos elementos los siguientes:¹²

1.- La competencia administrativa y la existencia de personas jurídicas de derecho público diferentes de la persona jurídica Estado.- Pues la descentralización consiste en la transferencia de competencias de la administración central a personas jurídicas de derecho público y no a unidades

¹¹ CARRION Fernando. (2007). “*La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*”. Quito-Ecuador. 1 Edición. Pág. 22.

¹² PÉREZ Efraín. (2009). “*Derecho administrativo*”. Tomo 1, Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. Capítulo VIII. Pág. 257, 258.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

u oficinas del Gobierno Central, puesto que en este caso lo que se produciría no es descentralización, sino una desconcentración de competencias.

2.- La existencia de presupuesto y fondos propios.- Pues de este modo se pueden cumplir los objetivos y finalidades para los cuales la entidad ha sido creada.

3.- La existencia del control de tutela que ejerce el estado sobre la entidad descentralizada.- Este control puede establecer mayor o menor sujeción de la entidad al Estado.

En este sentido y por otro lado, vale profundizar este tema de la descentralización mediante un análisis doctrinal de la competencia que poseen los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos que hayan asumido la competencia de regulación de transporte terrestre o que estén por asumirla al tenor de la Resolución N° 006-CNC-2012, a analizarse posteriormente citando algunos criterios.

Según el profesor Eduardo Rojas, en su obra “Gobernar a las Metrópolis” (2007), la importancia de la descentralización de las competencias a los gobiernos locales, como la del transporte, es la necesidad de aumentar la competitividad y promover el crecimiento económico local, por ello los gobiernos nacionales están intentando mejorar los servicios e infraestructuras, transfiriendo responsabilidad a gobiernos “subnacionales”, más afines con las necesidades de las economías locales y dotados de una mayor capacidad para trabajar con empresarios locales y organizaciones de la sociedad civil.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

En este aspecto, una de las competencias a descentralizarse es la de regulación, término que al decir de Gérard Marcou (2009), en la página 41 de su obra “La regulación y los servicios públicos; las enseñanzas del derecho comparado”, “...es aquella concebida como un nuevo modelo de intervención del poder público, a través de medios administrativos, para garantizar la satisfacción de las necesidades colectivas en un contexto de competencia...”

Con esta fuente doctrinal el ordenamiento jurídico vigente, contempla los mecanismos de control administrativo de la descentralizada competencia municipal y metropolitana de transporte terrestre, por intermedio de un título habilitante.

Toda la síntesis realizada respecto de la descentralización de competencias establecida en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, conlleva a que se definan algunos aspectos que clarifiquen lo que abarca una descentralización de una competencia y de un servicio público en el siguiente subtema.

1.2 Proceso de descentralización de competencias de movilidad, en el marco de la Constitución y el COOTAD

1.2.1 Proceso de descentralización de competencias prevista en la ley.

Entendiendo que la descentralización de competencias 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; el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), en su artículo 106, indica que la finalidad de la descentralización de



UNIVERSIDAD DE CUENCA

competencias es el garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, a fin de conseguir iguales niveles de vida en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados, acercando de esta manera la administración a la ciudadanía; de esta manera se puede comprender la importancia que tiene el hecho de que el Estado regule en su procedimiento de descentralización de competencias.

La descentralización según el libro del autor Marco Antonio Guzmán “Descentralización, Autonomías y Solidaridad Nacional¹³”, es un proceso complejo, que implica: la modernización del sector público; la redefinición de responsabilidades, con énfasis en el nivel local, para cada uno de los sectores encargados de proveer servicios a la población; así como el establecimiento de pesos y contrapesos y reglas intergubernamentales confiables.

Tal proceso supone la puesta en marcha y mantenimiento constante de un permanente intercambio de opiniones con la ciudadanía y el desarrollo de formas de participación directa. Es en definitiva un complejo proceso político, en el cual confluyen demandas sociales e intereses políticos que se caracteriza por un alto potencial de inestabilidad a corto plazo, y cuyos resultados se concretan a mediano y largo plazo.

El Estado para desarrollar el proceso de descentralización de competencias ha clasificado las áreas sobre las cuales interviene y es responsable en tres sectores:

¹³ GUZMAN Marco Antonio. (2001). *“Descentralización autonomías y solidaridad nacional”*. Quito-Ecuador. Corporación Editora Nacional. Pág. 37, 38.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- Sector privativo.- Las competencias y facultades de este sector no son descentralizables, es decir que son exclusivas del gobierno central, debido a su naturaleza de carácter estratégica nacional. Como ejemplos de sectores privativos tenemos a: la defensa nacional, protección interna, de orden público, relaciones internacionales, etc.

- Sector estratégico.- En éstos sectores el Estado se reserva para sí todas las competencias y facultades, debido a su influencia económica, social, política y ambiental. Por ejemplo tenemos: la generación de energía, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, entre otros.

- Sectores Comunes.- Son aquellos sectores de responsabilidad del Estado que son susceptibles de mayor o menor descentralización, dependiendo de la naturaleza del servicio público y de acuerdo con el principio de subsidiaridad. El transporte si bien es de carácter estratégico para el Estado, se enmarca dentro del sector común susceptible de ser descentralizado.

El artículo 264 numeral 6) ibidem, en concordancia con el literal f) del artículo 55 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD (2010) y el artículo 30.4 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2011), establece que es competencia exclusiva de los gobiernos municipales: “Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio cantonal”, sin perjuicio del principio de ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos previsto en el artículo 260 de la Constitución en concordancia con el artículo 126 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Por ello es necesario indicar que las competencias ejercidas por la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en su calidad de organismo técnico nacional de la materia parte integrante del gobierno central (Ministerio de Transporte y Obras Públicas), pueden ser transferidas progresivamente a los diferentes gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos del país. Estas competencias de conformidad con la ley se le atribuyen al Consejo Nacional de Competencias (institución que es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria, financiera y con patrimonio propio). El Consejo Nacional de Competencias confiere las respectivas atribuciones y facultades a cada GAD; y, mediante Resolución N° 006-CNC-2012, de fecha 26 de abril de 2012, transfiere las competencias de planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial, a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos del Ecuador.

Por tal virtud, antes de analizar la mencionada Resolución N° 006-CNC-2012, de fecha 26 de abril de 2012, es necesario previamente citar que el Sistema Nacional de Competencias que fue creado por la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD (con el objeto de organizar las instituciones, planes, programas, políticas y actividades, relacionadas con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno, según la Constitución de la República en el numeral 1) de su artículo 269), deberá contar con un organismo técnico que será el Consejo Nacional de



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Competencias, cuya función será el regular el procedimiento y plazo máximo de transferencia de todas las competencias exclusivas a los gobiernos autónomos descentralizados en su diferentes niveles, es decir, tendrá la función de organizar e implementar el proceso de descentralización. Para que el Consejo Nacional de Competencias pueda implementar y organizar de manera adecuada el proceso de descentralización de competencias, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD (2010), en su artículo 119, literal j), le faculta monitorear y evaluar de manera sistemática la gestión adecuada de las competencias transferidas; así mismo para cumplir esta función a cabalidad: en el mismo artículo 119, literal p) establece el COOTAD la necesidad de realizar evaluaciones anuales y balances globales a cada uno de los niveles de gobierno, para observar los resultados alcanzados en la descentralización. Por otro lado el artículo 120 del COOTAD explica que los recursos con los que contará el Consejo Nacional de Competencias para el cumplimiento de sus fines, serán asignados con cargo al presupuesto general del Estado.

A continuación daré a conocer las funciones que he considerado como las fundamentales que debe cumplir el Consejo Nacional de Competencias, mismas que están determinadas en el artículo 119 del COOTAD:

- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones constitucionales y legales que rigen el Sistema Nacional de Competencias.
- Organizar el proceso de descentralización.
- Asignar y transferir las competencias conforme lo previsto en la Constitución y



UNIVERSIDAD DE CUENCA

el COOTAD.

- Aprobar el plan nacional de descentralización.
- Determinar las competencias que deban ser transferidas a los gobiernos autónomos descentralizados, y determinar los plazos y procedimientos para su transferencia.
- Exigir a la autoridad nominadora que sancione con la destitución a los servidores públicos que no cumplan con lo dispuesto en el COOTAD.
- Monitorear y evaluar de manera sistemática, oportuna y permanente la gestión adecuada de las competencias transferidas.
- Resolver en sede administrativa los conflictos de competencias que surjan entre los distintos niveles de gobierno.

En tanto que el artículo 125 del COOTAD dispone que los gobiernos autónomos descentralizados asuman e implementen las nuevas competencias de manera progresiva, conforme lo determine el Consejo Nacional de Competencias. El literal a) del artículo 154 del COOTAD, a su vez sostiene que el proceso de transferencia progresiva de competencias iniciará con la elaboración de tres informes: un informe del estado de situación de la ejecución y cumplimiento de la competencia a ser descentralizada, un informe de los recursos financieros existentes y un informe de la capacidad operativa que tenga el gobierno autónomo descentralizado para asumir la nueva competencia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

A su vez, los gobiernos autónomos descentralizados deben ejercer las competencias asignadas observando una gestión subsidiaria y solidaria entre los diferentes niveles de gobierno, además deberán someterse a los principios y normas definidos en el Sistema Nacional de Competencias. Los conflictos de competencias, según la ley de la materia, se resolverán en sede administrativa por un “organismo técnico” conformado por un representante de cada nivel de gobierno, pudiendo sus resoluciones ser apeladas ante la Corte Constitucional.

El ejercicio de una competencia se hace efectivo, ya que los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales gozan de autonomía política, administrativa y financiera prevista en la Constitución de la República del Ecuador, y ninguna función del Estado, ni autoridad extraña, podrá interferir, salvo lo prescrito por la Constitución de la República y las leyes ecuatorianas; en función de lo cual está prohibido a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los gobiernos autónomos descentralizados: derogar, reformar o suspender la ejecución de ordenanzas municipales; expedidas por sus autoridades en el marco del ordenamiento jurídico vigente, así como intervenir o perturbar el ejercicio de las competencias como consecuencia del proceso de descentralización.

Finalmente en este tema vale recordar que el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce a las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados, para la prestación de servicios públicos; en otras palabras faculta la norma constitucional a que los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos puedan mediante ordenanzas /literal j) del artículo 57 del



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (2010)/, crear y constituir empresas públicas municipales y metropolitanas según corresponda para el ejercicio de una competencia, como es el caso de la regulación del transporte terrestre. Esto indica pues en un gran número de cantones en los que se están asumiendo la competencia han optado por este modelo de gestión, no ejerciéndolo directamente como gobierno autónomo descentralizado sino a través de una tercera entidad pública con personería jurídica, tornando en una desconcentración (como parte del mismo gobierno autónomo descentralizado) de funciones dentro de la descentralización. Es un modelo de gestión que a mi parecer ha sido exitoso, pues a nivel nacional se ha podido apreciar este particular; pues retornando al caso de Cuenca, se puede clarificar este tema, ya que a lo largo de los años poseyó ambos modelos de gestión, desde 1999 hasta el 2010 directamente a través de su Municipio y desde ese entonces hasta la actualidad a través de su Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV EP, que a mi criterio ha conseguido que en menos de cinco años se dé un crecimiento en gran medida y un desarrollo y avance en todas las políticas de la materia existentes en el país y con reconocimiento internacional, al hacer de Cuenca siendo una empresa pública con atribuciones desconcentradas, el primer cantón en asumir el cien por ciento de las competencias de movilidad al amparo de lo certificado por la Agencia Nacional de Tránsito. Cuando el ejercicio de una competencia se lo realiza a través de una empresa pública de un gobierno autónomo descentralizado, se rige ésta a más de las leyes propias de empresas públicas, como normativa especial al Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. En conclusión en la



UNIVERSIDAD DE CUENCA

práctica el ejercicio de esta competencia ha sido más ágil y directo al hacerlo de manera desconcentrada. Sin embargo existen algunas disposiciones en la actual Ley, que establecen que la Agencia Nacional de Tránsito, mantiene la centralización; como por ejemplo el tema de las licencias de conducir.

Finalmente el Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012), establece en su artículo 29 que sin perjuicio de las competencias reservadas a la Agencia Nacional de Tránsito y a la CTE, los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercerán las competencias en materia de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial señaladas en la Ley, una vez que las asuman de conformidad con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y demás normas aplicables. En su artículo 31 indica que esta transferencia de las competencias se realizará según lo establecido en el Título V del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización anteriormente analizada.

1.2.2 Análisis de la Resolución N° 006-CNC-2012, de fecha 26 de abril de 2012, emitida por el Consejo Nacional de Competencias, por la cual transfiere las competencias de planificar, regular y controlar la movilidad, a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos del Ecuador.

La Resolución N° 006-CNC-2012, de fecha 26 de abril de 2012, emitida por el Consejo Nacional de Competencias rige tanto al gobierno central como a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales en cuanto a la planificación, regulación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, dotándoles de todas las facultades en la asignación del servicio



UNIVERSIDAD DE CUENCA

que comprende todos sus procesos, para mejorar la movilidad en sus respectivas circunscripciones territoriales.

Vale citar en este momento, ya entrando en análisis de la Resolución N° 006-CNC-2012, de fecha 26 de abril de 2012, emitida por el Consejo Nacional de Competencias que existen tres modelos de gestión diferenciados: el A, el B y el C; que den cuenta de la diversidad territorial existente entre los 221 gobiernos autónomos descentralizados entre metropolitanos y municipales; éstos según su aptitud técnica, económica y legal tienen la capacidad de asumir las competencias, ya sea en uno, tres o siete años; a fin de garantizar la prestación de servicios públicos bajo los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad; principios que están a su vez consagrados en el artículo 314 de la Constitución de la República. Para cuyo efecto y control, el Consejo Nacional de Competencias tiene el deber de revisar por lo menos cada dos años la asignación de modelos de gestión, con el fin de verificar las condiciones que puedan permitir a un gobierno autónomo descentralizado metropolitano o municipal, acceder a otro modelo de gestión.

Para la diferenciación de los modelos de gestión, se estableció un índice de necesidad que consideró algunas situaciones como por ejemplo: la población, el número de vehículos, la tasa de motorización, la densidad poblacional, la dispersión poblacional, entre otros. A continuación daré a conocer las diferentes competencias que han sido encargadas a cada modelo de gestión:

- Modelo de gestión A.- Los gobiernos autónomos descentralizados que corresponden a este modelo de gestión tienen a su cargo todas las



UNIVERSIDAD DE CUENCA

competencias que corresponden a: la planificación, regulación y control de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial. Entre éstos tenemos entre otros a: Quito, Cuenca, Guayaquil.

- Modelo de gestión B.- Los gobiernos autónomos descentralizados que corresponden a este modelo de gestión tienen a su cargo: la planificación, regulación y control del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial; excepto el control operativo del tránsito en la vía pública, ya que esta competencia la podrán asumir cuando se encuentren debidamente fortalecidos individual, mancomunadamente o por consorcios. Entre éstos tenemos por ejemplo: Latacunga, Riobamba, Machala, etc.

- Modelo de gestión C.- Los gobiernos autónomos descentralizados que corresponden a este modelo de gestión tienen a su cargo: la planificación, regulación y control del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial; excepto las competencias de control operativo del tránsito en la vía pública, el proceso de matriculación y revisión técnica vehicular; éstas competencias la podrán asumir una vez que se encuentren debidamente fortalecidos individual, mancomunadamente o a través de consorcios. Entre éstos tenemos por ejemplo Girón, Azogues, Biblián, Gualaceo, Nabón, Paute, Sigüi, etc.

Según el artículo 7 de la Resolución en este momento analizada, los tres modelos de gestión A, B y C deben observar el conocido “Principio de Integralidad” que comprende el ejercer todas las facultades otorgadas en los tres ámbitos de competencia: tránsito, transporte terrestre y seguridad vial; así mismo deberá observar todos sus procesos a la hora de prestar el servicio asignado.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Es importante recalcar como breve conclusión previa, sobre todo de los modelos gestión B y C, que cuando no puedan ejercer la competencia la podrán hacer a través de consorcios o mancomunidades, es decir se unirán y coordinarán el ejercicio de la competencia entre dos o más cantones que linderen territorialmente y así puedan conseguir como una unidad la tan requerida capacidad técnica, económica y operativa para asumir las detalladas competencias en un modelo de gestión distinto al que les correspondería individualmente considerados. Al tenor del artículo 25 de la Resolución N° 006-CNC-2012 será el mismo Consejo Nacional de Competencias quien determine a que modelo puede acceder. Los consorcios o mancomunidades que se conformen podrán ejercer de la misma forma, que los gobiernos autónomos descentralizados, en la que en esta tesis se detalla las competencias de movilidad por lo que para todo lo que se analiza se entenderá también aplicable para las mismas. Bajo mi perspectiva esta figura con el pasar del tiempo de seguro será muy utilizada por los diferentes gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, por tal consideración este aspecto no puede ser observado de lejos sino tiene que estar presente como una institución jurídica que puede llegar a ser de gran uso en el país con la finalidad de enmarcarse en el modelo de gestión A y ejercer dichas competencias.

Dentro de las distintas facultades que se les otorga a cada modelo de gestión diferenciado, el artículo 14 de la presente Resolución enumera las facultades de rectoría local, planificación, regulación, control y gestión comunes a todos los modelos de gestión; siendo éstas las siguientes:



UNIVERSIDAD DE CUENCA

1.- Rectoría.- La facultad común de rectoría es:

- Emitir políticas, lineamientos y directrices locales, para el adecuado ejercicio de sus facultades.

2.- Planificación.- Como ya se indicó según el artículo 116, inciso 3, del COOTAD esta facultad consiste en establecer y articular las políticas, objetivos y estrategias como parte de la ejecución de los planes y proyectos para el ejercicio correcto de las competencias. La facultad común de planificación es:

- Formular un plan operativo de tránsito, un plan maestro de transporte terrestre y un plan maestro de seguridad vial.

3.- Regulación.- Las facultades comunes de regulación son las siguientes:

- Regular el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.
- Definir el procedimiento para los operativos de control de tránsito.
- Homologar la señalización vial.
- Normar el uso del espacio público.
- Regular la semaforización y señalética.
- Regular la fijación de tarifas de los servicios de transporte terrestre.
- Emitir informes previos para la constitución jurídica de las compañías y cooperativas de transporte.
- Emitir, suscribir y renovar los contratos, permisos y autorizaciones de operación de transporte terrestre.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

4.- Control.- El COOTAD define a la facultad de control en su artículo 116, inciso 5, como la capacidad de velar por el cumplimiento de los objetivos y metas de los procedimientos establecidos, así como de los estándares de calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos y en el ejercicio de las competencias. Las facultades de control comunes son:

- Controlar los servicios de transporte público: sus pasajeros y carga.
- Controlar el uso y ocupación de la vía pública.
- Controlar el cumplimiento de la planificación operativa del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial.
- Aplicar multas a las operadoras de transporte por incumplir a los respectivos contratos o permisos de operación.
- Auditarse el cumplimiento de normas y estándares de infraestructura vial.
- Autorizar el funcionamiento de parques viales.

5.- Gestión.- Entendida como la facultad de gestión es la facultad de ejecutar, administrar y financiar los servicios públicos. Las facultades comunes de gestión son:

- Administrar los sistemas de información de transporte y seguridad vial.
- Recaudar los valores causados por multas e infracciones.
- Realizar campañas de prevención de accidentes y concientización.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Por su parte, el artículo 20 de la presente resolución analizada, enumera las facultades específicas del **modelo de gestión A**, que a más de las facultades comunes son las siguientes:

- Realizar operativos de control de tránsito.
- Implementar y controlar el funcionamiento de los centros de revisión y control vehicular.
- Seleccionar y capacitar agentes de control de tránsito.
- Realizar citaciones por multas o infracciones a la LOTTTSV.
- Recaudar los valores causados por matrículas y multas.
- Implementar y mantener centros de retención vehicular.
- Realizar el proceso íntegro de matriculación vehicular.
- Entregar el permiso anual de circulación.
- Implementar medios tecnológicos que permitan registrar infracciones de tránsito.

Las facultades y atribuciones del **modelo de gestión B** se encuentran especificadas en el artículo 21 de la presente resolución en estudio, a más de las comunes a todo modelo de gestión, las mismas que son las siguientes:

- Implementar y controlar el funcionamiento de los centros de revisión y control técnico vehicular.
- Realizar el proceso íntegro de matriculación vehicular.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- Recaudar los valores por el otorgamiento de matrículas y multas.
- Entregar el permiso de circulación.

Por último, el artículo 22 de la presente resolución establece que las facultades y atribuciones específicas del **modelo de gestión C** son las facultades comunes a todos los modelos de gestión, mismas que ya fueron analizadas en párrafos anteriores.

Para finalizar con el presente tema, vale recalcar que al gobierno central le corresponde ejercer todas las competencias que a un gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano no haya asumido.



CAPÍTULO II

CONSIDERACIONES GENERALES DE LAS COMPETENCIAS DE MOVILIDAD.

2.1 Conceptos generales y principios de tránsito, transporte y seguridad vial.

En este aspecto, previo a asentarnos y enmarcar la parte teórica de la regulación de la movilidad en esta tesis, vale definir los principios de tránsito, transporte y seguridad vial que concibe la ley y que han sido enumerados en el numeral 1.1 del capítulo I de la presente tesis, así como es conveniente y oportuno profundizar y diferenciar breves conceptos generales para una mayor comprensión teórica del tema y no confundirlos. Estos son básicamente traídos de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2011), su Reglamento General para la Aplicación (2012), el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (2010), doctrina y sobre aporte personal con el conocimiento obtenido.

- **Principio de seguridad.-** El Estado garantizará la eficiente movilidad de transporte de pasajeros, pasajeras y bienes, mediante una infraestructura vial y de servicios adecuada, que permita a los operadores a su vez, garantizar la integridad física de las y los usuarios y de los bienes transportados respetando las regulaciones pertinentes.
- **Principio de eficiencia.-** Es la capacidad de brindar un servicio público o conseguir un objetivo determinado respecto a ello, con el mínimo de recursos posibles. Por ello este principio se lo entiende como la capacidad para lograr un



UNIVERSIDAD DE CUENCA

fin empleando los mejores medios posibles considerando la cantidad, calidad, espacio y tiempo en la prestación del servicio público.

- **Principio de responsabilidad.-** Es responsabilidad del Estado, en todas sus instituciones el generar las políticas, regulaciones y controles necesarios para propiciar el cumplimiento, por parte de las y los usuarios y operadores del transporte terrestre, de lo establecido en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, los reglamentos y normas técnicas aplicables.
- **Principio de universalidad.-** El Estado garantizará el acceso al servicio de transporte terrestre, sin distinción de ninguna naturaleza, conforme a lo establecido en la Constitución de la República y las leyes pertinentes.
- **Principio de accesibilidad.-** Es el derecho que tienen los ciudadanos y ciudadanas a su movilización y la de sus bienes, debiendo por consiguiente todo el sistema de transporte en general responder a este fin.
- **Principio de continuidad.-** El servicio debe brindarse y ser conforme a lo establecido en sus respectivos contratos de operación, permisos de operación, autorizaciones de operación concedidas por el Estado sin dilaciones e interrupciones. Debe brindarse las veinte y cuatro horas del día y los siete días a la semana pudiendo planificarse turnos rotativos entre todas las unidades habilitadas.
- **Principio de calidad.-** Es el cumplimiento de los parámetros de servicios establecidos por los organismos competentes de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial y demás valores agregados que ofrezcan las operadoras de transporte a sus usuarios y usuarias.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- **Principio de comodidad.-** Constituye parte del nivel de servicio que las operadoras de transporte terrestre de pasajeros, pasajeras y bienes deberán cumplir y acreditar, de conformidad a las normas, reglamentos técnicos y homologaciones que para cada modalidad y sistema de servicio estuvieren establecidas por la Agencia Nacional de Tránsito.
- **Principio de estandarización.-** A través del proceso técnico de homologación establecido por la ANT, se verificará que los vehículos que ingresan al parque automotor cumplan con las normas y reglamentos técnicos de seguridad, ambientales y de comodidad emitidos por la autoridad, permitiendo establecer un estándar de servicio a nivel nacional.
- **Principio de medio ambiente sano.-** El estado garantizará que los vehículos que ingresan al parque automotor a nivel nacional cumplan con normas ambientales y promoverá la aplicación de nueva tecnologías que permitan disminuir la emisión de gases contaminantes de los vehículos.
- **Descentralización de la gestión del Estado.-** Es 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 según lo permita el ordenamiento jurídico vigente.
- **Gobierno autónomo descentralizado municipal.-** GAD: es el régimen que actúa y ejerce sus funciones de administración y legislación sobre una circunscripción territorial conformada 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 el



UNIVERSIDAD DE CUENCA

COOTAD; quien promueve el desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Los gobiernos autónomos descentralizados constituyen personas jurídicas de derecho público. Por ello en esta definición vale acotar que según el libro “Derecho Administrativo”¹⁴ de Efraín Pérez, la Constitución de 2008 asigna a los gobiernos autónomos descentralizados determinadas potestades legislativas sobre competencias señaladas en la Constitución, ya sean estas exclusivas como en materia de movilidad y también incluye la referencia constitucional a las competencias concurrentes.

- **Competencia.-** Es la capacidad de acción de un nivel de gobierno en un sector, misma que se ejerce a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.
- **Competencias concurrentes.-** Son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.
- **Competencias exclusivas.-** Son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.
- **Gestión.-** El COOTAD en su artículo 116, inciso sexto, sostiene que:
“Gestión es la facultad de ejecutar, administrar y financiar los servicios

¹⁴ PÉREZ Efraín. (2009). “Derecho administrativo”. Tomo 1, Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. Capítulo VI. Pág. 208.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

públicos.”

- **Rectoría.**- El COOTAD en su artículo 116, inciso segundo, sostiene que:
“Rectoría es la capacidad para emitir las políticas públicas que conducen al cumplimiento de los objetivos y metas para el correcto desarrollo de las competencias otorgadas.”
- **Planificar.**- Es la capacidad para establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias y acciones como parte del diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, en el marco del Sistema Nacional de Planificación. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno.
- **Regular.**- Es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados. Se ejerce en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente.
- **Controlar.**- Es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general sobre el particular y el ordenamiento jurídico vigente.
- **Tránsito.**- Es el movimiento ordenado de personas, animales y vehículos por las diferentes vías terrestres públicas o privadas, sujeto a leyes y reglamentos sobre la materia.



- **Tráfico vehicular.**- Entendido como el fenómeno causado por el flujo de vehículos en una vía, calle o autopista.
- **Servicio público.**- Miguel Marienhoff en su “Tratado de Derecho Administrativo”, establece que los servicios públicos, “*son la prestación que efectúa la administración en forma directa o indirecta (a través de particulares mediante una concesión sujeta a regulación del Estado) para satisfacer una necesidad de interés general. Este elemento esencial en los servicios públicos hace referencia a que la prestación del servicio por ninguna causa debe ser interrumpida. Esta característica hace a la eficiencia de la prestación.*”¹⁵
- **Transporte.**- Es la acción y efecto de movilizar o trasladar personas y/o bienes de un lugar a otro.

Sistema de Movilidad.- Es aquella cohesión de diferentes vías, mecanismos y modalidades de transporte, en las cuales se incluye el no motorizado (peatonal y ciclístico) y el motorizado (particular o el que presta un servicio público), con una visión contemporánea que varía de ciudad a ciudad, cuya finalidad es facilitar la movilización de las personas e incrementar el desarrollo social, ambiental y económico de una nación.

¹⁵ MARIENHOFF Miguel. “Tratado de Derecho Administrativo: Servicios públicos. Actos de la Administración Pública.” Buenos Aires. Tomo II.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- **Sistema de Ayuda a la Explotación.- SAE:** es el conjunto de instrumentos que permiten la operación (frecuencias y rutas), comercialización y difusión de los sistemas de recaudo, además de todos los componentes de la cadena de valor agregado que se puedan generar según las normas que para el efecto considere el Estado.¹⁶

- **Sistema Integrado de Recaudo:** SIR: consiste en el conjunto de medios de pago, hardware y software, red de telecomunicaciones y actividades de recaudo de las tarifas, que permiten controlar la información y los ingresos económicos correspondientes a las tarifas pagadas por las y los usuarios de transporte público y que permiten auditar las cuentas de recaudo, así como generar la estadística de la demanda de pasajeros y pasajeras.¹⁷

- **Sistema Integrado de Transporte:** SIT: Es un sistema de movilidad que busca la calidad, confort, accesibilidad, regularidad, e información del transporte, comprendiendo de forma integrada a paradas de bus, estaciones de transferencia, terminales terrestres, bicicleta pública y sus estaciones, ciclovías, líneas de servicio de transporte público masivo y colectivo.

Dentro de un área de cobertura o zona de servicio; que coordinadas entre sí logran eficiencia en la operación y la provisión de servicios integrados, que para la conveniencia de los usuarios y usuarias podrán estar integradas físicamente o mediante un sistema tarifario.¹⁸

¹⁶ Ordenanza para la Aplicación del Sistema de Recaudo en el Transporte Público en Buses dentro del Cantón Cuenca. 2011. www.cuenca.gob.ec. Artículo 7.

¹⁷ Ibídem. Artículo 6.

¹⁸ Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV EP-Área de Títulos Habilitantes y Autorizaciones. 2014. Modelo de contrato de operación de transporte público colectivo. Cuenca-Ecuador.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- **Seguridad vial.**- Es la reducción del riesgo de accidentes de tránsito y la morbimortalidad en las vías, lograda a través de enfoques multidisciplinarios que abarcan ingeniería de tránsito, diseño de los vehículos, gestión del tránsito, educación, formación y capacitación de las y los usuarios de las vías, así como de la investigación del accidente de tránsito cualquiera que fuere su origen o causa basal.

Descentralización.- Según Fernando Carrión, en su obra “La descentralización en el Ecuador: Opciones comparadas”, nos da un concepto de descentralización: “*La descentralización supone un proceso político de ideas y vueltas que no puede predecirse cómo terminará, sino que por el contrario, permanece en constante re-definición.*”¹⁹ Por ello podemos definir en los términos que Marco Antonio Guzmán ²⁰ lo hace, en su obra “Descentralización, Autonomías y Solidaridad Nacional”, quien define a la descentralización de la siguiente manera:

“*Es la transferencia permanente de funciones y recursos desde el Gobierno Central a los gobiernos seccionales autónomos: consejos provinciales, municipalidades, así como, en alguna medida, juntas parroquiales.*”

Francisco Muñoz y otros autores, en la página 146 de su obra “Descentralización”²¹ (1999) define a la misma de la siguiente manera: “*La descentralización implica una división del poder, entendido este como las*

¹⁹ CARRION Fernando. (2007). “*La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*”. Quito-Ecuador. 1 Edición. Pág. 22.

²⁰Ibídem. Pág. 34.

²¹ PÉREZ Efraín. (2009). “*Derecho administrativo*”. Tomo 1, Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. Capítulo II. Pág. 49, 50.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

atribuciones o competencias (es decir los dominios de acción, como por ejemplo, política económica, bienestar social, educación, salud, etc.) y las funciones (decidir, ejecutar, asignar recursos y controlar) entre el gobierno central y otros niveles de gobierno de espacios político-administrativos más circunscritos (regionales. Locales).

No obstante de lo expuesto el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, en su artículo 105 define a la descentralización así: “*La descentralización de competencias 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.*”

- **Desconcentración.-** Es la delegación de competencias al interior dependencia o entidad pública sea esta el Gobierno central del Estado o una entidad de derecho público. La desconcentración se hará por Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial.

2.2 Competencias de transporte terrestre que un gobierno autónomo descentralizado municipal y metropolitano puede asumir dentro de un sistema de movilidad.

Dentro del país, a la luz de la Constitución de la República del Ecuador (2008), el Plan Nacional del Buen Vivir debe concebir un plan de movilidad, formular, metas, políticas y objetivos, en los términos que se analizan en el



UNIVERSIDAD DE CUENCA

subtema 2.3 de este capítulo, mismo que sirve de base y orienta hacia donde deben enmarcarse los planes de movilidad de un cantón.

En este sentido, la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, su Reglamento General para la Aplicación, demás resoluciones de la materia y la Resolución N° 006-CNC-2012 determinan de forma dispersa cuales son las diferentes competencias que puede asumir un gobierno autónomo descentralizado municipal y metropolitano, dentro de un plan de movilidad para cumplir con el Plan Nacional del Buen Vivir.

En tal virtud, previamente corresponde entender en que consiste un plan de movilidad; ya que es aquel programa que abarca aspectos jurídicos, políticos, sociales, económicos, ambientales, democráticos e ideológicos en materia de tránsito, transporte y seguridad vial con una concepción local y/o nacional de ciudad y país, para que exista una movilidad accesible, eficiente, regular, sustentable y sostenible a lo largo de los años. Por esta consideración un plan maestro de movilidad de una ciudad puede variar con el de otra desde la óptica en que cada una la conciba, no obstante absolutamente todos deben estar al amparo de lo que el respectivo plan nacional del buen vivir establezca.

Cabe aclarar que lo expuesto es mera planificación, pero que para ser efectivo y una realidad requiere de una regulación a través de la implementación de un Sistema de Movilidad, mismo que, sobre todo en transporte más que en tránsito, consiste en el mecanismo de conexión intermodal de todas las formas de transporte ya sea motorizada o no motorizada cuya finalidad de regulación es reducir el tráfico y los accidentes de tránsito, así como el facilitar el acceso al transporte, considerando aspectos sociales y



UNIVERSIDAD DE CUENCA

económicos más justos cuyo objetivo primordial es la democratización del espacio público. Con un sistema de movilidad en este contexto debe existir una “alianza alternativa” para mejorar la movilidad entre peatones, ciclistas y transporte que presta un servicio público (intermodalidad) para hacer una movilidad más sostenible y reducir el impacto ambiental. El transporte particular vendría a ser una suerte de mero complemento a este transporte intermodal y que dé un giro en la materia disminuyendo su uso como forma de movilizarse y se torne más como un medio éste sí supletorio y alternativo al intermodal.

“Las ciudades deben garantizar a todas las personas el derecho de movilidad y circulación en la ciudad, de acuerdo a un plan de desplazamiento urbano e interurbano y a través de un sistema de transportes públicos accesibles, a precio razonable y adecuados a las diferentes necesidades ambientales y sociales (de género, edad y discapacidad).²²”

He creído conveniente parafrasear un breve enunciado sobre una ponencia realizada en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia que permitirá clarificar este tema y entender en que consiste la movilidad y hacia donde deben apuntar los planes y sistemas de movilidad.

Wilmer Leguizamón Arias en su ponencia, al hablar del derecho de movilidad, indicó que *“El denominado derecho a la movilidad no parece ser un simple cambio del nombre de una libertad como la libertad de locomoción. La cuestión va más allá. Pues propone la re significación no solamente del concepto en sí mismo, sino que también propone una reinterpretación del papel*

²² FORO SOCIAL DE LAS AMÉRICAS. Julio 2004. Various. Quito. Discussion paper, Carta Mundial Por el Derecho a la Ciudad. 2005.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

del Estado, la sociedad y el derecho en el devenir de las ciudades contemporáneas. En este contexto, el derecho a la movilidad se convierte en la excusa para identificar al menos indicios de la labor silenciosa que puede adelantar el principio de la fraternidad en el campo del derecho, en especial, cuando se trata de afianzar y compactar en cada derecho fundamental de los seres humanos principios que en ocasiones parecen ser antagónicos, como la libertad e igualdad.

El concepto de movilidad urbana, entendida como “la tendencia de un ser humano a desplazarse en una ciudad” en términos de Manuel Montezuma, ofrece una perspectiva de los individuos en su realidad socioeconómica y espacial (edad, género, categoría socio- laboral) más amplio que el término transporte, el cual se ha reducido a una visión cuantitativa y/o cualitativa de las infraestructuras y los desplazamientos relacionados con los vehículos motorizados. En definitiva, la movilidad centra su objeto de estudio en la persona y su entorno desde un plano integral y no sectorial, permitiendo descubrir y entender problemáticas de inequidad en la infraestructura vial, accesibilidad, movilidad o inmovilidad de las personas marginadas por su condición socio económica, de edad o género, sostenibilidad ambiental y social entre otros.

El derecho a la movilidad comprende una doble dimensión desde el ámbito individual (subjetivo) y colectivo del derecho. Entonces, el derecho subjetivo a la movilidad es la posibilidad de acceder a bienes, servicios y posibilidades de interacción de la ciudad, el cual genera para su protección efectiva, en la mayoría de los casos, una obligación de hacer (positiva) a la administración



UNIVERSIDAD DE CUENCA

pública; por su parte, el derecho colectivo a la movilidad se refiere a la ejecución eficiente de políticas públicas en donde el Estado otorgue a sus asociados un sistema de movilidad sostenible con equidad en la distribución de los equipamientos e infraestructura de la ciudad.

Esta noción está fundada en dos conceptos clave: sustentabilidad y equidad. En materia de movilidad, la sustentabilidad será vista desde dos acepciones: como la posibilidad de garantizar la capacidad de desplazamiento de los actuales y futuros habitantes de las ciudades, y como el desarrollo de políticas de gestión ambiental relacionadas entre otras, con el estímulo del uso de modos de transporte no contaminantes y el ahorro de energía en los desplazamientos. La equidad en la movilidad, se refiere a la garantía de libre circulación a todos los ciudadanos, en especial, la población más vulnerable en términos de su condición económica, social, cultural, étnica, de género o edad. Entonces, la equidad en movilidad se traduce en accesibilidad al sistema de movilidad en términos de oportunidad, cobertura, equipamientos y precios razonables.

Hablar de movilidad en términos de equidad significa hablar de la universalidad del derecho a la movilidad, pues se busca la protección tanto de quienes se desplazan a pie como por vehículos motorizados, de quienes usan el servicio de transporte público colectivo o el servicio de transporte público individual o privado; y en general se busca la protección de quienes viven en las zonas margenes de las ciudades; de quienes presentan escasos recursos; de quienes por razones físicas, de edad, de género o cualquier otra, se encuentran en estado de indefensión; de los habitantes del hoy y del futuro; del



UNIVERSIDAD DE CUENCA

*medio ambiente; en definitiva: de la ciudad.*²³"

En otras palabras y en síntesis de lo expuesto, los términos tránsito, transporte y seguridad vial ya no se los ven aisladamente sino en conjunto como el término "MOVILIDAD". No hablamos ya solo de transporte desde el punto de vista de los vehículos y su libre tránsito sino un todo de principios, acepciones, derechos, obligaciones que apunten al buen vivir de la ciudadanía; una concepción desde el ser humano quien es priorizado sobre el bien mueble vehículo. La movilidad es un derecho de las personas que busca precautelar el interés colectivo sobre el particular, mediante la adaptación de estos sistemas de movilidad que para su efectividad requiere de regulación.

La adaptación de sistemas de movilidad surgen en el mundo como una respuesta a la necesidad de optimización de la red vial de la ciudad, ya que en los últimos años ha desbordado su capacidad ante la creciente demanda del parque automotor.

Vale diferenciar entre movilidad y transporte; pues la movilidad se refiere a todo el colectivo de personas y objetos móviles, considerando el componente social y volitivo, que es el deseo y la voluntad de trasladarse en óptimas condiciones. Mientras que el transporte sólo considera traslados de tipo mecánico.

Por tales consideraciones se debe tener presente que "*La movilidad en un territorio concreto, como es una ciudad, es la resultante de tres factores que deben tenerse en cuenta a la hora de su planificación:*

²³ LEGUIZAMÓN Arias Wilmer Yesid. "Derecho a la movilidad como espacio para la participación e inclusión social". Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- Los usos del suelo.
- Las infraestructuras al servicio de la movilidad.
- La oferta de modos, servicios y sistemas de gestión de la misma.

Una política eficiente de la movilidad debe integrar al menos estos tres campos del conocimiento si se quiere desarrollar un sistema de movilidad sostenible, entendiendo por tal, según la definición adoptada por el Consejo de Transportes de la UE (Abril 2002), aquel que:

- Permite responder a las necesidades básicas de acceso y desarrollo de individuos empresas y sociedades con seguridad y de manera compatible con la salud humana y del ecosistema y fomenta la igualdad dentro de cada generación y entre las generaciones sucesivas;
- Resulta asequible, opera equitativamente y con eficacia, ofrece una elección de modos de transporte y apoya una economía competitiva, así como el desarrollo regional equilibrado;
- Limita las emisiones y los residuos dentro de los márgenes de absorción del planeta, utiliza recursos renovables a un nivel idéntico o inferior a su tasa de generación y usa recursos no renovables a un nivel inferior o igual al de la tasa de desarrollo de sustitutivos renovables y reduce al máximo el impacto en el uso del suelo y la generación de ruidos.²⁴

En la ley vigente de la materia, en el artículo dos se concibe que el transporte terrestre, tránsito y seguridad vial para la prestación de servicio se

²⁴ <http://jfb-lamovilidadennuestraciudad.blogspot.com/>



UNIVERSIDAD DE CUENCA

fundamenta en la equidad y solidaridad social, derecho a la movilidad de personas y bienes, respeto y obediencia a las normas y regulaciones de circulación, atención al colectivo de personas vulnerables, la concepción de áreas urbanas o ciudades amigables, recuperación del espacio público en beneficio de las y los peatones y de la movilidad no motorizada, garantizando que la prestación del servicio de transporte terrestre se ajuste a los principios y condiciones de seguridad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, comodidad, estandarización, medio ambiente sano y protección ambiental, continuidad y calidad, con tarifas socialmente justas y prevalencia del interés general sobre el particular. Tiene como finalidad además el proteger a las personas y bienes que se trasladan de un lugar a otro por la red vial del territorio ecuatoriano y a las personas y lugares expuestos a las contingencias de dicho desplazamiento, contribuyendo al desarrollo socio económico del país en aras de lograr el bienestar general de la ciudadanía.

Haciendo efectiva y como componentes de los sistemas de movilidad existen ciertas competencias como se ha expuesto se pueden asumir, las mismas que, a más de las analizadas en el subtema 1.2.2, detallaré a continuación:

- **Matriculación vehicular.-** Según el Diccionario Enciclopédico Wikipedia es una combinación de caracteres alfabéticos o numéricos que identifica e individualiza el vehículo respecto a los demás; se representan en una placa metálica en la que se graban o adhieren de forma inalterable los caracteres.
- **Señalización.-** Las normas INEN y las resoluciones emitidas al respecto regulan cuales son las diferentes señales de tránsito que un gobierno autónomo descentralizado que ejerza la competencia en virtud de su



UNIVERSIDAD DE CUENCA

planificación puede regular la implementación de las mismas en su localidad; estas señales de tránsito pueden ser horizontales y verticales, cuya observancia y respeto es obligatorio de parte de los actores de la movilidad.

- **Semaforización.-** Es aquella competencia muy deseada por los gobiernos autónomos descentralizados ya que mediante estos dispositivos de señales que se sitúan en intersecciones viales y otros lugares para regular el tráfico, y por ende, el tránsito peatonal, se puede regular el flujo vehicular y no motorizado en sus propios cantones.
- **Terminales terrestres, estaciones de transferencia y demás servicios conexos del transporte público.-** El artículo 61 de esta ley de la materia norma que las terminales terrestres y estaciones de transferencia se considerarán servicios conexos de transporte terrestre, buscando centralizar en un solo lugar el embarque y desembarque de pasajeros, pasajeras y carga, en condiciones de seguridad y su funcionamiento estará sujeto a la ley y sus reglamentos.
 - **Estaciones de transferencia.-** Infraestructura destinada al transporte público colectivo, de la cual generalmente se inicia y/o termina una o varias líneas de servicio y cuenta con facilidades para la atención a las y los usuarios, relativas a las condiciones de prestación del servicio, donde las y los pasajeros podrán intercambiarse entre líneas de servicio dentro del ámbito intracantonal urbano. En los últimos años su implementación en las tres ciudades más grandes del país ha sido muy usual ya que es una forma técnica efectiva de reducir el tráfico y mejorar la movilidad cantonal.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- **Terminales terrestres.**- Son similares las estaciones de transferencia, con la diferencia de que en éstas no existe integración tarifaria, pues sus ámbitos de operación son diferentes. La competencia que se asume es la administración y uso de los mismos.

➤ **Parqueaderos públicos.**- Son aquellos espacios físicos donde se dejan vehículos por un tiempo indeterminado cualquiera y son de libre acceso a toda la ciudadanía, sea a cambio de una tarifa o no. Competencia que puede ejercer un gobierno autónomo descentralizado con la finalidad de mejorar los sistemas de movilidad cantonal, facilitando parqueaderos al borde de los centros donde exista congestión vehicular, para que así la ciudadanía desde ese punto adopte con un medio alternativo de transporte, sea éste público o no motorizado.

➤ **Paradas de bus.**- Ubicaciones específicas a lo largo de las líneas de servicio en las cuales las unidades de las operadoras de transporte tienen autorización y obligación para permitir el ascenso y descenso de usuarios y usuarias (pasajeros). Deberá incluir señalización, información, sitios de descanso, refugio para pasajeros, etc., y son responsabilidad del Estado y/o GADs en ejercicio de la competencia respectiva.

➤ **Sistema de estacionamiento tarifado.**- Con la finalidad de mejorar la movilidad en los sitios de mayor congestión vehicular en las ciudades, los GADs pueden mediante ordenanza fijar tasas que regulen el parqueo en las calles en el ejercicio de la rectoría del uso y ocupación de su suelo. En las vías en las que se permita el parqueo, debidamente señalizado, se podrá controlar la rotación vehicular autorizando que por un lapso de tiempo permanezcan los vehículos parqueados y así se democratice el espacio público. Esta



UNIVERSIDAD DE CUENCA

competencia se está implementando ya en muchos cantones del país sobre todo en las capitales de provincia.

➤ **Sistemas integrados de transporte, de recaudo y ayuda a la explotación.-** Estos han sido ya analizados y definidos en el subtema 2.1 de esta tesis. Son ya utilizados en algunas ciudades del país, en el caso de SIT tenemos en Ecuador en Quito, Guayaquil y Cuenca; en esta última ciudad en la actualidad se posee un SIR único de todas las operadoras que tiene título habilitante por lo que se han organizado en un consorcio para brindar mejor el servicio; el SAE la ANT ha promovido su implementación, pero por el momento ha realizado un plan piloto en Santa Elena.

➤ **Movilidad no motorizada.-** Consiste en la promoción e implementación de sistemas alternativos no motorizados para transporte de personas y bienes, cuyo objetivos son la disminución de los impactos ambientales, del tráfico vehicular y de los accidentes de tránsito; además convierten a las ciudades más saludables y amigables como principios básicos y como obligaciones establecidas por la ley de la materia; promueve también la construcción y uso de red de ciclovías, bicarriles, ciclorutas y vías recreativas. En las ciudades de Quito y Cuenca se ha concebido además importante la implementación de sistemas de bicicleta pública, para que sean utilizadas por la ciudadanía como un medio de transporte de libre acceso, en Quito es gratuito su uso.

➤ **Implementación de Centros de Detención de Infractores de Tránsito.-** Pueden los gobiernos autónomos descentralizados que asuman la competencia de control, el implementar y administrar sus propios centros de detención de infractores de tránsito, siempre la observancia y rectoría del



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, que promuevan rehabilitación de las personas detenidas dignificando su situación de privación de libertad. Los centros no son para quienes tengan sentencia condenatoria por la comisión de un delito de tránsito.

➤ **Educación y seguridad vial.**- Es un eje transversal a todas las competencias de movilidad existentes. El GAD que asuma la competencia es el encargado de planificar, regular y controlar la seguridad vial ya definida en el subtema 2.1 de la tesis en toda su dimensión pero de igual forma bajo las directrices que el ente rector establezca. Además debe educar a la ciudadanía acerca de seguridad vial, ya sea mediante campañas de concientización publicitarias, por talleres, prácticas en parques viales o cualquier otro medio que se considere. La educación vial puede ser brindada por el GAD en instituciones educativas secundarias como campo de acción requerido para la graduación por el Ministerio de Educación.

➤ **Control de tránsito y transporte terrestre por medio de agentes civiles de tránsito.**- Esta competencia es considerada como la más importante dentro de los planes de movilidad, toda vez que mediante esta se descentraliza las funciones que desarrolla la Policía Nacional y pase a manos de personas “civiles” a través del gobierno autónomo descentralizado. El control que realizan es sobre las contravenciones y delitos de tránsito en los cuales los agentes civiles de tránsito pueden tomar procedimiento inclusive realizar detenciones permitidas por la ley; sin embargo para el caso de delitos de tránsito se requiere además la concurrencia de la Comisión de Tránsito del



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Ecuador quienes realizan los peritajes de avalúos de daños materiales y reconocimientos del lugar de los hechos mientras no obtengan la calificación respectiva otorgada por la Agencia Nacional de Tránsito que hasta la presente fecha en ninguna ciudad del país se lo ha realizado. En tal virtud, dice el artículo 24 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial que para el ejercicio de las competencias de control señaladas en la Ley, los GADs deberán previamente contar con agentes civiles de tránsito debidamente capacitados que garanticen la correcta prestación del servicio de control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial. Las nóminas de los agentes civiles contratados serán enviadas a la ANT por los GADs. En ningún caso se podrá contratar como agente a quien no hubiere aprobado los cursos correspondientes. No obstante de ello, la Agencia Nacional de Tránsito es la encargada de formar y capacitar a los agentes civiles de tránsito que realicen el control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en los GADs, los cuales deberán seguir un proceso de selección previo y posterior a la capacitación a recibir en los términos previstos en el Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; lo que se puede capacitar como una competencia del GAD es en lo que respecta a ordenanzas municipales. Por otra parte también, para el ejercicio de las competencias establecidas en la ley, los gobiernos autónomos descentralizados incorporarán dentro de sus estructuras orgánicas y ocupacionales, previo estudio de la Agencia Nacional de Tránsito e informe favorable del Ministerio de Relaciones Laborales, las unidades de Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que dependerán operativa, orgánica, administrativa y financieramente de los GADs.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

correspondientes. Una vez que se cuente con el informe favorable del Ministerio de Relaciones Laborales, los GADs emitirán la respectiva ordenanza. El Ministerio de Relaciones Laborales, en coordinación con la ANT, establecerá los requisitos para el ingreso y desarrollo de carrera de los agentes civiles de tránsito, entre los que deberá constar la capacitación previa y obligatoria por parte de la ANT. Serán las encargadas de coordinar con las Unidades Administrativas Regionales o Provinciales, o con la CTE, según corresponda, en todos los casos que la ley exige una actuación coordinada de control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial.

➤ **Revisión Técnica Vehicular.**- Es la competencia que comprende poseer centros que mediante un procedimiento, la Agencia Nacional de Tránsito o los GADs, según el ámbito de sus competencias, verifican las condiciones técnico mecánico, de seguridad, ambiental, de confort de los vehículos, por sí mismos a través de los centros autorizados para el efecto. Los aspectos que comprenden la revisión técnica vehicular, son regulados por el Directorio de la Agencia Nacional de Tránsito, observando lo dispuesto en el artículo 312 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Los vehículos que prestan el servicio de transporte público y comercial están obligados a someterse a una revisión técnica vehicular semestral, y los vehículos por cuenta propia y particulares, una vez al año. En este punto existe una salvedad, en los vehículos nuevos, es decir aquellos cuyo recorrido es menor a mil kilómetros (1.000 Km.) y su año de fabricación consta igual o uno mayor o menor al año en curso, que cumplan con las disposiciones de seguridad automotriz vigentes



UNIVERSIDAD DE CUENCA

para su comercialización; están exentos de la Revisión Técnica Vehicular durante tres periodos contados a partir de la fecha de su adquisición. Esta competencia es importante también ya que solo con el certificado de revisión técnica vehicular se puede otorgar la matrícula respectiva, y para operar dentro del servicio de transporte público y comercial.

➤ **Monitoreo de calidad de aire y ambiente.-** En el Título VI del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, se sistematiza todo lo referente al ambiente y de la contaminación por fuentes móviles; ya sean éstas acústicas, por emisión de gases de combustión o visual; en tal virtud pueden ser reguladas y medidas mediante un monitoreo con estaciones que posean esta tecnología con la finalidad de que posterior a ello se realicen diferentes acciones con la finalidad de disminuir estos impactos ambientales.

➤ **Títulos habilitantes de transporte terrestre.-** Será analizado en el capítulo cuarto de la presente tesis.

Aunque no por todos ellos se asuma una competencia con transferencia de recursos, para la regulación administrativa del transporte terrestre que se analiza en esta tesis, sí se transfiere ante todo para títulos habilitantes de transporte terrestre posterior a las fórmulas de cálculo establecidas por la Agencia Nacional de Tránsito por cada competencia.

El otorgamiento de licencias de conducir, así como la regulación y control a las escuelas de capacitación de choferes profesionales, por el momento es una



UNIVERSIDAD DE CUENCA

competencia privativa de la Agencia Nacional de Tránsito, pero la tendencia marca y apunta a que en algún momento se emitirá una resolución permita que esta competencia la ejerza los gobiernos autónomos descentralizados.

2.3 Aporte de la regulación de transporte terrestre al buen vivir establecido en la Constitución de la República del Ecuador y en el Plan Nacional respectivo.

El transporte terrestre significa un gran aporte al desarrollo sostenible del país cuando es capaz de contribuir de forma positiva, o al menos neutra, al desarrollo económico de los territorios sin comprometer excesivamente el paisaje, usando fuentes de energía lo más limpias posibles, así como contribuyendo a la vertebración del territorio. La movilidad, dentro del ámbito del transporte terrestre y de su regulación, se enmarca dentro del Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013), pues esta movilidad se enfoca a considerar a todos los elementos necesarios para satisfacer las necesidades de la sociedad de desplazarse libremente, de comunicarse con otros puntos del territorio, de acceder a los servicios básicos y sociales; y también se enfoca a la necesidad de movilización de las áreas de producción y de comercialización.

El término movilidad considera todos los elementos necesarios para satisfacer las necesidades de la sociedad de desplazarse libremente, de comunicarse con otros puntos del territorio, de acceder a los servicios básicos y sociales; y también enfoca la necesidad de movilización de las áreas de producción y de comercialización. La movilidad constituye también el conjunto de desplazamientos de bienes y personas que se producen en un ámbito



UNIVERSIDAD DE CUENCA

determinado. Estos desplazamientos son realizados en diferentes modos de transporte: terrestre, aéreo, fluvial, marítimo.

El Plan Nacional del Buen Vivir ha considerado a la infraestructura de movilidad como una de las poderosas estructuras que atraviesan el territorio nacional con diferentes densidades y calidades. Además por tratarse de una inversión de alto costo e impacto requiere un cuidadoso análisis para su implantación. Es decir que para ello debe ser jerarquizada, de modo que genere corredores adecuados de acuerdo a cada tipo de territorio.

Lo que persigue el Plan Nacional del Buen Vivir por medio de una infraestructura de movilidad es que exista una selectividad estratégica de la inversión para consolidarla como apoyo a la transformación de largo plazo que el país requiere, y así se reduzcan los eventuales impactos negativos y la generación de riesgos que puedan generarse sobre el territorio.

El Plan Nacional del Buen Vivir manifiesta que es de vital importancia para el desarrollo del país, el contar con una movilidad sustentable, que significa la satisfacción en tiempo y en costos razonables de los desplazamientos requeridos, minimizando los efectos negativos en el entorno (considerando que el Ecuador es un territorio que presenta una alta concentración de amenazas ambientales; como por ejemplo: las fallas geológicas y el alto vulcanismo) y mejorando la calidad de vida de las personas.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

La gestión de la movilidad, además supone, el análisis de la situación actual del transporte de mercancías, pasajeras y pasajeros, considerando para ello la demanda y el destino que conduzca a modos de transporte sostenibles.

Una adecuada gestión de la movilidad supone una categorización de las infraestructuras nacionales, esto requiere una articulación de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, en cuanto a gestión del suelo, velando por un tratamiento adecuado de la vialidad, construcción, reparación, mejoramiento y mantenimiento de las vías; además deberán propiciar el trabajo mancomunado entre los diferentes gobiernos autónomos descentralizados, mediante el establecimiento de acuerdos que permitan una clara responsabilidad de funciones. También implica velar por el buen servicio y gestionar mejoras en los sistemas de transporte público local, garantizando el cumplimiento de las distancias de afectación a las vías nacionales y estableciendo normativas locales para el adecuado uso del espacio público, privilegiando el transporte público y los sistemas alternativos de movilidad no motorizados.

Al realizar un análisis profundo, el Plan Nacional sobre la movilidad, permite que el Estado pueda incidir en este ámbito y de esta forma mediante su regulación transformarlo día a día en beneficio de la ciudadanía por ser concebida como fundamental para el buen vivir de las personas y más aún cuando su ejercicio sea fruto de la descentralización de las competencias del gobierno central a los diferentes niveles de gobierno. Las políticas públicas tienen especial relevancia para los derechos del buen vivir; éstos derechos requieren de políticas públicas explícitas para su cabal realización.



Otro aspecto importante es que la ley ecuatoriana considera que el transporte terrestre es un servicio público, en vista de que es esencial, una actividad económica y estratégica del Estado, pues consiste en la movilización libre y segura de personas y/o de bienes de un lugar a otro, haciendo uso del sistema vial nacional, terminales terrestres y centros de transferencia de pasajeros y/o carga en el territorio ecuatoriano. Por otra parte su organización y regulación es concebida como un elemento fundamental contra la informalidad, que mejora la competitividad y logra un desarrollo productivo, económico y social del país, interconectado con la red vial internacional. Esta prestación de servicio está sujeta a normas de calidad que garanticen un transporte eficiente, cálido, accesible y universal en los términos previstos por la ley de la materia.

A los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, por autoridad legal, les corresponde emitir títulos habilitantes para la operación de servicios de transporte terrestre a las operadoras debidamente constituidas a nivel intracantonal, por el establecimiento de servicios que son de su responsabilidad, en el ejercicio del control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; que incluye regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su jurisdicción cantonal; como los espacios públicos destinados al desarrollo social y al mantenimiento de la vialidad urbana.

Resulta evidente además el progresivo avance que algunos cantones del Ecuador han tenido en materia de movilidad, por lo que la regulación y generación de nuevas políticas en este momento son necesarias para contar



UNIVERSIDAD DE CUENCA

con el sistema de movilidad que aspira la ley y la ciudadanía como su garantía de buen vivir.

El derecho al trabajo también forma parte del buen vivir y está definido como la relación directa entre derechos y modelo de desarrollo, que la Constitución en el artículo 329 garantiza a los ecuatorianos acceder al trabajo y al empleo en igualdad de condiciones. Este último derecho es importante para el Estado puesto que es una puerta grande de oportunidades de empleo para los choferes profesionales que surge como fruto de la regulación administrativa del transporte terrestre. De tal forma el regular al transporte terrestre se convierte también en un aporte a la promoción del empleo, creando fuentes de trabajo en las diferentes compañías o cooperativas que se creasen para prestar el servicio público de transporte terrestre dando pleno cumplimiento al Objetivo N° 3 del Plan Nacional del Buen Vivir. Si bien hablamos de un gran aporte el crear fuentes de empleo, al no ser la presente tesis un análisis de la situación laboral de los conductores profesionales de vehículos, basta con concluir que el artículo 33 Constitución de la República y demás pertinentes de esta Carta Magna y del Código del Trabajo se ven plasmados y vivificados al crear nuevas oportunidades de trabajo con intermedio del otorgamiento de un título habilitante, o un incremento de cupo; de igual forma al promover la formalización del sector del transporte y la conformación de empresas, que mejoren el desarrollo del país y también que impulsen la economía popular y solidaria, como una nueva concepción de sociedad. Esta Ley Suprema clasifica el derecho al trabajo como parte del buen vivir y definido como la relación directa entre derechos y modelo de desarrollo.



Otro aspecto que a consecuencia de la regulación administrativa del transporte terrestre a la luz de la Constitución de la República del Ecuador se aporta a la consecución del buen vivir de la ciudadanía, es el hecho de que se disminuye la accidentabilidad de tránsito, las muertes y pérdidas que los mismos causan y una directa tutela y justiciabilidad de sus derechos. Hecho que da cumplimiento a lo establecido en el objetivo 6 del Plan Nacional del Buen Vivir, ya que se busca consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos; lo cual es uno de los objetivos fundamentales de la regulación del transporte terrestre conforme se ha argumentado anteriormente. Además con la descentralización de competencias se aporta al objetivo 1 del Plan Nacional del Buen Vivir que promueve la construcción del poder popular y de un Estado democrático.

Todo lo indicado y citado en este subtema permite colegir que al ser obligación del Estado garantizar la prestación de un servicio público de transporte de calidad, con calidez, eficiente y eficaz, ininterrumpido, continuo y regular, que beneficie a la ciudadanía dentro de un plan de movilidad sustentable y sostenible, que fomente el uso del transporte que preste un servicio público sobre el particular, un crecimiento económico local. Entre otros aspectos ya argumentados que permitan la satisfacción de la necesidad de un transporte digno; consecuencia de obtener las competencias de regular, planificar y controlar el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial de forma directa y local dentro del cantón por causa de la descentralización de



UNIVERSIDAD DE CUENCA

competencias. La implementación de adecuados sistemas de movilidad permitiría que se cumpla con los objetivos de la ley y se enmarque en el buen vivir tutelado por la Constitución de la República del Ecuador.

2.4 Ámbitos de operación del transporte terrestre.

Previo a considerar las diferentes modalidades de transporte, es importante considerar cuales son los ámbitos en las cuales los mismos pueden brindan el servicio; de ello depende a su vez el sector en el que el título habilitante permita su operación, fija la competencia administrativa para la regulación y establece la forma en la que se realizará el control de transporte respectivo. Lo importante es establecer cuál es el área de cobertura de servicio o zona de servicio, por ello corresponde entenderla como el espacio de territorio donde está autorizada la operadora en brindar el servicio de transporte terrestre, definida de acuerdo a lo señalado en el informe técnico.

En aplicación al artículo 60 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial²⁵, los ámbitos de transporte son:

a) Servicio de transporte intracantonal: Es el que opera dentro de los límites cantonales, pudiendo ser un servicio urbano (entre parroquias urbanas), servicio rural (entre parroquias rurales) o servicio combinado (entre parroquias urbanas y rurales). El perímetro urbano de un cantón, según sea el caso para

²⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. (2012). *Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial*. Quito-Ecuador.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

el servicio de transporte, debe ser determinado por los gobiernos autónomos descentralizados en coordinación con las Unidades Administrativas Regionales o Provinciales de la Agencia Nacional de Tránsito; o directamente por los gobiernos autónomos descentralizados que hubieren asumido las competencias en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial. Es responsable de este registro la Unidad Administrativa en donde se preste el servicio, o el gobierno autónomo descentralizado que haya asumido la competencia en el correspondiente territorio.

b) Servicio de transporte intraprovincial (intercantonal): Es aquel que se presta dentro de los límites provinciales entre cantones. Será responsable de este registro la Unidad Administrativa Regional o Provincial, o el gobierno autónomo descentralizado regional que hubiere asumido la competencia en el lugar donde se preste el servicio;

c) Servicio de transporte intrarregional: Es el transporte que opera entre las provincias que conforman una misma región. Será responsable de este registro el gobierno autónomo descentralizado regional que hubiere asumido las competencias, o la Agencia Nacional de Tránsito.

d) Servicio de transporte interprovincial: Es aquel que se presta dentro de los límites del territorio nacional, entre provincias de diferentes regiones, o entre provincias de una región y las provincias del resto del país o viceversa, o entre provincias que no se encuentren dentro de una región. Será responsable de este registro, únicamente, la Agencia Nacional de Tránsito.



e) Servicio de transporte internacional: Es aquel que se presta fuera de los límites del país, teniendo como origen el territorio nacional y como destino un país extranjero o viceversa; para la prestación de este servicio, se observará lo dispuesto por la ANT y la normativa internacional vigente que la República del Ecuador haya suscrito y ratificado.

f) Servicio de transporte transfronterizo: Se presta entre regiones de frontera debidamente establecidas acorde al reglamento específico generado para este efecto y cumpliendo con la normativa internacional vigente.

En resumen y en otras palabras el ámbito de operación según el artículo 65 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial puede ser según las diferentes circunscripciones territoriales, a nivel intracantonal (dentro de un cantón), intraprovincial (entre cantones de una misma provincia bajo cualquier tipo, es decir dentro de los límites provinciales), intrarregional (entre cantones de diferentes provincias pero de una misma región), interprovincial (entre diferentes provincias, así no sean de una misma región, bajo cualquier tipo, dentro de los límites del territorio nacional), internacional (es aquel que opera, bajo cualquier modalidad, fuera de los límites del país, teniendo como origen el territorio nacional y como destino un país extranjero o viceversa) y fronterizo (a diferencia del internacional es entre diferentes países con límites territoriales continuos, regulado por los acuerdos internacionales vigentes). Dentro del ámbito intracantonal existe dos ámbitos, el primero el servicio de transporte urbano, es aquel que opera en las cabeceras cantonales



UNIVERSIDAD DE CUENCA

y el rural entre parroquias rurales o desde ella hacia un terminal terrestre de la cabecera cantonal y viceversa, o combinado.

Como se indicaba este ámbito de operación es importante para definir cuál es el ente estatal de derecho público competente para autorizar su circulación, ya sea por un GAD Municipal o Metropolitano (intracantonal), por un GAD Regional (intrarregional) o por la Agencia Nacional de Tránsito (resto de circunscripciones territoriales del país).

Finalmente es importante puntualizar ciertos aspectos que la ley concibe al regular los ámbitos de operación del transporte terrestre: Primero, el transporte internacional de personas y mercancías, es un servicio de transporte público garantizado por el Estado, consecuentemente, se requerirá de un contrato de operación de acuerdo con los términos establecidos en la ley, y se regirá adicionalmente por los tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos por el país; segundo, el transporte fronterizo de personas y mercancías, es un servicio público que se lo realiza sólo dentro los límites establecidos para la zona de integración fronteriza respectiva, requerirá de un contrato de operación, de acuerdo con los términos establecidos en la ley, y se regirá adicionalmente por los tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos por el país.

En los casos de cantones que hayan asumido la competencia se puede desconcentrar a una Empresa Pública Municipal esta función y atribución de regulación de transporte, como por ejemplo se lo ha hecho en Cuenca a través de la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Cuenca EMOV EP, o como lo hizo Quito a través de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas EPMMOP o en el cantón Rumiñahui a través de su Empresa Municipal de Movilidad y Obras Públicas EMMOP, entre otros. También se lo puede hacer de forma directa por el propio gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano conforme se lo ha hecho en la mayor parte de casos; como por ejemplo en el cantón Santa Isabel que hace pocos meses acaba de asumir la competencia a través de su Unidad Municipal de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial. Sin importar cuál sea la figura que el gobierno autónomo descentralizado ejerza la competencia, debe regirse a las políticas que el MTOP y la ANT emita al respecto.

Por otra parte el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 15 faculta que dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en su conjunto sea superior al cinco por ciento (5%) de la población nacional, formarán regiones, de acuerdo con la Constitución y la ley. No obstante hasta la actualidad, a pesar de que el COOTAD fue publicado en el Registro Oficial en el año 2010, no se ha conformado ningún gobierno autónomo descentralizado regional. De todas formas el COOTAD en su artículo 32 literal c), en armonía con el artículo 262 literal c) de la Constitución de la República del Ecuador, dispone que “*Los gobiernos autónomos descentralizados regionales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen:... c) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre regional y cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades*”. De tal forma la presente tesis como ya indiqué, a pesar de que el ordenamiento jurídico faculte esta



UNIVERSIDAD DE CUENCA

competencia, se concretará exclusivamente al ámbito intracantonal por ser coyunturalmente necesario su análisis, pero considero que todo lo que se exponga en la misma será plenamente aplicable para cuando los gobiernos autónomos descentralizados regionales se conformen y asuman esta competencia.

En todos los ámbitos, conforme se citó, cuando un gobierno autónomo descentralizado regional, municipal o metropolitano no asuma aún la competencia de planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre, será el organismo técnico del Ministerio del Sector el encargado de ejercer la misma, es decir la Agencia Nacional de Tránsito. En virtud de lo cual cuando se requiera de regulación internacional, fronteriza, interregional e interprovincial será la matriz nacional de la Agencia Nacional de Tránsito la competente. En tanto que cuando la regulación requerida sea intraprovincial o intracantonal (cuando no se haya asumido la competencia), se deberá recurrir a la Unidad Administrativa Provincial de la Agencia Nacional de Tránsito al ser la misma la competente. Si bien la presente tesis es para los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, conforme se indicó para el caso de los regionales, el contenido ya expuesto y por exponerse son perfectamente aplicables para la regulación y control de parte de la Agencia Nacional de Tránsito difiriendo ciertos aspectos propios del tema de descentralización. Para esta regulación es indispensable también el contenido de la tesis pues marca los límites de la competencia, mecanismos de descentralización y de rectoría.

Por otra parte finalmente, existe un caso particular previsto en la Ley



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que es la provincia de Guayas. Ello radica en que anteriormente la Comisión de Tránsito del Guayas (CTG) ejercía las competencias de regulación, planificación y control de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial en dicha provincia, pero a partir de la vigencia de esta ley se crea la Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE) en su reemplazo. En tal virtud las funciones y atribuciones que ejercía la CTG respecto de regulación del transporte terrestre, mediante el otorgamiento de títulos habilitantes fueron transferidas conforme a la disposición décima sexta de la ley a la CTE hasta que los gobiernos autónomos descentralizados municipales de la provincia de Guayas asuman la competencia. En conclusión sobre este tema, todo lo que se desarrolle en esta tesis y en lo que fuere pertinente a la competencia de la planificación, regulación y control administrativo del transporte terrestre también es aplicable para la Comisión de Tránsito del Ecuador.

Sin embargo a pesar de los antecedentes expuestos, los títulos habilitantes que se otorguen en estos ámbitos y en las modalidades respectivas deberán respetar el Plan Nacional de Rutas y Frecuencias que el Ministerio del Ramo elabore. En el caso de que la Agencia Nacional de Tránsito asigne rutas y frecuencias que atraviesen el perímetro urbano, serán los gobiernos autónomos descentralizados correspondientes, en ejercicio de su facultad controladora, quienes determinen las vías por donde circularán las unidades que presten el servicio, observando las regulaciones nacionales. La misma Agencia Nacional de Tránsito podrá otorgar el carácter de intracantonal al transporte que se preste en los ámbitos intraprovincial, intrarregional e



UNIVERSIDAD DE CUENCA

interprovincial, siempre y cuando dicho transporte cumpla con los parámetros de kilometraje, tiempo de recorrido y condiciones del vehículo que la ANT establezca mediante resolución.

El servicio de transporte terrestre se debe prestar dentro de las zonas sustentadas y definidas en un informe técnico observando los planes de ordenamiento territorial y movilidad. En tanto que para prestar el servicio fuera de las circunscripciones territoriales permitida en un título habilitante se requiere de un salvoconducto, es decir de una autorización concedida por la Agencia Nacional de Tránsito, a una operadora, para que una o varias de sus unidades habilitadas, puedan prestar el servicio de transporte fuera del área definida en el título habilitante, en el cual deberá constar hora de salida, hora de regreso aproximada y destino, en la cual la ANT deberá precautelar que no se cause interferencias con operadoras de otras jurisdicciones o tipos de transporte.

2.5 Clases y tipos de servicio de transporte terrestre y su concepción como un servicio público.

El transporte al ser una forma de movilización de personas y bienes, puede ser efectuado por vía terrestre, aérea, marítima y fluvial dentro del territorio nacional; de las cuales el Estado garantiza su libertad sin privilegios de ninguna naturaleza. El Estado regula el transporte terrestre, aéreo y acuático y las actividades aeroportuarias y portuarias. Es decir existen diferentes formas de movilizarse normadas cada una por su ley especial.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

En este aspecto es el Estado ecuatoriano quien al tenor del artículo 394 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), por obligación garantiza esta libertad, para lo cual, regulará la prestación de mencionado servicio público. En el presente caso, que conlleva el análisis es al transporte terrestre, competencia que puede ser ejercida por un gobierno autónomo descentralizado; en sus diferentes clases y tipos de transporte, mismos que se desarrollan a continuación.

El artículo 51 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2011), los clasifica en: público, comercial, por cuenta propia y particular. Para operar el transporte público y comercial se requiere ser una compañía y cooperativa como se verá más adelante, que tenga un objeto social exclusivo ya que el artículo 79 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial determina que: “Por ser el servicio de transporte terrestre, de carácter económico y estratégico para el Estado, las operadoras deberán tener un objeto social exclusivo en sus estatutos, de acuerdo con el servicio a prestarse”; entendiendo en esta materia que la exclusividad procede tanto para la modalidad de transporte a brindar, como por el ámbito a prestar el servicio. Como una generalidad para estas dos modalidades de transporte el objeto social de la compañía o cooperativa debería decir lo siguiente:

“...” El objeto social de la compañía/cooperativa es la prestación del servicio de transporte terrestre (modalidad) a cambio de una contraprestación económica consistente en el traslado de personas/bienes en vehículos de (descripción general del vehículo), desde un lugar a otro, los mismos que



UNIVERSIDAD DE CUENCA

deberán cumplir con lo dispuesto por las normas INEN (se puede añadir alguna otra particularidad del vehículo), dentro del ámbito del domicilio autorizado para su operación y excepcionalmente fuera de ese ámbito cuando los competentes organismos de tránsito y transporte lo autorizaren. La prestación del antes indicado servicio se realizará en vehículos automotores autorizados para ese efecto, cumpliendo lo que actualmente establece o establezca en un futuro nuestro ordenamiento jurídico y la autoridad competente al respecto.

Podrá la compañía a fin de cumplir fiel y cabalmente su objeto social, celebrar con cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, a corto, mediano o largo plazo toda clase de convenios o contratos con sujeción a la ley, estando plenamente facultada para constituir nuevas compañías en el Ecuador o en el exterior²⁶

Un objeto social exclusivo es vital, ya que de no cumplir con este requisito simplemente no se pudiera brindar el servicio. Por exclusividad debe entenderse respecto de la modalidad y ámbito, por lo que puede extenderse más allá en otros aspectos sin irrumpir citada exclusividad siempre y cuando no contrarién con el objeto de prestación del servicio; es decir, un objeto social puede encargarse de la distribución de repuestos o lubricantes para las unidades que operan en la compañía o cooperativa, o puede también poseer un objeto social que indique que la compañía o cooperativa podrá realizar eventos deportivos o brigadas médicas para sus socios o que tengan

²⁶ Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV EP-Área de Títulos Habilitantes y Autorizaciones. 2014. *Modelo de informe previo favorable para la constitución de compañías de transporte terrestre*. Cuenca-Ecuador.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

adicionalmente como objeto el brindar apoyo a todos sus asociados en lo que respecta a tributación o asesoría jurídica.

El artículo 78 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2011), por su parte determina que: “*Toda operadora de transporte terrestre que estuviese autorizada para la prestación del servicio, deberá hacerlo única y exclusivamente en las clases de automotores que el Reglamento determine, dependiendo de su clase y tipo*”. Recalcando no podría brindar el servicio en dos tipos o ámbitos, a su vez no puede realizar actividades comerciales fuera de sus miembros que no sean de transporte terrestre. En este sentido el objeto social debe cumplir con lo dispuesto por la ley y ser acorde a las siguientes modalidades.

1. TRANSPORTE PÚBLICO:

El Estado garantiza la prestación del servicio de transporte público, en forma colectiva y/o masiva, de personas y bienes dentro del territorio nacional, haciendo uso del parque automotor ecuatoriano y sujeto a una contraprestación económica. Establecerá el Estado un sistema de tarifas diferenciadas en beneficio de niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad, adultas y adultos mayores de 65 años de edad. De igual forma debe tutelar la protección y seguridad a los usuarios y usuarias, incluida la integridad física, psicológica y sexual, quienes tendrán acceso a una eficiencia en la prestación del servicio, prevalencia del interés general sobre el particular y se poseerá además una protección ambiental.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

El artículo 55 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2011) considera al transporte público como un servicio estratégico, así como la infraestructura y equipamiento auxiliar que se utilizan en la prestación del servicio. Las rutas y frecuencias a nivel nacional son de propiedad exclusiva del Estado, las cuales podrán ser comercialmente explotadas mediante contratos de operación.

En general consiste en el traslado de personas, con o sin sus objetos personales, de un lugar a otro dentro de los ámbitos definidos en la tesis, cuya prestación estará a cargo del Estado. En el ejercicio de esta facultad, el Estado decidirá si en vista de las necesidades del usuario o usuaria, la prestación de dichos servicios podrá delegarse, mediante contrato de operación, a las compañías o cooperativas legalmente constituidas para este fin. En las normas INEN y aquellas que expedida la Agencia Nacional de Tránsito respecto del servicio de carácter público, se contemplarán, entre otros aspectos de prevención y seguridad; de ser el caso, el color será diferenciado y unificado según el tipo; la obligatoriedad de contar con señales visuales adecuadas tales como distintivos, el número de placa en el techo del vehículo; accesos y espacios adecuados y el cumplimiento de normas de seguridad apropiadas respecto de los pasajeros y pasajeras. Este transporte público en todos sus ámbitos, se hará en rutas definidas por un origen, un destino y puntos intermedios, resultantes de un análisis técnico y un proyecto sustentado, sujetos a una tarifa fijada. Por ello el artículo 114 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012) dispone que el otorgamiento de rutas y frecuencias que realicen los



UNIVERSIDAD DE CUENCA

gobiernos autónomos descentralizados municipales sea otorgado en base a un estudio técnico y económico precautelando los intereses de las y los usuarios y operadores. En este sentido es oportuno y conveniente indicar que conforme ya se ha indicado el transporte que presta un servicio público regulado por un gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano, fruto de la descentralización de competencias, es su deber también garantizar que la prestación de este servicio público cuente con dos de sus elementos esenciales, es decir que sea continuo y regular, con miras a conseguir una óptima movilidad en el país.

El transporte público es considerado como un servicio estratégico, así como la infraestructura y equipamiento auxiliar que se utilizan en la prestación del servicio; las rutas y frecuencias que se requieren son de propiedad exclusiva del Estado, las cuales podrán ser comercialmente explotadas mediante un contrato de operación.

El transporte público de pasajeros y pasajeras, puede operar en los ámbitos intracantonal con servicio urbano o rural, intercantonal (intraprovincial), intrarregional e interprovincial, fronterizo e internacional; además según lo detalla el Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial puede ser de los siguientes tipos:

a) Transporte colectivo.- Destinado al traslado colectivo de personas, que pueden tener estructura exclusiva o no y puedan operar sujetos a itinerario,



UNIVERSIDAD DE CUENCA

horario, niveles de servicio y política tarifaria. El servicio se puede brindar en buses, minibuses y buses tipo costa; los mismos que pueden ser convencionales, de entrada baja o piso bajo.

En otras palabras el transporte público colectivo, en los términos que la EMOV EP utiliza para definir al transporte público colectivo en sus diferentes títulos habilitantes, consiste en la prestación del servicio de transporte de pasajeras o pasajeros y/o bienes a cambio de una contraprestación económica de un lugar a otro dentro del ámbito intracantonal, esto es, entre y dentro de las parroquias urbanas o rurales del cantón, desde ellas hasta las zonas urbana o rurales del cantón y viceversa según corresponda, y, excepcionalmente, fuera de ese ámbito cuando los competentes organismos de tránsito y transporte lo autoricen. La prestación del antes indicado servicio se realizará en vehículos automotores tipo buses autorizados para este efecto, cumpliendo lo que actualmente establece o establezca en un futuro nuestro ordenamiento jurídico y la autoridad competente al respecto. Deberá respetar las líneas de servicio (cuenta con la vía autorizada sobre la que se desplaza la flota vehicular con un punto de partida y de llegada, la infraestructura asociada al servicio de transporte, como son paraderos, terminales, señalética, etc.), el horario de atención, cada frecuencia e intervalo, precautelando los derechos de los transportistas y de las y los usuarios del servicio.

Definiendo a bus, según el glosario de términos del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012), es aquel vehículo automotor diseñado para el transporte



UNIVERSIDAD DE CUENCA

público colectivo compuesto por un chasis y una carrocería acondicionada para el transporte de pasajeros con una capacidad desde treinta y seis asientos incluido el conductor. Para una mejor operatividad y precautelar la seguridad vial, el ordenamiento jurídico ha dispuesto la obligatoriedad de poseer una caja común entre las diferentes unidades de la operadora. La caja común es aquella obligación, en las que la recaudación por concepto de la prestación del servicio, integra un fondo común repartible entre los socios y de conformidad con el mecanismo de devolución aprobado por la asamblea o junta general.

b) Transporte masivo.- Destinado al traslado masivo de personas sobre infraestructuras exclusivas a nivel, elevada o subterránea, creada específica y únicamente para el servicio; que operen sujetos a itinerario, horario, niveles de servicio y política tarifaria. El servicio se puede brindar en tranvías, monorriel, metros, trolebuses, buses articulados y buses biarticulados. Por los montos económicos elevados de este tipo de transporte en muchos casos es brindado directamente por el Estado, en cuyo caso no requiere de un título habilitante al no ser una concesión conforme esta tesis lo sustentará, no obstante es muy utilizada en los últimos tiempos en las ciudades grandes del país (Quito, Guayaquil y Cuenca) con la finalidad de mejorar la movilidad optimizando el uso y ocupación del suelo.

Un objetivo importante del transporte público en sus dos tipos debe ser el brindar un servicio eficiente y de calidad a los usuarios y usuarias en la operación de un sistema de movilidad, mejorando la calidad de la conectividad y accesibilidad desde las parroquias rurales (interparroquial) hacia el área



UNIVERSIDAD DE CUENCA

urbana de cada cantón y viceversa, optimizando la movilidad integral de una forma más ágil, segura y cómoda, con la implementación de espacios públicos entre otros una terminal terrestre provincial, estaciones de transferencia locales, una estación interparroquial y las paradas de transporte público, en el área urbana y en el sector rural del cantón que asuma las competencias. Ello busca generar un servicio de mejor calidad, con óptimas condiciones de comodidad, seguridad, confiabilidad del servicio, además de rentabilidad, sustentabilidad y sostenibilidad, denominados como nivel de servicio. Niveles de calidad de servicio que tales como número de pasajeros por metro cuadrado dentro de la unidad de transporte, eficiencia, disponibilidad, cumplimiento de frecuencias, cumplimiento de horarios y estado de cada unidad.

2. TRANSPORTE COMERCIAL:

El transporte terrestre comercial es aquel que se presta a terceras personas a cambio de una contraprestación económica, siempre que no sea servicio de transporte colectivo o masivo. Para operar un servicio comercial de transporte se requerirá de un permiso de operación, en los términos establecidos en la ley y su reglamento. Dentro de esta clasificación, entre otros, el servicio escolar e institucional, taxis, tricimotos, carga pesada, carga liviana, mixto y turístico y los demás que se prevean en el reglamento, los cuales serán prestados únicamente por compañías y cooperativas autorizadas para tal objeto y que cumplan con los requisitos y las características especiales de seguridad establecidas



UNIVERSIDAD DE CUENCA

por la Agencia Nacional de Tránsito. Esta modalidad de transporte tiene prohibido establecer rutas y frecuencias, tampoco puede tomar pasajeros diferentes en la vía si se encuentran ya con una carrera como lo hace el transporte público; esta modalidad es más reservada.

En las normas INEN y aquellas que expedida la Agencia Nacional de Tránsito respecto del servicio de carácter comercial, se deben contemplar, entre otros aspectos de prevención y seguridad, el color, de ser el caso diferenciado y unificado según el tipo, la obligatoriedad de contar con señales visuales adecuadas tales como distintivos, el número de placa en el techo del vehículo, accesos y espacios adecuados y el cumplimiento de normas de seguridad apropiadas respecto de los pasajeros y pasajeras. El servicio de transporte terrestre comercial de pasajeros y/o bienes (mercancías), puede ser de los siguientes tipos según lo indica el Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial:

a) Transporte Escolar e Institucional.- Consiste en el traslado de estudiantes desde sus domicilios hasta la institución educativa y viceversa de acuerdo a la necesidad del contratante; y en las mismas condiciones al personal de una institución o empresa pública o privada, dentro del ámbito del domicilio autorizado para su operación y excepcionalmente fuera de ese ámbito cuando los competentes organismos de tránsito y transporte lo autorizaren. La prestación del antes indicado servicio se debe realizar en vehículos



UNIVERSIDAD DE CUENCA

automotores autorizados para ese efecto, como furgonetas, microbuses, minibuses y buses.

Como parte de las normas de prevención y seguridad para el traslado de niños, niñas y adolescentes, los vehículos de transporte escolar e institucional estarán sujetos a límites de velocidad y condiciones de manejo, el uso de señales y distintivos que permitan su debida identificación y permitan alertar y evitar riesgos durante su operación y accidentes de tránsito, así como contar con espacios adecuados, dispositivos homologados de seguridad infantil y cinturones de seguridad según el tipo de pasajeros y pasajeras; cumpliendo lo que actualmente establece o establezca en un futuro nuestro ordenamiento jurídico y la autoridad competente al respecto. Deberán cumplir con las disposiciones del reglamento emitido para el efecto por la Agencia Nacional de Tránsito y las ordenanzas que emitan los gobiernos autónomos descentralizados que hayan asumido las competencias.

El servicio de transporte escolar e institucional se prestará previo la suscripción de un contrato de servicio de transporte, legalmente celebrado después del procedimiento correspondiente, entre la operadora y una institución. El documento contendrá, a más de los elementos jurídicos esenciales, la descripción detallada del origen, destino, horario de servicio y ruta. Esta modalidad de transporte puede operar en el ámbito intracantonal e intraprovincial. En el caso de que el servicio se vaya a brindar a instituciones educativas se requiere de la suscripción de un contrato sujetándose a lo establecido en el acuerdo ministerial respectivo. En la actualidad existe el



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Decreto Ministerial N° 0024-13 de fecha 14 de febrero de 2013 que regula que el mismo se suscriba entre la operadora y la institución será por el plazo mínimo de un año, previo el procedimiento de contratación respectivo y la voluntad expresa de los representantes de las y los estudiantes cuyo registro deberá hacerlo la Agencia Nacional de Tránsito o el gobierno autónomo descentralizado que haya asumido la competencia. En el caso de que el servicio sea brindado a una institución que sea pública, al igual que en las modalidades de carga liviana y pesada, debe sujetarse al procedimiento de contratación establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento y demás resoluciones emitidas por el ente rector de la materia (hoy SERCOP ex INCOP). Finalmente para brindar el servicio a instituciones privadas, el contrato simplemente debe sujetarse a las normas civiles vigentes en el ordenamiento jurídico, sin que exista relación laboral con el conductor, pues la misma será respecto con la operadora.

b) Taxi.- Consiste en el traslado de terceras personas a cambio de una contraprestación económica desde un lugar a otro dentro del ámbito intracantonal autorizado para su operación, y excepcionalmente fuera de ese ámbito cuando sea requerido por el pasajero o pasajera. Se realizará en vehículos automotores autorizados para ese efecto con capacidad de hasta cinco pasajeros incluido la o el conductor. Debe cumplir las exigencias definidas en el reglamento específico emitido para el efecto y las ordenanzas que emitan los gobiernos autónomos descentralizados. Además contarán con equipamiento (taxímetros) para el cobro de las tarifas respectivas fijadas por la autoridad competente, durante todo el recorrido y tiempo que fueren utilizados



UNIVERSIDAD DE CUENCA

por las y los pasajeros, los mismos que serán utilizados obligatoriamente a nivel nacional, de tecnología homologada y certificada por la ANT o por los gobiernos autónomos descentralizados que hayan asumido las competencias, cumpliendo siempre con las regulaciones de carácter nacional emitidas por la ANT de acuerdo a este Reglamento y las normas INEN.

Se divide en dos subtipos:

- Convencionales.- Consiste en el traslado de terceras personas mediante la petición del servicio de manera directa en las vías urbanas, en puntos específicos definidos dentro del mobiliario urbano conocido como el paradero de taxi, o mediante la petición a un centro de llamadas. Por ello es requerido obligatoriamente que tengan la central de llamadas, pues en la práctica se aprecia que existen muchas operadoras que no la poseen o que si la tienen en varios casos no cuentan con la autorización de la Superintendencia de Telecomunicaciones de uso de frecuencias UHF/VHF.

- Ejecutivos.- Consiste en el traslado de terceras personas mediante la petición del servicio, exclusivamente, a través de un centro de llamadas, siendo el recorrido autorizado el solicitado por el cliente. No puede brindar el servicio mediante la petición en las vías urbanas. Por regla general este servicio cuenta con tarifas más altas que la del servicio convencional y también su señalética debe ser diferente.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

c) Servicio alternativo-excepcional.- Consiste en el traslado de terceras personas desde un lugar a otro en sitios donde sea segura y posible su prestación, sin afectar el transporte público o demás modalidades de transporte terrestre comercial. Los sectores urbano-marginales y rurales donde podrá operar esta clase de servicio serán definidos por los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos respectivos. Los títulos habilitantes son responsabilidad de la Agencia Nacional de Tránsito, o de los gobiernos autónomos descentralizados que hayan asumido la competencia, según el caso. Las características técnicas y de seguridad del servicio de transporte alternativo-excepcional y de los vehículos en que se preste serán reguladas por la Agencia Nacional de Tránsito mediante el reglamento específico. Este servicio normalmente es brindado por tricimotos, mototaxis, triciclos motorizados y general todo vehículo de tres ruedas. Las unidades operan solo en el ámbito intracantonal, excluyendo en los cantones de la Sierra.

d) Carga liviana: Consiste en el traslado de bienes en vehículos de hasta 3.5 toneladas de capacidad de carga, desde un lugar a otro de acuerdo a una contraprestación económica. Los vehículos suelen ser camionetas de cabina sencilla o camiones de esta capacidad de carga. Deberán estar provistos de una protección y medios de sujeción adecuada para la carga que transporten. En esta modalidad se puede operar en los ámbitos intracantonal e intraprovincial. No pueden transportar a personas, aunque en la práctica observamos diariamente a personas que utilizan este medio como su transporte en los baldes, cometiendo de tal forma los conductores una



UNIVERSIDAD DE CUENCA

contravención. No obstante los usuarios y usuarias serán responsables de estos bienes, sin que esto obligue al pago de valores extras por concepto de traslado de esas personas al interior de la unidad, y sin que se pueda transportar pasajeros en el cajón de la unidad (balde de la camioneta).

e) Transporte mixto: Consiste en el transporte de terceras personas y sus bienes en vehículos de hasta 1.2 toneladas de capacidad de carga, desde un lugar a otro, de acuerdo a una contraprestación económica, permitiendo el traslado en el mismo vehículo de hasta 5 personas sin incluir el conductor (hecho que se analizará en el capítulo de contradicciones del ordenamiento jurídico), que sean responsables de estos bienes, sin que esto obligue al pago de valores extras por concepto de traslado de esas personas, y sin que se pueda transportar pasajeros en el cajón de la unidad (balde de la camioneta). Deberán estar provistos de una protección adecuada a la carga que transporten. En muchas ocasiones erróneamente se lo denomina como transporte de carga mixta, inclusive en su reglamento se lo confunde conforme se analizará en el capítulo respectivo, de ser así se estaría considerando que las personas son carga igualándolas a bienes, por ello la verdadera denominación excluye el término “carga”. Otro aspecto es el ámbito operacional pues se ha reglamentado que esta modalidad opere exclusivamente en el ámbito intraprovincial, siendo ello bajo mi criterio inconstitucional e ilegal por restrictivo, que además anti técnico pues limita la posibilidad de que exista un cabal transporte intermodal en los cantones; sobre todos en las parroquias rurales, por la propia naturaleza en muchos casos de las vías, vehículos automóviles son de difícil ingreso, el taxi puede operar solo en las zonas



UNIVERSIDAD DE CUENCA

urbanas del cantón, así como el transporte público no puede cubrir cada sector específico y los transportes de carga no pueden movilizar personas, entonces ¿de qué forma persigue el Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial se movilice los habitantes de las parroquias rurales? Sólo en las regiones donde el servicio alternativo excepcional puede operar el Reglamento dota de transporte a las zonas rurales. Todo ello se analizará también en el capítulo que plantea las propuestas de reformas al ordenamiento jurídico.

f) Carga pesada: Consiste en el transporte de carga de más de 3.5 toneladas, en vehículos certificados para la capacidad de carga que se traslade y que cumplan con las normas técnicas respectivas, y de acuerdo a una contraprestación económica del servicio. Esta modalidad puede operar en los ámbitos intracantonal, intraprovincial e interprovincial. Se considera que por el giro de negocios y la naturaleza propia de esta modalidad no existe mucha demanda para brindar el servicio en el ámbito intracantonal, no obstante dependiendo del tamaño de la ciudad aplicable a las normas técnicas de planificación de oferta y demanda vehicular, pueden existir algunas unidades habilitadas para operar y cargar bienes muebles o materiales de las diversas actividades profesionales que lo ameriten; también carga de vehículos, es decir las conocidas grúas. También es importante diferenciar y aclarar la denominación de la modalidad por el hecho de que años anteriores este tipo era erróneamente considerado solo como “carga”, hecho que es el genérico para liviana y pesada, por ello estrictamente tiene que ser diferenciado y denominarlo conforme la ley lo dispone, es decir “carga pesada”.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

g) Turismo: Consiste en el traslado de personas que se movilizan dentro del territorio ecuatoriano con motivos exclusivamente turísticos y se regirá por su propio reglamento. Según el artículo 63 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial esta modalidad es exclusiva para el ámbito intraprovincial e intrarregional, mas por jerarquía de las normas establecida por el artículo 425 de la Carta Magna, considero que el ámbito de operación no debe ser restringido por un reglamento si tanto la Constitución como la ley orientan a que el ejercicio de la competencia sea pleno para todas las modalidades, por tanto la operación del mismo depende de la demanda que exista en determinado lugar. Tomando como ejemplo nuevamente a la ciudad de Cuenca, existen unidades de transporte que sí realizan turismo exclusivamente intracantonal, que no operan fuera de sus límites territoriales, pero a pesar de reunir todos los requisitos de ley para que obtenga un título habilitante intracantonal, debe poseer un título habilitante a nivel nacional; es decir quita la facultad de planificación y regulación a un gobierno autónomo descentralizado y centraliza la decisión a un ente del gobierno central destruyendo completamente el concepto de descentralización. Todo esto se profundizará en el capítulo de propuestas de reforma a las normas jurídicas vigentes.

3.- TRANSPORTE POR CUENTA PROPIA:

El transporte terrestre por cuenta propia es aquel que traslada a personas o bienes en el ejercicio de las actividades comerciales propias de una persona jurídica o natural según el reglamento respectivo lo determine. El servicio de



UNIVERSIDAD DE CUENCA

transporte terrestre por cuenta propia es el servicio que satisface necesidades de movilización de personas, dentro del ámbito de las actividades comerciales relacionadas con la producción exclusiva de las personas naturales y/o jurídicas, mediante el uso de su propio vehículo o flota privada o mediante un contrato arrendamiento financiero o leasing vigente. No se incluye en esta clase el servicio particular, personal o familiar. Para la prestación del servicio se requerirá obligatoriamente de la autorización de operación. El ordenamiento jurídico prohíbe la prestación del transporte público o comercial mediante el uso de unidades que cuenten con autorización de operación por cuenta propia. Los costos de operación del transporte no podrán ser transferidos al consumidor ni al beneficiario del servicio de las diferentes actividades comerciales de la persona que es beneficiaria de la autorización por cuenta propia y debe ser prestado únicamente por personas naturales o jurídicas que tengan una actividad económica privada permitida por el reglamento respectivo a analizarse más adelante. Esta autorización de operación constituye el único documento que habilita al beneficiario a desarrollar la actividad de transporte terrestre por cuenta propia según sea su actividad económica.

Las unidades que realicen transporte por cuenta propia, deberán obligatoriamente ser parte y constar en los activos de la persona natural o jurídica que preste dicho servicio y estar debidamente matriculadas a nombre de la misma. Las unidades que consten matriculados a nombre de una persona natural o jurídica diferente, no podrán prestar el servicio de transporte por cuenta propia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

El transporte por cuenta propia puede operar en los siguientes ámbitos de operación: intracantonal, intraprovincial, intrarregional e interprovincial, exclusivamente en los vehículos que cumplan las normas técnicas respectivas y son de tres tipos:

-Transporte de personas: En buses, mini buses, furgonetas, vehículos livianos.

-Carga liviana: Vehículos con capacidad de carga de hasta 3.5 toneladas.

-Carga pesada: Vehículos y sus unidades de carga con capacidad de carga de más de 3.5 toneladas.

4.- TRANSPORTE PARTICULAR:

El transporte terrestre particular es aquel vehículo que satisface las necesidades propias de transporte de sus propietarios sin fines de lucro. Para su circulación a diferencia de las tres primeras clases de transporte, no requiere de un título habilitante de transporte terrestre sino un título habilitante de tránsito, es decir de una matrícula conforme se analizó al hablar de las competencias que puede asumir un gobierno autónomo descentralizado dentro de un sistema de movilidad.

El transporte particular al igual que el transporte por cuenta propia al tenor del artículo 64 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de acuerdo a su matrícula y al servicio que brinda se clasifica como de uso particular, sean estos vehículos para el transporte de personas, bienes, mixtos o especiales de su uso privado, salvo los vehículos agrícolas y camineros determinados por los organismos



UNIVERSIDAD DE CUENCA

competentes que tienen su propia clasificación. En tanto que el transporte público y comercial son de uso público según la clasificación de su matrícula.

En todo lo demás respecto del transporte particular no existe mayor análisis a realizarse en esta tesis, pues su regulación y control es materia de otro análisis desde el punto de vista de tránsito.

5.- SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE:

Conforme se acaba de exponer en aplicación del artículo 64 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, según la clase de matrícula y servicio a brindarse el transporte terrestre público y comercial son de uso público, en tal virtud existen diferentes consideraciones que tener en cuenta para entender que el transporte es un servicio público tutelado por el Estado.

En este contexto es significativo entonces ahora analizar algunos conceptos básicos que permitan enmarcarse en los objetivos que tiene la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2011), para garantizar una adecuada prestación de este servicio público, pues existen diversas interpretaciones sobre su concepto:

Villegas Basavilbaso lo define como: "*Toda actividad directa e indirecta de la Administración Pública, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de derecho público.*" Por su parte Diez sostiene: "*Es la prestación que efectúa la administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general.*"



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Dromi entiende al servicio público como: *Un medio para un fin próximo o para un fin mediato (el bien común), que se traduce en actividades públicas, con forma de obra, función o prestación de interés público y con un régimen jurídico de derecho administrativo común a todo el quehacer de la función administrativa.*²⁷

En conclusión, diría que el servicio público puede concebirse como aquellas actividades que las entidades con personalidad jurídica brindan, para dar satisfacción en forma regular y continua a las necesidades de interés general, bien sea de forma directa de parte del Estado o mediante un concesionario de forma indirecta, con sujeción a un régimen de derecho público o privado, según corresponda.

Uno de los servicios públicos que la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2011), lo concibe como de carácter y sector estratégico, esencial y económico para el Estado, es el transporte terrestre. Transporte terrestre, entendido como la acción y efecto de movilizar o trasladar a personas o bienes de un lugar a otro, en espacio terrestre. En tal virtud este transporte requiere ser regulado, por lo que el Estado debe emitir la normatividad y la política pública necesaria, con el fin de dirigir la conducta de los administrados que en el presente caso son las operadoras por intermedio de su título habilitante.

El transporte público, el comercial y por cuenta propia para prestar el servicio requieren tener definido un ámbito de operación, cumplir con los requisitos previstos por el ordenamiento jurídico vigente y brindar el servicio en

²⁷ RODRÍGUEZ Felipe. (2010). "Derechos Públicos-Servicios públicos". Buenos Aires-Argentina.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

las clases y número de automotores que el Estado lo faculte; en el caso de las dos primeras modalidades se requiere un objeto social exclusivo respecto al servicio que se va a brindar, en tanto que para el transporte por cuenta propia el objeto social debe ser acorde a lo que el reglamento respectivo determine como actividad económica válida para ello conforme se ha analizado anteriormente. Cada una de estas modalidades han sido reglamentadas por la Agencia Nacional de Tránsito para que todos los diferentes gobiernos autónomos descentralizados que asuman las competencias las observen de forma obligatoria, sin perjuicio del ejercicio de sus competencias exclusivas, hecho que será profundamente analizado en los términos establecidos por el artículo 425 de la Carta Magna (2008).

En ocasiones se suele confundir en la terminología del transporte, pues se dice que todas las modalidades son transporte público, sin entender que lo que son todas es un servicio público de transporte. Este diverso orden de términos han acarreado gran confusión incluso al legislador y al ejecutivo, pues cuando desean regular a todas las modalidades al citar solo transporte público, se excluye al comercial y al por cuenta propia como por ejemplo en el artículo 264 numeral 6) de la Constitución (contradicción e incongruencia que también se analizará en el capítulo pertinente de esta tesis.)

El transporte público es aquel que puede acceder cualquier persona sin restricción al mismo tiempo, que recorre por determinadas rutas y frecuencias y que cuenta con una gran capacidad de pasajeros y pasajeras. El transporte terrestre comercial se diferencia por trasladar a terceras personas o bienes a un determinado lugar, sin realizar rutas y frecuencias y su acceso es restringido



UNIVERSIDAD DE CUENCA

pues solo puede utilizarlo un usuario a la vez (en términos técnicos sería una carrera a la vez). Al ser un servicio público deben sujetarse al respeto a las normas ambientales y además cumplir con la señalética que se defina y contar con las autorizaciones respectivas para la colocación de publicidad en las unidades.

En otras palabras, ambas brindan un servicio público mas no son ambas transporte público. El servicio público de transporte es aquel que en los términos del artículo 46 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2011), se concibe como esencial y una actividad económica estratégica del Estado, que consiste en la movilización libre y segura de terceras persona o de bienes de un lugar a otro, haciendo uso del sistema vial nacional, terminales terrestres y centros de transferencia de pasajeros y carga en el territorio ecuatoriano. Su organización es un elemento fundamental contra la informalidad para mejorar la competitividad y lograr el desarrollo productivo, económico y social del país, interconectado con la red vial internacional y responderá a las condiciones y principios de transporte de la ley y definidos en esta investigación. Lo importante es que el Estado garantice la ininterrumpida prestación del servicio público.



CAPÍTULO III

MARCO LEGAL Y REGLAMENTARIO VIGENTE EN EL AÑO 2014

3.1 Aplicabilidad de la jerarquía de las normas y principio de competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados.

Para realizar el análisis respectivo de este capítulo de los diversos procedimientos de regulación de transporte terrestre que presta un servicio público, resulta elemental partir de la primicia constitucional de la jerarquía de las normas aplicable a todas las materias del derecho, pero con un especial énfasis en las competencias exclusivas que en Ecuador se reconocen. Sobre todo porque en nuestro país al existir un ente rector y normas jurídicas de diversa jerarquía que regulan el tema, es imperante el analizar las causas que generan el ejercicio de esta competencia.

Ante todo porque los títulos habilitantes de transporte terrestre (mecanismo de regulación) son conferidos al tenor del Capítulo IX del Título II del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012), que indica un procedimiento para el otorgamiento respectivo; no obstante este cuerpo normativo en este capítulo, específicamente en el artículo 82 indica que los gobiernos autónomos descentralizados que asuman la competencia regularán mediante ordenanza el procedimiento respectivo y que sólo en lo posible y para procurar contar con un procedimiento homogéneo a nivel nacional, podrán observar el procedimiento detallado en el citado capítulo. Por ello es importante analizar los diferentes procedimientos de forma comparada que han sido normados para la regulación



UNIVERSIDAD DE CUENCA

del transporte en el marco del proceso de descentralización de competencias exclusivas que el Ecuador atraviesa.

En virtud de lo expuesto, previo a asentarnos en los diversos procedimientos que tanto el Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012), como las ordenanzas municipales en ejercicio de su competencia exclusiva establecen, corresponde realizar un breve análisis doctrinal y constitucional respecto de la jerarquía de las normas.

Conforme enseña el Doctor Alfonso Zambrano Pasquel, para fundamentar un poco más los principios de constitucionalidad de la ley y de supremacía constitucional es necesario referirnos a lo manifestado por Kelsen, el cual señalaba a la Constitución como la norma positiva de mayor jerarquía, la cual se encuentra en la cúspide de la pirámide jurídica y de la cual se deriva el fundamento de validez del resto de normas que se encuentran por debajo de ella.

Hans Kelsen, trató al sistema de normas jerarquizadas como una pirámide de varios pisos, por lo que este sistema jerarquizado que muestra la supremacía de la Constitución, fue dada por Kelsen bajo cuatro aspectos:

- a) La relación existente entre la norma que regula la creación de otra y esta misma norma, puede presentarse como un vínculo de supra y subordinación, siendo estas figuras del lenguaje de índole espacial.
- b) La norma que determina la creación de otra, es superior a ésta; la creada de acuerdo con tal regulación, inferior a la primera.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

c) La unidad de éstas hállase constituida, por el hecho de que la creación de una norma –la de grado más bajo- se encuentra determinada por otra -de grado superior-.

d) Lo que constituye la unidad del sistema es precisamente la circunstancia de que tal termina en la norma de grado más alta, la norma básica, que representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico.²⁸

En otras palabras la validez de todas las normas jurídicas emana y depende de otra norma superior, a la que el resto deben su validez y su eficacia. Kelsen reconoce dos formas de control para este fin:

- Por vía de excepción: que son los que hacen los tribunales ordinarios, en donde un Juez dictamina —para un determinado caso— la aplicación de la norma y su relación con las demás partes de la pirámide, pudiendo en ciertos casos de justicia consuetudinaria, marcar un precedente en ciertas situaciones
- Por vía de acción: esta es la concepción de revisión judicial de Kelsen, en donde un órgano especializado declara inconstitucional una norma y de esta forma la norma pierde su entrada en vigor, no pudiendo formar parte del ordenamiento jurídico.

En perfecta concordancia con esta doctrina, el ordenamiento jurídico ecuatoriano, al igual que la gran mayoría de legislaciones internas de otros Estados, al ser fuente de derecho se acoge este principio doctrinal en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) que reza:

²⁸ ZAMBRANO Pasquel Alfonso. "Guía práctica de Derecho Constitucional". Universidad Particular de Loja. Pág. 39.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

“El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.” (Lo subrayado me pertenece).

En este orden de ideas, toda persona debe aplicar la norma jerárquica superior en el orden establecido en esta norma constitucional, no obstante se reconoce una salvedad en el ejercicio de las competencias exclusivas, mediante el cual toda norma jurídica que dicten los gobiernos autónomos descentralizados debe aplicarse con preferencia sobre otras así sean éstas de mayor jerarquía, siempre y cuando no sean contrarias, ilegales o inconstitucionales. Es decir por ejemplo una norma seccional puede determinar un plazo, término o un procedimiento diferente a la de un reglamento a la ley; pero por ejemplo no puede restringir el que el administrado tenga una resolución motivada, acceso al ejercicio y tutela de sus derechos o que defina instituciones jurídicas diferente a lo que las normas superiores así lo establezcan. Lo que deben hacer los concejos cantonales o regionales es



UNIVERSIDAD DE CUENCA

observar la normativa nacional y no contrariar a la misma, además procurar mantener procedimientos homogéneos o similares que no convierta a cada ciudad o región en una nación aislada o distinta al resto del país (jurídicamente hablando), al ser los derechos supracantonales y estar interrelacionados todos los territorios del país a pesar del goce de su autonomía.

En ello radica la importancia de analizar el principio de competencia reconocido por la Constitución de la República del Ecuador ya que permite a que los gobiernos autónomos descentralizados dicten con cierta libertad ordenanzas que acoplen a su realidad local, como es el caso en materia de movilidad.

Muchas personas consideran que no existe este principio, pues de una forma rígida aplican la pirámide que Kelsen sostenía fijándose únicamente en lo que la doctrina a lo largo de la historia ha propuesto, sin siquiera fijarse o entender lo que el último inciso del artículo 425 de la Carta Magna reconoce al regular el principio en beneficio de los gobiernos autónomos descentralizados. En varios casos sobre todo en la administración pública en los diferentes ministerios pueden confundir su rectoría, erróneamente obligando a los GADS a que apliquen solo la normativa nacional y no la suya particular.

Mi planteamiento en este aspecto es que los gobiernos autónomos descentralizados deben conservar su derecho y en lugar de sufrir un retroceso, de forma progresiva desarrollos y amplíen este principio de competencia en uso de su autonomía y que paralelamente el gobierno central uso su rectoría básicamente para generar políticas y directrices mas no para restringir las competencias exclusivas de las que ya gozan los gobiernos autónomos



UNIVERSIDAD DE CUENCA

descentralizados provinciales, regionales, municipales y metropolitanos (sobre todo los tres últimos en lo que respecta a la planificación, regulación y control del tránsito, transporte y seguridad vial). Siguiendo el propio planteamiento de Kelsen la Constitución es la madre de las normas, pero los reglamentos, acuerdos y resoluciones al no ostentar tal calidad no pueden imponerse a las ordenanzas de competencias exclusivas, sino meramente ser una guía de aplicación a quien asuma la competencia y obviamente rijan de forma obligatoria en aquellos cantones que aún no ejerzan la competencia. Éste aspecto en el siguiente subtema será analizado y estudiado.

3.2 Normativa legal, reglamentaria y resoluciones del ente rector y de los gobiernos autónomos descentralizados en lo que respecta a las diversas modalidades de transporte terrestre.

Conforme se ha indicado en el desarrollo de la tesis existe diversa normativa legal y reglamentaria que regula al transporte terrestre, pero con la finalidad de dar la operatividad ha sido necesaria que se emita nuevas normas jurídicas para su debida aplicación. En tal virtud la Agencia Nacional de Tránsito en su calidad de dependencia técnica del Ministerio de Transporte y Obras Públicas ha emitido varias resoluciones con la finalidad de reglamentar al transporte terrestre que brinda un servicio público, por lo que a continuación se analizará lo más trascendente de cada una.

REGLAMENTO DEL TRANSPORTE POR CUENTA PROPIA (Resolución N° 086-DIR-2013-ANT, de fecha 15 de mayo de 2013)

Comenzaremos este tema de mi tesis recordando que el Transporte por Cuenta Propia es aquel que satisface necesidades de movilización de personas



UNIVERSIDAD DE CUENCA

o bienes, dentro del ámbito de las actividades comerciales relacionadas con la producción exclusiva de las personas naturales o jurídicas, mediante el uso de su propio vehículo o flota privada. Para la prestación del servicio de transporte por cuenta propia se requiere del título habilitante (autorización de operación) conferido por parte de la autoridad competente a una persona natural o jurídica.

El Reglamento de Transporte por Cuenta Propia, en la Resolución N° 086-DIR-2013-ANT de fecha 15 de mayo de 2013 regula el ámbito y competencias para el transporte por cuenta propia en lo que respecta a la concesión de la autorización, procedimientos, ámbitos de operación y normas para el ejercicio del control. Este control, regulación y concesión de autorizaciones le corresponde a la Agencia Nacional de Tránsito o a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos o Municipales que hayan asumido dichas competencias. En cuanto a la provincia del Guayas le corresponde controlar y regular el transporte por cuenta propia a la Comisión de Tránsito del Ecuador conforme se ha venido exponiendo a lo largo de la tesis.

Los ámbitos de ejecución del transporte por cuenta propia son:
intracantonal, intraprovincial, intrarregional, interprovincial e internacional.

- El transporte por cuenta propia intracantonal opera dentro de los límites cantonales.
- El transporte por cuenta propia intrarregional opera dentro de los límites regionales.
- El transporte por cuenta propia interprovincial opera dentro de los límites del territorio nacional.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- El transporte por cuenta propia internacional opera fuera de los límites del territorio nacional.

Los vehículos autorizados para el transporte por cuenta propia deberán ser de propiedad y estar matriculados a nombre de las personas naturales o jurídicas que lo soliciten. Además se autorizará el uso exclusivamente de los siguientes vehículos:

-Transporte de personas: buses, mini buses, furgonetas, vehículos livianos.

-Carga liviana: vehículos con capacidad de carga de hasta 3,5 toneladas.

-Carga Pesada: vehículos con capacidad de carga de más de 3,5 toneladas.

Por otra parte, el artículo 8 establece que “De conformidad con el artículo 71 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, se establecen exclusivamente las siguientes actividades o sectores sujetos a la concesión de autorización por cuenta propia:

1.- Transporte de Personas: Alojamiento de personas (Hoteles), para el traslado de sus clientes entre terminales de pasajeros, sean estos: terrestres, marítimos o aéreos, del mismo cantón donde presta el servicio y se encuentran las instalaciones hoteleras, servicio conocido como “transfer”, que operará dentro de los límites cantonales y de acuerdo al límite de vehículos que el organismo de tránsito competente disponga para el efecto.

2.- Para el Transporte de bienes:

a) Actividades industriales (transformación de materia prima);



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- b) Actividades agrícolas y crianza de animales de granja;
- c) Personas naturales o jurídicas que estén inmersas en actividades pesqueras; y,
- d) Empresas de reciclaje.

3.- Para el Transporte de Gas Licuado de Petróleo:

- a) Traslado exclusivo, en vehículos de carga pesada, del gas licuado de petróleo desde la planta de almacenamiento hasta la plante de envasado.
- b) Traslado exclusivo, en vehículos de carga pesada, del gas licuado de petróleo desde la planta de envasado a los centros de acopio.
- c) Traslado exclusivo, en vehículos de carga, del gas licuado de petróleo desde la planta de almacenamiento y/o planta de envasado, únicamente de autotanques, hacia los usuarios finales.

Los vehículos para los que se puede solicitar autorización de cuenta propia, son aquellas que constituyen parte del proceso productivo del solicitante, de acuerdo a las actividades descritas en el presente artículo, por lo que se analizará las características de las unidades acorde al tamaño del giro del negocio productivo de la persona natural o jurídica que realice la solicitud. El peticionario deberá justificar el uso directo y exclusivo del vehículo dentro de sus propias actividades. Si lo considera pertinente la autoridad podrá realizar



UNIVERSIDAD DE CUENCA

inspecciones con el fin de verificar el uso directo y exclusivo de los vehículos en las actividades indicadas en la respectiva solicitud.

La autoridad competente podrá denegar la autorización en caso de que no se logre demostrar el uso de los vehículos en las actividades económicas propias del solicitante.

Para la autorización del transporte por cuenta propia de gas licuado de petróleo, la autoridad verificará que el solicitante se encuentre debida y previamente autorizado por la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero-ARCH y que sus vehículos den cumplimiento a las normas técnicas ecuatorianas emanadas desde el INEN.”

El análisis de las actividades económicas permitidas para hacer transporte por cuenta propia es primordial en este aspecto, puesto que si bien la ley y el reglamento dan a entender que el transporte por cuenta propia de forma amplia indica que es para toda persona jurídica o natural que transporte personas o carga para su empresa o negocio con vehículos de su propiedad, pudiendo entenderse por ejemplo que un restaurante o distribuidoras de gas, bebidas o alimentos en que tenga el servicio de entrega de sus productos requiera ser regulado y beneficiado con la autorización de operación, en la realidad esto no es así, ya que es la política de la ANT cada día restringir más el otorgamiento de estas autorizaciones limitando las actividades económicas mediante este artículo 8. Por una parte habla de transporte de personas en el servicio de transfer pero solo beneficia a hoteles y no a hostales que en definitiva brindan un mismo servicio de llevar a sus clientes desde los lugares de hospedaje al



UNIVERSIDAD DE CUENCA

aeropuerto o terminales terrestres y viceversa. Lo que se debe regular es garantizar una adecuada prestación del servicio al transportar a terceras personas y no beneficiar por su categoría de hoteles desconociendo por completo los principios de la Constitución de promover el desarrollo de pequeñas y micro empresas y de la economía popular y solidaria.

En lo que respecta a actividades industriales (transformación de materia prima), es un poco ambiguo en el sentido de que aún no existe una posición firme de que si es exclusivamente para transportar los materiales para ser transformados por ejemplo madera o leche, o es también para transportar los productos posterior a la transformación como por ejemplo un mueble o un queso. De todas formas considero que es para toda la actividad industrial que termina con la distribución del bien transformado y no solo para la movilización de su materia prima.

En tanto que para actividades agrícolas y crianza de animales de granja, el alcance es un claro con la salvedad de que si por crianza de animales de granja se debería extender a toda actividad ganadera, puesto que en la actualidad para transporte de ganado se requiere ser una operadora de carga y cuenta propia procede únicamente para transportar productos necesarios para la crianza de éstos animales.

En las demás actividades económicas no se requiere mayor análisis por su claridad, salvo en el caso de gas licuado en el hecho de que el reglamento no permite que el gas licuado para uso doméstico que se distribuye en las casas de la ciudadanía sea beneficiario ni regulado por cuenta propia.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

En la Agencia Nacional de Tránsito por general a las diferentes solicitudes se les depura en gran medida con la finalidad de que personas particulares no utilicen esta oportunidad de beneficiarse de un título habilitante para así exonerarse de impuestos por concepto de matriculación; en ello radica la restricción de las actividades económicas. En el GAD Cuenca acatando esta resolución según la información proporcionada por el Área de Títulos Habilitantes y Autorizaciones de la EMOV EP sí se encuentran otorgando autorizaciones por cuenta propia, pero acogiendo las políticas de la ANT dictadas en este reglamento, no obstante no son muchas personas quienes han solicitado regularizarse.

REGLAMENTO ESPECÍFICO PARA EL TRANSPORTE COMERCIAL DE CARGA LIVIANA Y MIXTO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (Resolución N° 032-DIR-2012-ANT, de fecha 1 de junio de 2012)

El servicio de transporte de carga liviana y mixto es aquel que se presta a terceras personas a cambio de una contraprestación económica, siempre que no sea transporte público. Están organizados en operadoras legalmente constituidas que han obtenido el permiso de operación respectivo. Estas cooperativas y compañías de transporte de carga liviana y mixta deberán cumplir con los protocolos de seguridad emitidos por la ANT: procesos de evaluación, selección, control y capacitación de sus conductores, programas de mantenimiento de la flota vehicular, etc. Esta modalidad de Transporte estará autorizada y supervisada por la ANT o los Gobiernos Autónomos Descentralizados que hayan asumido las competencias.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

El Reglamento Específico para el Transporte Comercial de Carga Liviana y Mixto, de resolución N° 032-DIR-2012-ANT, con fecha 1 junio de 2012 tiene por objeto garantizar que las operadoras cumplan con las normas y requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, su reglamento y demás regulaciones emitidas por la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

Las compañías y cooperativas de esta modalidad de transporte no podrán realizar otro tipo de servicio que el fijado en su permiso de operación, caso contrario serán sancionadas de conformidad con la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

Se podrán crear nuevas operadoras de carga liviana y mixta siempre que se realicen los estudios técnicos que sustenten tales creaciones, de acuerdo a los requisitos y parámetros definidos por la ANT.

Una vez otorgado el permiso de operación, las unidades podrán circular prestando el servicio hasta que termine la vida útil del automotor. Las operadoras de transporte comercial de carga liviana y mixta para obtener el permiso de operación deberán contar con una infraestructura mínima: áreas de administración, atención al público, área de espera, equipo informático, etc.

Los inconvenientes que se presentan es respecto de la contradicción que existe sobre la competencia de los GADS municipales y metropolitanos para regular al transporte mixto, ya que los diferentes cantones pueden tener inconvenientes, a lo cual en el Capítulo V de la tesis se planteará la solución correspondiente.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

**REGLAMENTO PARA EL SERVICIO DE TRANSPORTE COMERCIAL
ESCOLAR E INSTITUCIONAL A NIVEL NACIONAL (Resolución N° 5 de la
ANT, publicada en el Registro Oficial suplemento 323, de fecha 17 de
agosto de 2012)**

Tomando en cuenta que el transporte escolar e institucional es un sistema personalizado de servicio de transporte comercial para estudiantes y trabajadores, de sector público o privado, quienes requieren de movilización desde sus hogares hasta las instituciones educativas o lugares de trabajo y viceversa, podemos observar que el presente reglamento enfatiza que fue necesaria la inmediata emisión de normas para la prestación adecuada y segura de este servicio.

Las operadoras de este tipo de transporte para su constitución jurídica se sujetarán a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero, así como a la Ley de Compañías y Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

El contrato de servicio deberá contener aparte de los elementos jurídicos esenciales, la descripción detallada del origen, destino, horario de servicio y ruta. Además las operadoras de transporte mantendrán procesos de selección, contratación, evaluación, control y capacitación de conductores, programas de mantenimiento de la flota vehicular, etc.

El servicio de transporte escolar e institucional se prestará:

-Servicio de transporte de pasajeros puerta a puerta.- Será desde el domicilio del estudiante o trabajador hasta el establecimiento educativo o institución.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

-Servicio de transporte por vías principales.- Es el traslado de estudiantes o trabajadores por las vías colectoras o ejes viales principales, aledaños a sus domicilios como origen del servicio hasta llegar a su destino y viceversa.

La transportación escolar e institucional se realizará en vehículos debidamente equipados para un servicio de calidad y seguridad, observando obligatoriamente normas técnicas determinadas. Además los cupos para cada operadora de transporte se los determinará de acuerdo a un estudio quincenal que establezca la demanda real del servicio. En cuanto a la infraestructura las operadoras deberán contar con áreas de gerencia, administración, atención al cliente, equipos informáticos, etc.; caso contrario no podrán obtener el respectivo permiso de operación.

Se deberá prestar el servicio de conformidad al Reglamento Técnico Ecuatoriano RTE INEN 041, para ese efecto, obligatoriamente será en vehículos automotores autorizados. Operativamente se determina la capacidad de ocupantes incluido el conductor de la siguiente manera:

- 1) Furgoneta / desde 12 hasta 18;
- 2) Microbús / desde 19 hasta 26;
- 3) Minibús / desde 27 hasta 35;
- 4) Bus / a partir de 36.

Las instituciones del sector público deberán implementar este tipo de servicio de transporte, para facilitar la movilización de las y los servidores públicos, reduciendo de esta manera el uso del vehículo particular, la contaminación y el consumo de combustible.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

La contratación se realizará de forma directa con la operadora sin requerirse ningún tipo de intermediación. En el caso del sector público que requiera para su personal este servicio, se sujetará además a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. En las instituciones educativas, por su parte, deberán sujetarse además a los acuerdos ministeriales emitidos por el Ministerio de Educación que brevemente se analizará a continuación.

Los contratos para el servicio escolar procurarán suscribirse mínimo según este reglamento por dos períodos escolares y por dos años para el servicio institucional; no obstante, el literal i) del artículo 4 del Acuerdo N° 0024-13 del Ministerio de Educación emitido con posterioridad a este reglamento, indica que las instituciones educativas públicas deberán suscribir mínimo por un periodo escolar.

Todos estos contratos deberán ser registrados en el Gobierno Autónomo Descentralizado que haya asumido la competencia. El servicio de transporte escolar público y/o institucional público o privado no tendrá costo alguno para los beneficiarios, por tanto no se descontará ningún valor de pago.

En la actualidad, en el cantón Cuenca por ejemplo, a pesar de ser una obligación de las operadoras de esta modalidad el registrar sus contratos de servicios, no lo han hecho, según lo indica la Ab. Geovanna Montenegro funcionaria encargada de la regulación al transporte escolar e institucional en la EMOV EP, por cuanto nadie hasta el año 2014 ha celebrado estos contratos en el cantón Cuenca; no obstante posterior al proceso de renovación de títulos



UNIVERSIDAD DE CUENCA

habilitantes en el que se encuentran deberán obligatoriamente presentar sus contratos de servicios.

RESOLUCIÓN N° 052-DIR-2010-CNTTSV; REGLAMENTO DE SERVICIO DE TRANSPORTACIÓN TERRESTRE COMERCIAL DE TRICIMOTOS, MOTOTAXIS O SIMILARES

La Resolución N° 052-DIR-2010-CNTTSV dada en Quito, a los 3 días del mes de marzo de 2010 regula el servicio comercial de tricimotos, mototaxis o triciclos, el cual se prestará en lugares donde sea segura y posible su prestación, sin afectar al transporte comercial o público.

El servicio de transporte comercial de tricimotos, mototaxis y similares, son aquellas unidades de tres ruedas con tracción a motor, que trasladan personas de un lugar a otro mediante el cobro de una tarifa establecida por la ANT.

El presente reglamento define el ámbito de circulación, sujetándose a las regulaciones emitidas por la ANT. De igual manera la prestación de este tipo de transporte deberá sujetarse a las normas INEN y las disposiciones de las autoridades de tránsito, para garantizar de esta manera un servicio de seguridad y calidad.

Este servicio de transporte terrestre operará en las estaciones y rutas determinadas por la ANT, de modo que no afecte el servicio de transporte público o comercial. La señalización de las vías públicas para la prestación de este tipo de transporte la diseñarán los GADs en coordinación con los organismos de tránsito respectivos.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

El conductor de este servicio de transporte deberá cumplir con los mecanismos de seguridad y calidad del automotor, la velocidad máxima de circulación será de 30km/h, el número máximo de pasajeros será de 4 personas, incluido el conductor; además se necesitará contar con una licencia profesional tipo A1.

ACUERDO MINISTERIAL DE TRANSPORTE ESCOLAR

El Acuerdo Ministerial N° MINEDUC-ME-2014-00019-A, dado en Quito, el primer día del mes de julio de 2014, deroga el anterior Acuerdo Ministerial N° 0024-13, de fecha 14 de febrero de 2013; expidiendo así, la normativa sobre el transporte escolar al ser inherente a su competencia.

El presente acuerdo dispone que las normas contenidas en el mismo son de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones educativas, sean éstas públicas, particulares o fiscomisionales.

El objeto del presente acuerdo es el garantizar la seguridad y calidad del transporte escolar para los y las estudiantes. Las operadoras de transporte escolar deben someterse a las disposiciones establecidas en la LOTTSV, su Reglamento General y el Reglamento de Transporte Escolar e Institucional respectivo emitido por la ANT y el presente Acuerdo Ministerial.

Para acceder al servicio de transporte escolar, los representantes de los y las estudiantes deberán manifestar su voluntad expresa, siendo este servicio facultativo.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Las máximas autoridades de los establecimientos educativos deben garantizar a los estudiantes un transporte seguro, con sujeción a lo dispuesto en este Acuerdo Ministerial, la LOTTTSV, el Reglamento de Transporte Escolar e Institucional y las ordenanzas de regulación que expidan los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Para garantizar la integridad física de los y las estudiantes, las máximas autoridades designarán de su planta docente o administrativa, una persona adulta, que acompañe a los y las estudiantes en cada unidad de transporte escolar.

La contratación de este servicio se deberá realizar únicamente con operadoras de transporte escolar que se encuentren al día en sus obligaciones y que cuenten con el título habilitante respectivo. Además los conductores deben ser contratados de manera directa por las operadoras de transporte escolar que presten sus servicios en la institución educativa.

Las máximas autoridades de las instituciones educativas deberán controlar que el vehículo transporte el número de estudiantes acorde a la disponibilidad de asientos, que el conductor cumpla con los límites de velocidad y las rutas implementadas, que el vehículo cuente con las condiciones de higiene necesarias, que el acompañante designado por la institución educativa proporcione el apoyo necesario y que el conductor y acompañante designado cuenten con servicio de telefonía celular.

En caso de ocurrir alguna emergencia durante el recorrido de transporte, el conductor y acompañante designado, deberán comunicarlo inmediatamente a las autoridades locales y de la institución educativa, para que éstas puedan a su vez comunicar a los padres de familia o representantes de los estudiantes y se tomen las medidas pertinentes.



CUADRO DE VIDA ÚTIL DE TRANSPORTE TERRESTRE PÚBLICO Y COMERCIAL

La Resolución N° 036-DIR-2013-ANT, de fecha 19 de febrero de 2013, establece la prohibición del servicio de transporte público o comercial a los vehículos que hayan superado el tiempo de vida útil total regulado en la presente resolución. Cuando éstos han cumplido ya su tiempo de vida útil total son deshabilitados, dados de baja dentro del registro de la ANT, deben ser retiradas las placas asignadas y su matrícula.

Los vehículos que estén por cumplir el tiempo de vida útil total deben iniciar el trámite de registro de otra unidad con un tiempo de seis meses como mínimo antes de la salida del vehículo, además deberán someterse obligatoriamente al proceso de renovación y chatarrización.

Los nuevos vehículos que ingresen deben someterse al proceso de homologación y deben estar acorde al rango de antigüedad definido en el reglamento, además deben corresponder a la clase y tipo de vehículo establecido para cada modalidad, cumplir con las normas y reglamentos emitidos por la ANT y el INEN. En casos de cambio de unidad, el nuevo vehículo que ingresa debe ser al menos su fabricación un año superior al vehículo que sale.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Sin embargo en fecha 15 de abril de 2013 el Directorio de la ANT emitió la Resolución N° 068-DIR-ANT-2013, mediante la cual se reforma el cuadro de vida útil constante en la Resolución N° 036-DIR-2013-ANT, siendo el vigente el siguiente cuadro:

CUADRO No. 1.- VIDA ÚTIL			
MODALIDAD DE TRANSPORTE	CLASE DE VEHÍCULO	TIPO DE VEHÍCULO	VIDA ÚTIL TOTAL (AÑOS)
Taxis Convencionales	Automóvil	Sedán o station wagon y camionetas doble cabina (región amazónica e insular)	15
Taxis Ejecutivos	Automóvil	Sedán o station wagon y camioneta doble cabina 4x2 o 4x4 desde 2000cc (región amazónica e insular)	5
Carga Liviana	Camioneta	Cabina simple	15
Transporte Mixto	Camioneta	Cabina doble	15
Carga pesada	Camión	Depende de la carrocería	32
	Tracto camión	Tracto camión o volqueta	32
Escolar e Institucional	Autobús	Bus o Minibús	20
	Furgoneta	Furgoneta de pasajeros	15
Intraprovincial	Autobús	Bus, Minibús, Bus tipo costa	20
	Autobús	Bus Ejecutivo	5
		Bus, Bus tipo costa	20
Interprovincial		Minibús Super Ejecutivo	10
Autobús	Bus, Minibús, Bus tipo costa	20	
	Articulado	20	
Turismo	Automóvil o camioneta	Vehículo todo terreno	10

En ejercicio de estas competencias el ordenamiento jurídico obliga a que las ordenanzas que expidan los GADs en el ejercicio de sus competencias en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, guarden armonía con las políticas emitidas por el Ministerio del sector, y se enmarquen en las disposiciones de carácter nacional emanadas de la ANT. Para tales efectos, las ordenanzas que se expidieren deberán ser comunicadas a la ANT inmediatamente luego de su aprobación, para el control correspondiente. Así mismo, el Directorio de la ANT, a través de su Presidente, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar a los GADs la información relativa al cumplimiento por parte de éstos, de las regulaciones de carácter nacional que expida. De



UNIVERSIDAD DE CUENCA

determinarse el incumplimiento de las regulaciones de carácter nacional por parte de los GADs, la ANT podrá ejercer las acciones legales y constitucionales que correspondan para garantizar el correcto cumplimiento de estas regulaciones.

En este sentido son algunas las ordenanzas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, en las que básicamente son una acoplación de la ley y demás reglamentos vigentes a nivel nacional diferenciando sobre todo en los que respecta a plazos, instancias a las que acudir y temas procesales propios de su realidad local; por ello no requiere mayor análisis, pero en este punto citaré las regulaciones que he encontrado, que son particulares de la ordenanza y no se encuentran contempladas en el resto del ordenamiento jurídico vigente.

Por ejemplo la Ordenanza Metropolitana N° 279 Reformatoria de la Ordenanza Metropolitana N° 247, sancionada el 11 de enero de 2008, que establece el Proceso de Regularización del Servicio de Transporte Terrestre Comercial Escolar e Institucional en el Distrito Metropolitano de Quito, sancionada en fecha 07 de septiembre de 2012, en su parte pertinente de forma novedosa regula y garantiza el derecho de las mujeres en la participación del servicio de transporte terrestre comercial escolar e institucional, fortaleciendo todos los medios necesarios para su participación, en igualdad de condiciones, al momento del otorgamiento de su habilitación administrativa. Este derecho garantiza la inclusión de las mujeres en calidad de socias o accionistas y conductoras, en una base mínima del 5% de



UNIVERSIDAD DE CUENCA

conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano. Esta restricción tiende a evitar cualquier forma de concentración del capital, monopolios y oligopolios, conforme lo disponen los artículos 334 numeral 1 y 335 de la Constitución de la República del Ecuador.

Se consideran formas de concentración de capital los siguientes:

- 1.-Cuando una misma persona natural o jurídica, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad estén bajo la titularidad de una operadora, de una participación en el capital social igual o superior al 20%.
- 2.- Cuando la participación de los socios, socias o accionistas en el capital social de una operadora no refleje de manera proporcional la titularidad de las habilitaciones administrativas. Será proporcional cuando el número de sus acciones o participaciones corresponde al número de habilitaciones administrativas, respecto de los vehículos de los que es titular.

Además se considerará forma de concentración de control cuando la administración de operadora no se ejerza de manera alternada. Para este efecto se considerará la alternancia del representante legal y de los miembros de los órganos directivos en los últimos 5 años previos a la fecha en que deba otorgarse o renovarse el permiso de operación.

Otro ejemplo es la Ordenanza Metropolitana Sustitutiva de la Sección IV, Capítulo IX, Título II, Libro I del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, de fecha 11 de enero de 2008, que como aporte al ordenamiento jurídico nacional como derecho comparado a nivel seccional es que se regula en detalle cada situación y actividad jurídica que se requiera en la regulación



UNIVERSIDAD DE CUENCA

del transporte terrestre e inclusive define el alcance de los términos que se ocupan en esta materia, que de forma individual o en su conjunto pueden servir como fuente de legislación para otros cantones. En lo demás en general establece requisitos y procedimientos que debe seguir la Empresa Metropolitana de Servicios y Administración del Transporte EMSAT para el efectivo ejercicio de su competencia.

Una última ordenanza del Distrito Metropolitano de Quito que he considerado interesante traerla a colación y citarla en esta tesis es la Ordenanza Metropolitana para la Operación del Servicio de Transporte de Carga Liviana en la Parroquias Rurales del Distrito Metropolitano de Quito, de fecha 24 de septiembre de 2007, es que ella nos enseña que los GADS que han venido ejerciendo la competencia mediante acto normativo han podido restringir y reglar la propiedad de vehículos, la calidad de socio, el tiempo que se requiere brindar el servicio para escoger a quien se asigna un cupo (no fomentando la informalidad sino regularizando una realidad social), domicilio de una operadora, cupos para cada sector del cantón, zonas de operación e infracciones y sanciones por incumplimiento a la ordenanza. Ello orientará y guiará a todos los gobiernos autónomos descentralizados que vayan o ya ejerzan la competencia de planificación y regulación del transporte terrestre.

En el caso de Cuenca existe la Ordenanza para el Cobro de Tasas de los Servicios que se prestan en la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca, EMOV EP, que establece los montos que el transporte terrestre debe percibir, conceptos como cambios de unidad, incremento de demanda, derecho de título habilitante anual, etc. Otra



UNIVERSIDAD DE CUENCA

ordenanza en Cuenca que sirve de base para los nuevos cantones que asuman la competencia es aquella cuyo alcance es la “Regulación y Control de la Publicidad y Señalética en los Vehículos de las Diferentes Modalidades de Transporte Autorizadas dentro del Cantón Cuenca y Otros Componentes del Sistema Integrado de Transporte” de fecha 30 de agosto de 2013, pues en la misma se faculta que como ente descentralizado se pueda normar el tipo de publicidad y señalética que se vaya a colocar en las unidades de transporte con la finalidad de cumplir con condiciones de uniformidad, seguridad, identificación y así se brinde información relevante sobre el vehículo, el conductor y el servicio que presta, para facilidad de las y los usuarios. Además porque en la actualidad, según lo considera esta ordenanza, las unidades de transporte son utilizadas también como importantes medios para difusión de mensajes y publicidad móvil, afectando el paisaje urbano, situación que debe ser regulada para evitar la contaminación y saturación visual, garantizar que los elementos de publicidad no menoscaben la seguridad y estética de los vehículos y establecer reglas que eviten el monopolio. Esta ordenanza es efectiva por cuanto a más de crear una fuente de ingresos para el sector de transporte, regula y normaliza el uso de publicidad en el transporte para evitar que las mismas tengan contenidos discriminatorios, sexistas, que promuevan la violencia, el uso de sustancias psicotrópicas, etc.

En otros cantones se están elaborando ordenanzas conforme van asumiendo las competencias de forma paulatina, pero en general son las acopaciones citadas a la normativa nacional que requieren irse desarrollando en el ejercicio de sus atribuciones.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Además vale indicar que según el artículo 30 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, las ordenanzas que expidan los GAD's en el ejercicio de sus competencias en materia de movilidad, guardarán armonía con las políticas emitidas por el Ministerio del sector y se enmarcarán en las disposiciones de carácter nacional emanadas de la ANT. Para tales efectos las ordenanzas que se expidieren, deberán ser comunicadas a la ANT inmediatamente luego de su aprobación, para el control correspondiente.

En fin y como conclusión de este capítulo, el ordenamiento jurídico vigente en materia de transporte terrestre es el expuesto, del cual los gobiernos autónomos descentralizados deben sujetarse para mantener su competencia, al ser una obligación de la ley el sujetarse a los lineamientos y directrices del Ministerio del Sector o de su dependencia técnica, sin embargo en ejercicio de su competencia exclusiva constitucional, puede dictar cuanto acto normativo requiera para adaptar la norma legal y reglamentaria nacional a su realidad local, con los límites y libertades que aquí se han argumentado o exemplificado.



CAPÍTULO IV

RÉGIMEN DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA A LAS OPERADORAS DE TRANSPORTE TERRESTRE

4.1 Títulos habilitantes de transporte terrestre.

Al ser un servicio público de carácter estratégico a ser brindado en beneficio de la ciudadanía, requiere de una importante observancia y regulación. Como ya se ha analizado la prestación del servicio de transporte terrestre puede efectuarse de dos formas; la primera, de forma directa de parte del Estado en la que no se requiere de ningún tipo de título habilitante, al ser el propio Estado el encargado de cubrir esta necesidad pública de transporte, basta con tener normas y políticas claras que correspondan.

Si es el Estado el titular de la prestación del servicio, lógicamente no existe la figura de concesión ni autorización, en tal virtud lo que se debe considerar son absolutamente todos los principios que el ordenamiento jurídico contempla y su ejercicio debe ser idéntico a cualquier otro servicio público brindado de forma directa por el Estado, tales como agua, luz, alcantarillado, entre otros. No existen sanciones como suspensión y revocatoria, sino la sanción es el incumplimiento a la norma constitucional que exige la calidad en la prestación del servicio juzgado por el pueblo soberano según lo consagra el artículo 1 de la Carta Magna ecuatoriana (2008).

Una segunda posibilidad de brindar el servicio público de transporte terrestre es mediante una autorización que se realice a particulares siempre que reúnan los requisitos de ley. La prenombrada autorización, se la efectúa mediante un título habilitante de transporte terrestre, que conceptualizándolo,



UNIVERSIDAD DE CUENCA

podemos decir que son las autorizaciones, concesiones y facultades que se otorgarán de parte del Estado (ANT o el GAD que haya asumido legalmente las competencias) a las personas jurídicas domiciliadas en el Ecuador que tengan capacidad técnica, financiera y que cumplan con los requisitos exigidos en la ley, los reglamentos y las ordenanzas, para la prestación de mentado servicio por diez años renovables; y pueden ser según el tipo de transporte, los siguientes:

- **Contratos de operación** para la prestación de servicio de transporte público de personas y/o bienes, en cualquier ámbito y tipo.
- **Permisos de operación** para la prestación de los servicios de transporte comercial, en cualquier ámbito y tipo.
- **Autorizaciones para la operación** de servicios de transporte por cuenta propia, en cualquier ámbito y tipo.

El título habilitante es un acto administrativo, en el que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, reconoce por tener esta calidad y al ser emitido por un gobierno autónomo descentralizado, las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad, como han sido emitidos.

El título habilitante de transporte terrestre que otorga el Estado, tiene un carácter precario, por lo que la facultad emergente del mismo no constituye un derecho perfecto, ya que su propia esencia admite que sea revocado sin derecho a indemnización de conformidad con lo establecido en la ley, misma que además faculta al Estado conceder, intervenir, modificar y suspender el



UNIVERSIDAD DE CUENCA

título habilitante, previamente garantizando las normas del debido proceso establecidas en la Constitución de la República del Ecuador. Por tal razón de conformidad con la facultad concedida por la ley, a través de los títulos habilitantes, el Estado debe procurar dentro de las competencias concedidas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, la formalización de sector, como el ejercicio de vigilancia sobre el uso y ocupación del suelo, la organización, planificación, fomento, regulación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial concedido expresamente a título precario por interés legítimo.

Son títulos habilitantes de transporte terrestre, los instrumentos legales mediante los cuales el Estado, en el ámbito de sus competencias, regula administrativamente y autoriza la prestación del servicio público de transporte terrestre, de personas o bienes, a una persona jurídica, salvo el caso de cuenta propia que puede ser también a una persona natural, que cumple con los requisitos dispuestos por el ordenamiento jurídico, la facultad de establecer y prestar los servicios de transporte terrestre en los ámbitos y vehículos definidos en el Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

El título habilitante se otorga a favor de la operadora y no es disponible o susceptible de negociación por su titular, por encontrarse fuera del comercio, en consecuencia no pueden ser objeto de medidas cautelares o de apremio, arrendamiento, cesión, o bajo cualquier figura, transferencia o traspaso de su explotación o uso. Por tal razón la ley prohíbe de esta forma el transferir la



UNIVERSIDAD DE CUENCA

facultad de establecer y prestar los servicios de transporte terrestre. La vigencia de los mismos son de diez años renovables de acuerdo a las condiciones establecidas en el artículo 75 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012).

La renovación del título habilitante a una compañía o cooperativa de transporte es procedente en los siguientes casos²⁹:

- a) Haber obtenido previamente un título habilitante, emitido legalmente, cuya solicitud deberá presentarse antes del cumplimiento del plazo de duración del mismo;
- b) No haber sido sancionado con la revocatoria del título habilitante; y,
- c) Encontrarse en capacidad legal y vigente para la renovación.

El artículo 53 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2011), prohíbe toda forma de monopolio y oligopolio en el servicio de transporte terrestre; e indica que la dependencia técnica del Ministerio del sector, regulará las formas de prestación del servicio conforme a la clasificación prevista en la ley y ya analizada en este capítulo de la tesis. Por tal razón concluye el artículo que la prestación del servicio de transporte terrestre estará sujeta a la celebración o emisión de títulos habilitantes según sea el caso otorgados a empresas ya sean compañías o cooperativas, pero siempre propendiendo a que no sea a una exclusivamente, democratizando así la prestación del servicio público. En este sentido es importante tener presente

²⁹ Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV EP-Área de Títulos Habilitantes y Autorizaciones. 2014. *Modelo de Título Habilitante de Transporte Terrestre*. Cuenca-Ecuador.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

además como base lo expuesto en el capítulo III al hablar de un aporte de la ordenanza respectiva de Quito para la legislación nacional para delimitar la posibilidad de ser socio de una operadora y las reglas para garantizar que no exista monopolio en el transporte.

4.1.1 Procedimiento para obtención de un título habilitante de transporte terrestre según su ámbito de operación.

Para que un tercero no estatal pueda brindar el servicio de transporte conforme se ha venido sosteniendo se requiere contar con un título habilitante que lo regule; en este aspecto la interrogante que puede surgir es cuál es el procedimiento y que requisitos se debe tener para ser beneficiario de uno, en tal circunstancia se analizará lo que la legislación actualmente contempla.

Como en todos los procedimientos jurídicos, es importante partir definiendo quien es la institución competente para otorgar el título habilitante según el ámbito de operación; hecho que ya ha sido analizado en esta tesis en el Capítulo II al hablar de los ámbitos de operación y que lo ratifica el artículo 83 del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre de Tránsito y Seguridad Vial (2012), al decir cuáles son los ámbitos de competencia exclusiva de la Agencia Nacional de Tránsito para otorgar títulos habilitantes, siendo estos los siguientes:

-Público internacional y transfronterizo,

-Público interprovincial,

-Comercial interprovincial,



UNIVERSIDAD DE CUENCA

-Por cuenta propia interprovincial.

A su vez, a los Gobiernos autónomos Descentralizados, les corresponde otorgar títulos habilitantes en los siguientes ámbitos:

-Público intrarregional,

-Público intraprovincial,

-Público intracantonal,

-Comercial intrarregional,

-Comercial intraprovincial,

-Comercial intracantonal,

-Por cuenta propia intrarregional

-Por cuenta propia intraprovincial,

-Por cuenta propia intracantonal.

Mientras que para los Gobiernos Autónomos Descentralizados que no hayan asumido las competencias, la Agencia Nacional de tránsito será la encargada de emitir los títulos habilitantes, en los ámbitos ya señalados. En tal virtud vamos a hablar del procedimiento ante la Agencia Nacional de Tránsito que rige a nivel nacional y como son los procedimientos a nivel seccional de un GAD. En aplicación al artículo 82 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial para que los gobiernos autónomos descentralizados puedan otorgar títulos habilitantes de transporte terrestre, deberán observar en lo posible el procedimiento



UNIVERSIDAD DE CUENCA

establecido en el Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre de Tránsito y Seguridad Vial (2012), a fin de que el procedimiento sea homogéneo en todo el territorio nacional, éste procedimiento deberá ser regulado mediante ordenanza.

Primero, el artículo 84 ibidem, indica que el procedimiento para la obtención de un título habilitante de transporte terrestre público y comercial ante la Agencia Nacional de Tránsito inicia con la solicitud del peticionario en la que adjunte los requisitos que prevé el Reglamento en mención en su artículo 74, la misma que será aprobada o negada en el plazo de 30 días por el Director Ejecutivo de la ANT, según sea el caso, pero para ello deberán preparar previamente un informe técnico y otro jurídico. Si dentro de los 30 días plazo, se solicita información o documentación adicional a que realice el peticionario, dicho plazo se suspenderá hasta que el peticionario cumpla con lo solicitado; mas, si el peticionario no cumpliera en el término de 10 días, se entenderá que ha desistido de la solicitud y ésta será archivada.

Posterior a esto el Director Ejecutivo de la ANT, según corresponda, deberá elaborar el título habilitante respectivo y notificará en el término de 15 días siguientes a la emisión de la resolución aprobada. Una vez notificado, el peticionario tendrá 30 días término para firmar el título habilitante, caso contrario, la resolución de aprobación quedará sin efecto y el trámite será archivado, sin que haya lugar a indemnización por daños y perjuicios.

El artículo 85 del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre de Tránsito y Seguridad Vial, establece cuál es el procedimiento para la autorización de operación por cuenta propia ante la ANT:



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- 1.- Se ingresa la solicitud del peticionario.
- 2.- El Director Ejecutivo de la ANT, preparará los informes técnico, financiero y legal dentro del término de 15 días. Si dentro de los 15 días se requiere información adicional que deba presentar el peticionario, se suspenderá este término hasta que el peticionario cumpla con lo solicitado. El peticionario tendrá 10 días término para cumplir con lo solicitado, caso contrario el trámite será archivado.
- 3.- El Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Tránsito deberá emitir la resolución respectiva en el plazo de 15 días y esta deberá ser notificada en 5 días término, contados desde la emisión de la resolución.
- 4.- El peticionario tendrá 15 días término para firmar el contrato de operación, previo al pago de los derechos correspondientes; caso contrario, la resolución quedará sin efecto y el trámite será archivado, sin lugar a que exista indemnización por daños y perjuicios. En estos procedimientos ya se plantean varias incongruencias que requieren ser reformadas pero por cuanto así indica el reglamento no las he variado en este momento pero en el Capítulo V serán analizadas.

Por su parte, el artículo 86 del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre de Tránsito y Seguridad Vial (2012), establece que habrá silencio administrativo positivo a favor del peticionario, cuando éste no hubiera recibido respuesta en los términos señalados en el reglamento, siempre que cuente con los certificados de no haber sido atendido y que cumplieran con los requisitos legales exigidos.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Termina diciendo el articulado reglamentario que los títulos habilitantes, según los artículos 88, 89 y 92, deberán contar con registros nacionales, regionales y provinciales, según corresponda; éstos serán de acceso público y contendrán toda la información relacionada con los títulos habilitantes otorgados. Además deberán llevar un “Registro de Operadoras de Servicio de Transporte Terrestre”, sea éste público, comercial o por cuenta propia; con el fin de que la ANT, sus Unidades Administrativas o los Gobiernos Autónomos Descentralizados puedan realizar fiscalizaciones y controles a dichos servicios. En este Registro de Operadoras deberán inscribirse las clases de servicios, los vehículos destinados a prestarlos, las rutas y las frecuencias.

Es necesario tener presente que previo a solicitar el título habilitante para el transporte terrestre público y comercial e incluso antes de constituirse jurídicamente deben obtener el informe previo favorable emitido por la ANT o el GAD en base a su planificación y estudio de necesidad respectiva. En el caso de que se trámite ante la ANT, el mismo que el Director Ejecutivo en base al estudio del departamento técnico remitirá al Directorio para su aprobación final. Los requisitos se han reglamentado en las resoluciones analizadas en el Capítulo III de la tesis; los informes previos que emita la ANT tienen una vigencia de 90 días.

Vale indicar que el artículo 82 inciso 2 y 3 del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre de Tránsito y Seguridad Vial, por su parte, establece que los Títulos Habilitantes deben constatar que para prestar el servicio de transporte terrestre dentro de las zonas urbanas, se debe tener en cuenta las ordenanzas emitidas por los gobiernos autónomos



UNIVERSIDAD DE CUENCA

descentralizados municipales y metropolitanos, dentro del marco de sus planes de ordenamiento territorial y movilidad. Y que en los casos en que existan gobiernos autónomos descentralizados que operen directamente el servicio de transporte terrestre, éstos deben enviar la información operacional requerida por la ANT.

En fin, lo general del procedimiento es que puede ser exclusivamente otorgado un título habilitante a una operadora, es decir a aquellas compañías y cooperativas que cumplan con todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico y tengan capacidad técnica y jurídica.

Para cada modalidad como se ha venido sosteniendo la ANT ha normado diferentes requisitos que en general son estatutos, certificados de socios, propuestas de operación, etc., pero ningún requisito de trascendencia como para analizarlo en este momento; de igual forma en aplicación al citado artículo 82 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012), los GADS han dictado ordenanzas que norman procedimiento de otorgamiento de títulos habilitantes, como por ejemplo la Ordenanza Metropolitana Sustitutiva de la Sección IV, Capítulo IX, Título II, Libro I del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, de fecha 11 de enero de 2008 antes analizada brevemente, al igual que en el cantón Cuenca en fecha 08 de febrero de 2013 el Concejo Cantonal, aprobó la Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de los Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre en el Cantón Cuenca, la cual considero que debe ser analizada brevemente por su contenido global que afecta a todas las modalidades y aspectos como informes previos para



UNIVERSIDAD DE CUENCA

constitución jurídica de compañías y cooperativas, obtención de nuevos títulos habilitantes y renovación de los mismos, la cual sirve de referente para todo el país al determinar con más claridad y detalle el procedimiento a seguir y además por ser la ordenanza que en ejercicio de las competencias descentralizadas del GAD de mayor aplicación será para los profesionales del derecho que residen en esta ciudad de Cuenca, siendo el mismo el siguiente:

Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de los Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre en el Cantón Cuenca

En el artículo 4 en su parte pertinente indica que “*Los títulos habilitantes, serán conferidos por la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV EP, a nivel intracantonal, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial las normas de carácter general emitidas por el ente rector, la presente Ordenanza y otras que sean aplicables...*

En lo que respecta al informe previo para la constitución jurídica esta ordenanza establece que:

- 1.- Presentar la solicitud escrita a la EMOV EP adjuntando la documentación que requiera la ordenanza.
- 2.- La Gerencia encargada del área de la EMOV EP solicita la elaboración a la Dirección Municipal de Tránsito del informe técnico y a la Subgerencia Jurídica de la EMOV EP del informe jurídico respectivo. Estas áreas deberán presentar los informes dentro del término de 25 días.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

3.- Se procede a notificar al peticionario con los informes y al mismo tiempo se le solicita que en 5 días término presente las licencias profesionales de conducir de cada persona que conducirá los vehículos dependiendo el cupo que se les asigne para su futura operación.

4.- La Gerencia General de la EMOV EP emitirá la Resolución de Informe Favorable Previo para la constitución jurídica de la compañía o cooperativa de transporte, dentro del término de 10 días, contados a partir de la presentación de las licencias profesionales de conducir. Esta resolución tendrá una vigencia de 60 días plazo. Si la resolución fuere desfavorable, el peticionario podrá apelar en el término de 3 días ante el Directorio de la EMOV EP.

5.- Una vez constituida la cooperativa o compañía tendrá un término de sesenta días para iniciar el trámite para obtener el título habilitante, caso contrario su petición será archivada.

En lo que respecta a la obtención del título habilitante esta ordenanza establece que:

1.- Presentar la solicitud escrita a la EMOV EP adjuntando la documentación que requiera la ordenanza.

2.- La Gerencia encargada del área de la EMOV EP solicita la elaboración a la Dirección Municipal de Tránsito del informe técnico financiero y a la Subgerencia Jurídica de la EMOV EP del informe jurídico respectivo. Estas áreas deberán presentar los informes dentro del término de 30 días.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

3.- Se procede a notificar al peticionario con los informes y al mismo tiempo se le solicita que en 30 días término presente documentación de la flota vehicular y de los futuros conductores dependiendo al cupo al que tengan derecho, así como la cancelación de los derechos de títulos habilitantes que correspondan.

4.- La Gerencia General resolverá el otorgamiento del permiso o autorización de operación dentro del término de diez días contados a partir de la presentación de esta documentación.

Para el servicio de transporte público, la Gerencia General notificará dentro del término de diez días, el período dentro del cual deberá presentarse para la suscripción del contrato de operación. En caso de que la solicitante no suscriba el contrato respectivo en el período antes indicado, la Gerencia General emitirá una resolución archivando el trámite y no dará lugar a ningún tipo de indemnización por daños y perjuicios.

5.- En caso de contar con informes desfavorables ya sea técnico, financiero o jurídico, o no contar con la documentación antes indicada, la Gerencia General resolverá negar la petición y archivar el proceso.

6.- Una vez notificada la resolución correspondiente el peticionario podrá en el término de tres días apelar de manera fundamentada ante el Directorio de la EMOV EP que emitirá su pronunciamiento dentro del término de treinta días en mérito de lo actuado.

Como se indicó ésta ordenanza regula también un procedimiento para renovar los títulos habilitantes pero el mismo no será analizado ya que es muy



UNIVERSIDAD DE CUENCA

similar al que se acaba de exponer solo con la diferencia de que la flota vehicular se la presenta desde un inicio junto a la solicitud.

4.1.2 Marco legal y reglamentario que rige a compañías y a cooperativas de transporte terrestre.

Este punto de la tesis corresponde analizarlo conforme lo ha establecido la Ley de Compañías para el caso de las compañías anónimas y limitadas y para el caso de las cooperativas de transporte, conforme lo establece la Ley de Economía Popular y Solidaria y del sector Financiero Popular y Solidario (2011), en vista de que conforme se ha manifestado para obtener un título habilitante se requiere ser persona jurídica y de ahí radica la importancia de este tema.

Partiendo de lo establecido por la legislación, consideraremos el punto de vista societario, es decir la forma de constitución de una compañía o cooperativa de transporte, casos de escisión, fusión y disolución, derechos generales de los socios de una operadora respecto a los cupos de transporte, régimen laboral de las y los conductores habilitados y fundamentos por los que la legislación obliga que sea una sociedad la titular del título habilitante y no personas particulares por sí solas. Recalco, esta importancia radica en que el artículo 55 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial establece que: “*...La prestación de este servicio estará a cargo de las compañías o cooperativas legalmente constituidas y habilitadas para este fin*”. Puesto también a que el uso y ocupación del suelo dentro de las circunscripciones cantonales, en materia de tránsito y transporte terrestre, podrán realizar únicamente las personas



UNIVERSIDAD DE CUENCA

jurídicas, que han adquirido la respectiva facultad conforme a derecho, a través del correspondiente título habilitante, dentro de la definición del modelo de gestión, de la competencia de tránsito, transporte y ordenamiento correspondiente, de acuerdo con la ley.

Por ello, un primer aspecto a referirnos es que las operadoras, en vista de que la Constitución de la República del Ecuador, en el numeral 13, del artículo 66, reconoce y garantiza a las personas “*El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria*”, suelen ser cooperativas de trabajadores, compañías anónimas o limitadas, (el Reglamento General para la Aplicación de la Ley de la materia permite quesean también de economía mixta pero en la práctica este tipo de compañías han perdido vigencia y nadie opta por esta figura jurídica), mismas que tienen similitudes y diferencias, pero en general podemos determinar las siguientes precisiones:

- **Cooperativa de servicios de transporte de trabajadores:** Son las asociaciones de personas que se organizan con la finalidad de satisfacer diversas necesidades comunes de los socios o de la colectividad, según el artículo 5 del Decreto Ejecutivo N° 1278, de fecha 23 de agosto de 2012 que reforma al Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, las cooperativas de trabajadores “*son aquellas en las cuales la totalidad de bienes muebles e inmuebles, son propiedad de la cooperativa y sus socios son todas las personas que trabajan en la organización, en cualquiera de sus áreas administrativas u operacionales*”; requiere 20, 40 o 60 socios según la



UNIVERSIDAD DE CUENCA

población, igual varía el capital mínimo de 40 a 240 salarios básicos unificados; poseen una denominación; sesionan en asamblea general. La estructura orgánica de las cooperativas debe tener un consejo de Administración y un Consejo de Vigilancia. En el Consejo de Administración estará el gerente, quien ejercerá la representación legal; este Consejo en general se encargará del gobierno y manejo de la cooperativa. En tanto que el Consejo de Vigilancia será el encargado del control de las actividades de la cooperativa y del Consejo de Administración.

Las cooperativas se constituyen mediante una Asamblea Constitutiva con las personas interesadas, quienes manifiesten el deseo de conformar la organización, reuniendo los requisitos del acta constitutiva, según el artículo 3 del Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario. Deberán realizar la reserva de su denominación en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria en coordinación con la Superintendencia de Compañías; esta reserva se mantendrá vigente por un año, durante el cual presentarán la documentación para el otorgamiento de la personalidad jurídica, según el artículo 4 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario.

Para que las cooperativas de transporte obtengan la personalidad jurídica deberán presentar los siguientes requisitos, de acuerdo al artículo 7 del Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario:

1) Solicitud de constitución



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- 2) Reserva de denominación
- 3) Acta Constitutiva
- 4) Lista de fundadores
- 5) Estatuto social
- 6) Certificado de depósito del aporte del capital social inicial.
- 7) Estudio técnico, económico y financiero, que demuestre la viabilidad de constitución de la cooperativa y su plan de trabajo.
- 8) Declaración simple de los socios de no encontrarse incursos en impedimento para pertenecer a la cooperativa.
- 9) Informe técnico favorable, emitido por la Agencia Nacional de Tránsito o el gobierno autónomo descentralizado que haya asumido la competencia.

Posterior al trámite previsto en el artículo 8 del Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (2012), la cooperativa quedará constituida, bastando únicamente el Registro Público en el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

La fusión de las cooperativas se resolverá en asamblea general, será aprobada por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (previo informe favorable otorgado por la ANT o por el gobierno autónomo descentralizado que tenga la competencia), además podrá decidirse en cualquier tiempo y se realizará de la siguiente forma, según el artículo 48 de este citado Reglamento:

- 1) Por creación, cuando se disuelva sin liquidarse, constituyendo una nueva de la misma o distinta clase.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- 2) Por absorción de una o más cooperativas por otra que mantiene su personalidad jurídica.

De igual manera la escisión de una cooperativa será resuelta en asamblea general y la aprobará la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, mediante resolución; previo informe favorable otorgado por la ANT o el gobierno autónomo descentralizado que asuma dicha competencia según el numeral 19) del artículo 20 y literal o) del artículo 30.5 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. En los casos de que una cooperativa e incluso una de las compañías que se analizarán a continuación posean dos ámbitos de operación o modalidad diferente según su título habilitante emitido con anterioridad a la Ley vigente deberá escindirse en cuantas compañías o cooperativas sean necesarias acorde a su objeto social exclusivo (ámbito y modalidad).

- **Compañías:** Tanto la anónima como la limitada pueden constituirse en un solo acto, es decir constitución simultánea, por convenio entre los que otorguen la escritura pública; o ya sea en forma sucesiva, por suscripción pública de acciones según corresponda para cada caso, o mediante el proceso simplificado de constitución por vía electrónica de acuerdo a la regulación que dictará para el efecto la Superintendencia de Compañías y Valores. La diferencia con lo que regulaba la Ley de Compañías (codificación año 2009), con las recientes reformas mediante la Ley Orgánica para el Fortalecimiento y Optimización del Sector Societario y Bursatil (2014), es que la tras la celebración de la escritura pública de la compañía ya no se requiere de la



UNIVERSIDAD DE CUENCA

aprobación de la Superintendencia sino basta con la inscripción en el Registro Mercantil (a partir de lo cual adquirirá personalidad jurídica), quien remitirá los documentos necesarios a la Superintendencia de Compañías y Valores para la incorporación de la información en los archivos del Registro de Sociedades; no obstante la compañía solo podrá operar a partir de la obtención del Registro Único de Contribuyentes otorgado por parte del SRI. La inscripción en el Registro Mercantil puede solicitar los administradores designados en el contrato constitutivo o por la persona por ellos autorizada (puede no ser socio según se sustituye el artículo 106 de la Ley de Compañías: “*Los administradores serán designados en el contrato constitutivo. Esta designación podrá recaer en cualquier persona, socio o no de las compañías.*”) dentro de los treinta días de otorgada la escritura, caso contrario podrá hacerlo cualquiera de los socios a costa del responsable de la omisión según el artículo 138 sustituido.

La **fusión** de las compañías se produce:

- Cuando dos o más compañías se unen para formar una nueva que les sucede en sus derechos y obligaciones.
- Cuando una o más compañías son absorbidas por otra que continúa subsistiendo.

En cuanto a la **escisión** de las compañías, la Junta General de accionistas podrá acordar la división de la compañía en una o más sociedades. La compañía que acuerde la escisión mantendrá su naturaleza; sin embargo las compañías que se creen por efecto de la escisión, podrán ser de especie distinta de la original.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Los casos de **disolución** de compañías se encuentran enumerados en el artículo 361 de la Ley de Compañías, dentro de los cuales en lo que respecta a compañías de transporte, los más comunes son:

- Por auto de quiebra de la compañía legalmente ejecutoriada.
- Por acuerdo de los socios.
- Por reducción del número de accionistas del mínimo legal establecido.
- Por incumplimiento durante 5 años en la presentación de balances con informes y nóminas.
- **Compañía Anónima:** La compañía Sociedad concebida exclusivamente como de capital; el capital mínimo suscrito es de 800 dólares; puede tener de 2 accionistas en adelante; la denominación siempre debe llevar S.A., C.A. o los términos Compañía Anónima, no podrá adoptar una denominación que pueda confundirse con la de una compañía preexistente. Ninguna compañía anónima según el artículo 147 de la Ley de Compañías reformado podrá constituirse sin que se halle suscrito totalmente su capital, el mismo que deberá ser pagado en una cuarta parte por lo menos una vez inscrita la compañía en el Registro Mercantil. Sesiónan en junta general formada por los accionistas legalmente convocados y reunidos. La Junta General es el órgano supremo de la compañía y será presidida por el presidente del Consejo de Administración, actuará como secretario el administrador o gerente. El contrato social fijará la estructura administrativa de la compañía.
- **Compañía limitada:** Sociedad de capital y personas; el capital mínimo suscrito es de 400 dólares; varía de 2 a 15 socios (partícipes de compañía limitada); la razón social debe llevar Cía. Ltda., o los términos compañía



UNIVERSIDAD DE CUENCA

limitada; sesionan en junta general. El contrato social establecerá los derechos de los socios en los actos de la compañía, sobre todo en el manejo de la administración, siempre que éstos no se opongan a las disposiciones legales. La administración estará a cargo de la Junta General, que estará formada por los socios legalmente convocados y reunidos. El gerente y los administradores podrán ser designados en el contrato social constitutivo o por resolución de la Junta General, además se sujetarán a las facultades que le otorgue el contrato social y a las resoluciones de los socios tomadas en Junta General, el gerente estará facultado para representar a la compañía judicial y extrajudicialmente. Por otra parte, las compañías en las que el número de socios excede de diez, podrán designar una Comisión de Vigilancia que tendrá el objetivo de velar por el cabal cumplimiento del contrato social. Los casos de fusión y escisión de la compañía limitada serán los mismos que en la compañía anónima, y en la disolución la compañía de responsabilidad limitada se disuelve también si el número de socios excede de 15 y si en el plazo de 3 meses no se transforma en otra especie de compañía o no reduce su número de 15.

Cuando las compañías o cooperativas se disuelvan, deberán notificarlo al gobierno autónomo descentralizado que ejerza la competencia para los fines legales pertinentes, concretamente para la revocatoria del título habilitante.

- **La operadora es la titular de un contrato o permiso de operación.-**

En este aspecto cabe concebir cuales son los fundamentos por los que la legislación obliga que sea una sociedad la titular del título habilitante y no personas particulares por sí solas. Es uno de los temas que aparentemente son



UNIVERSIDAD DE CUENCA

más simples o sin mucha importancia, ya que puede parecer que se debe aplicar porque así la ley lo determina, pero en la realidad son algunos factores que confluyen a que la legislación así lo disponga. La parte álgida es sobre todo de índole social y cultural de las personas que se dedican a la actividad del transporte ya que para ellos lo mejor es manejarse de forma individual, con sus propias reglas y orden, sin requerir rendir cuentas a ningún tercero salvo al Estado, pues consideran aparentemente que de esta forma obtienen mejores ingresos económicos pues no incurrirían en gastos administrativos; pero no es de esta forma en realidad, pues la necesidad de asociarse surge por cuanto la prestación del servicio debe ser de forma ordenada, por turnos de preferencia, con la finalidad de garantizar la ininterrumpida prestación del servicio, además que con criterios empresariales se maneje esta actividad considerada para la ley como de sector económico estratégico para el Estado, en donde con una nueva visión el sector de transporte alcance su desarrollo a través de compañías organizadas y solventes u organizaciones que promuevan la economía popular y solidaria (cooperativismo) protegida constitucionalmente.

Lo trascendente es que el Estado otorgue el título habilitante a una compañía o cooperativa para que ésta sin importar con cuál de sus unidades garantice permanentemente la ininterrumpida citada prestación del servicio y sea la operadora quien agrupe y avale a todas las unidades y conductores que intervienen en el proceso y así no sea un trato (regulación) directo de parte de la administración estatal con todos los propietarios de las unidades sino exclusivamente con los representantes legales de las operadoras. Otros aspecto es que la ley confiere el título habilitante a una operadora pero nada legisla respecto de la propiedad de las unidades, por lo que queda abierto para



UNIVERSIDAD DE CUENCA

que en el título habilitante se disponga lo que sea pertinente al respecto, pudiendo ser de propiedad de la operadora, de los socios o utilizar cualquier otra figura como arrendamiento mercantil, alquiler, comodato, etc., no obstante en el caso de que la propiedad sea de los socios que es el caso que en casi una totalidad se aplica a nivel nacional no existe tampoco legislación que establezca la figura jurídica con la que los socios permitan a la compañía o cooperativa que utilice sus vehículos para brindar el servicio (figuras como arrendamiento mercantil, alquiler, comodato, aporte, etc.); en virtud de lo cual surge el inconveniente pues al estar este vacío y al manejarse en mayoría así el transporte en la realidad lo que sucede es que si bien el título habilitante beneficia a la operadora, al ser los vehículos autorizados de propiedad de los socios, el recaudo también corresponde a ellos sin ningún tipo de distribución por lo que en definitiva persiste el hecho de que cada persona natural en su calidad de socio y propietario de la unidad es quien dispone de su cupo y no coordina ninguna de sus acciones con la operadora salvo la de organización gremial más que empresarial, tornándose en la conocida popularmente “compañía/cooperativa de papel”. Esto ha llevado como consecuencia que las operadoras quiebren o tengan capacidad financiera (solventes) como lo dispone el 72 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2011), entonces a la larga podemos decir que aún no se posee la cultura que el espíritu del ordenamiento jurídico promueve. Finalmente vale indicar que el inciso tercero del artículo 65 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012), establece que los títulos habilitantes se otorgarán nominalmente y no son disponibles o negociables por su titular (operadora) por encontrarse fuera del



UNIVERSIDAD DE CUENCA

comercio, en consecuencia no podrán ser objeto de medidas cautelares, de apremio, arrendamiento, cesión o, bajo cualquier figura transferencia o traspaso de su explotación o uso. En la práctica es conocido que los socios hacen cesión de sus acciones y mediante esta figura se disfrazan una venta del cupo operacional por su supuesto derecho que mantienen respecto del título habilitante; ello nos conlleva a analizar el siguiente subtema.

- **Derechos generales de los socios de una operadora respecto a los cupos de transporte.-** En estricto sentido la legislación vigente no establece ni regula cuales son los derechos de los socios respecto de los cupos de transporte que posee una operadora fruto de su título habilitante, no obstante hay que considerar algunos aspectos tácitos y que en la práctica se dan en las compañías y cooperativas de transporte. El título habilitante se otorga a una operadora, a la cual se le habilita el número de unidades que el estudio técnico de factibilidad determine, pudiendo la propiedad de los vehículos ser en cualquiera de las formas antes indicadas. En tal virtud el primer derecho, que se podría asimilar a un derecho adquirido al interior de las operadoras es que los socios puedan brindar el servicio con su unidad, administrarla y conducirla personalmente o con un contrato laboral con un tercero, en la figura de lo que antes de ser derogado se conocía como caja individual. Hoy en día a pesar de no tener sustento legal en la práctica es la figura que se conoce que es la más utilizada en el sector de transporte; este primer derecho no es general ya que debe ser mediante una decisión de su órgano máximo de gobierno y administración. Existe en el caso de transporte público la obligatoriedad de la implementación de la caja común, es decir en las que la recaudación por



UNIVERSIDAD DE CUENCA

concepto de la prestación del servicio, integre el fondo común repartible entre todos los socios, una vez deducidos los gastos generales y de conformidad con el mecanismo de devolución debidamente aprobado por su órgano máximo de gobierno y administración. Puede darse el caso de que el número de socios exceda el número de unidades habilitadas, en este caso el derecho de los socios debe ser definido en la estructura y estatutos internos de la operadora pudiendo estos por ejemplo ser que en una misma unidad habilitada dos o más personas en diferentes turnos puedan brindar el servicio y por ende el recaudo sería en las mismas condiciones que el resto de socios o también puede darse el caso en que entre los socios sin cupo se distribuya un monto único destinado para este fin, también puede ocurrir que entre dos o más socios adquieran una unidad para habilitarla y por tanto todos ellos participen de los ingresos a los que tengan derecho. En el caso de cooperativas de trabajadores un tercer derecho es a laborar en cualquiera de las instancias administrativas u operativas de la cooperativa ya que ningún socio puede estar sin laborar. En conclusión, la idea es de que quienes vayan a ser socios o accionistas sean transportistas (choferes profesionales) de preferencia para así impulsar su desarrollo económico, popular y mancomunado como política de Estado, en tal sentido a pesar de ser permitido por la ley, la intención no es de que los empresarios del transporte sean personas ajenas a esta reconocida actividad del volante sino sean los mismos conductores los integrantes de la junta o asamblea general de su operadora. En este punto vale también una prohibición que tienen los socios de una cooperativa o compañía de transporte, la cual está establecida en la disposición general décima octava de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2011), que establece lo



UNIVERSIDAD DE CUENCA

siguiente “*Los miembros de la fuerza pública en servicio activo, vigilantes, autoridades o empleados civiles que trabajen en los organismos relacionados con el tránsito y el transporte terrestre, no pueden mantener directamente o a través de terceras personas unidades de su propiedad en las diferentes operadoras de transporte público o comercial en el país. El incumplimiento a esta disposición será sancionado con la separación del cargo y multa de veinte salarios básicos unificados. Lo establecido en la presente disposición se aplicará hasta dos años después de haber dejado de ser funcionarios de los organismos de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial.*”

- **Régimen laboral de las y los conductores habilitados.-** Una de las virtudes más nobles y grandes de la regulación del transporte terrestre es la creación de fuentes de empleo para choferes profesionales u otras personas que colaboran para la ejecución plena de esta actividad. A nivel nacional son miles de personas quienes se benefician por esta situación que ante todo como su derecho constitucional, al ser personas que ejecutan un arte u oficio son consideradas como trabajadoras en sus diversas modalidades. En tal sentido recordando que según el artículo 72 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2011), los títulos habilitantes de transporte terrestre son aquellos contratos, permisos y autorizaciones de operación que se otorgan a personas jurídicas domiciliadas en el Ecuador que tengan capacidad técnica y financiera y que cumplan con los requisitos exigidos en la ley y los reglamentos. Estas personas jurídicas pueden ser exclusivamente compañías o cooperativas para poder brindar el servicio en cualquiera de sus clases y tipos; es decir no se entregan de forma individual a personas naturales



UNIVERSIDAD DE CUENCA

siendo el titular del mismo la operadora y no sus socios de forma independiente, por ello es que toda persona que conduce una unidad cuyo título habilitante es de una operadora, debe prestar sus servicios lícitos y personales para la misma sin importar la propiedad del vehículo, sino la actividad a la cual la compañía o cooperativa está facultada realizar en el título habilitante. Incluso en el caso de cooperativas de trabajadores la norma jurídica así mismo lo califica al decir que todo socio que preste sus servicios en la parte operativa (conductores) o administrativa son considerados como trabajadores (artículo 5 del Decreto Presidencial N° 1278 del año 2012 que expide las reformas al Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero, Popular y Solidario).

El artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador establece que “*El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.*” El artículo 326 ibidem indica que “*El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: 1. El Estado impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo... 5. Toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar... 7. Se garantizará el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras, sin autorización previa. Este derecho comprende el de formar sindicatos, gremios, asociaciones y otras formas de organización, afiliarse a las de su elección y desafiliarse libremente. De igual forma, se*



UNIVERSIDAD DE CUENCA

garantizará la organización de los empleadores... 15. Se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios..." Es decir las normas y políticas nacionales orientan a que la actividad laboral del transportista sea fomentada y reconocida con todos los derechos que ella acarrea, en tal consideración los conductores sin importar la propiedad del vehículo deberían ser considerados como trabajadores, con derecho lógicamente además a la seguridad social, toda vez que el artículo 34 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas y será deber y responsabilidad primordial del Estado. El artículo 367 ibidem indica que la protección de las contingencias se hará a través del seguro universal obligatorio, en tanto que el 369 manifiesta que el seguro universal obligatorio se extenderá a toda la población urbana y rural con independencia de su situación laboral. Disposiciones constitucionales que lo largo de la Ley Orgánica de Seguridad Social y del Código del Trabajo son acopladas y consideradas como de obligatorio cumplimiento la afiliación a la seguridad social.

Hasta el momento todo parecería ser sencillo y sin complicación, pero existe un principio en derecho del trabajo denominado de la “realidad”, en donde lo que realmente importa es la verdadera y real situación en la que las partes involucradas se encuentran para establecer sus derechos laborales y por ende si existe o no una relación laboral, que en el presente caso sería entre la



UNIVERSIDAD DE CUENCA

operadora y los conductores. Dice el artículo 8 del Código del Trabajo, al hablar del contrato individual que “*Contrato individual de trabajo es el convenio en virtud del cual una persona se compromete para con otra u otras a prestar sus servicios lícitos y personales, bajo su dependencia, por una remuneración fijada por el convenio, la ley, el contrato colectivo o la costumbre.*” Entonces para definir la existencia de una relación laboral corresponde analizar este artículo: En lo que respecta al convenio para prestar servicios lícitos y personales, existe al comprometerse el conductor con la compañía y la cooperativa a operar la unidad autorizada mediante el título habilitante.

Hasta ahí continua sin haber problema, pero en el elemento de laborar por una remuneración se presenta dos situaciones: la primera que es la idónea, la que la ley busca, que garantiza una adecuada y correcta prestación del servicio y la que se a mi criterio se tutelara todos los derechos de los conductores es que las unidades mediante cualquier figura jurídica otorgada en beneficio de la operadora para su prestación del servicio, sean conducidas por un chofer profesional el cual no cobre el recaudo directamente sino mantenga una caja común o que simplemente se distribuya entre todos los socios, ahí existiría este elemento de la relación laboral conocido como “a cambio de una remuneración”, el segundo caso en cambio es que si el recaudo diario que la unidad tenga por las carreras que realice lo haga directamente quien conduzca la unidad o el socio en caso de que sea el propietario de la misma y que dicho monto no ingrese a los haberes de la operadora, por obvia razón tampoco ésta otorgara una remuneración a quien haya conducido la unidad, siendo este caso el que más se da en el país, por tanto desde ya se concluiría que no existe relación laboral por no existir una remuneración. Claro está que en este



UNIVERSIDAD DE CUENCA

último caso es el socio propietario de la unidad quien contrata a una tercera persona a que conduzca la unidad a cambio de una remuneración ahí si existe relación laboral; hecho que ocurre cuando el propietario de la unidad requiere por los turnos de trabajo, por razones de edad, incapacidad física o mental sobreviniente, enfermedad, impedimento legal o calamidad doméstica.

Y el último elemento que también tiene dos aspectos que son paralelos a los expuestos, es respecto de si existe o no dependencia y subordinación entre el trabajador y quien fungiere como empleador. El primer caso por los fines ya expuestos la operadora mantiene turnos, horarios, indicaciones sobre la forma de prestación del servicio, rutas, frecuencias en transporte público, establece parámetros de conducción y de recaudo a los conductores, existiría por este elemento una relación laboral. El segundo caso es el que ocurre con mayor frecuencia, sobre todo en el transporte terrestre comercial en el que el conductor propietario de la unidad no recibe ninguna indicación de ninguna persona, que por sí solo acata las leyes y disposiciones del Estado, que no mantiene un horario ni ningún otro aspecto propios de la subordinación y dependencia laboral, en este caso tampoco existiría relación laboral. Salvo si quien conduce la unidad haya sido contratado por el propietario ahí si existe relación laboral, pero no entre el conductor y la operadora sino entre conductor y propietario de la unidad que cobra el recaudo, paga una remuneración, de quien recibe indicaciones y a quien le cumple un horario.

No obstante de lo acabado de citar, a nivel nacional se busca legislar para obligar en base al espíritu de la ley que todo conductor sea considerado como un trabajador; por ello es que en Cuenca al amparo del inciso segundo del artículo 425 de la Constitución, el literal b) del artículo 8 y el literal h) del



UNIVERSIDAD DE CUENCA

artículo 9 de la Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre en el Cantón Cuenca (2013), pone como uno de los requisitos para obtener y renovar el título habilitante el presentar el original del mecanizado actualizado otorgado por el IESS de cada persona que conduce el vehículo que demuestre que se encuentra afiliado, constituyéndose en un requisito sine quanon.

- **Análisis del objeto social exclusivo de transporte terrestre.-** Un aspecto que es elemental para el transporte es el objeto social que tengan las compañías o cooperativas, ya que el artículo 79 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2011), determina que: “*Por ser el servicio de transporte terrestre, de carácter económico y estratégico para el Estado, las operadoras deberán tener un objeto social exclusivo en sus estatutos, de acuerdo con el servicio a prestarse*”; en concordancia con absolutamente todas las resoluciones de la ANT y ordenanzas que los GADS emitan, se acoge este principio. Entendiendo en esta materia que la exclusividad procede tanto para la modalidad de transporte a brindar, como por el ámbito a prestar el servicio. Es decir puede ser una combinación entre cualquiera de las modalidades con cualquiera de los ámbitos permitidos para cada modalidad, mismos que en el Capítulo II de esta tesis han sido estudiados.

Para una mayor comprensión me permitiré ejemplificar un objeto social del transporte genérico, que le he encontrado completo y que se lo utiliza en el cantón Cuenca: “El objeto social de la compañía/cooperativa es la prestación del servicio de transporte terrestre público/comercial tipo (.....) a



UNIVERSIDAD DE CUENCA

cambio de una contraprestación económica consistente en el traslado de personas/bienes en vehículos de hasta (.....) toneladas de capacidad de carga/ con capacidad de hasta cinco pasajeros, incluido el conductor, (los mismos que deberán estar provistos de una protección adecuada a la carga que transporten), dentro del ámbito del domicilio autorizado para su operación y excepcionalmente fuera de ese ámbito cuando los competentes organismos de tránsito y transporte lo autorizaren. La prestación del antes indicado servicio se realizará en vehículos automotores autorizados para ese efecto, cumpliendo lo que actualmente establece o establezca en un futuro nuestro ordenamiento jurídico y la autoridad competente al respecto. Podrá la compañía/cooperativa a fin de cumplir fiel y cabalmente su objeto social, celebrar con cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, a corto, mediano y/o largo plazo toda clase de convenios y/o contratos con sujeción a la ley, estando plenamente facultada para constituir nuevas compañías en el Ecuador o en el exterior.³⁰

El objeto social como se indicó y se demuestra con este ejemplo es respecto de la modalidad y ámbito de prestación del servicio, es decir lo que se prohíbe es la posibilidad de que el mismo se preste bajo otra modalidad ajena a la constante en sus estatutos. No obstante, por extensión, la operadora puede tener dentro de su objeto social, actividades inclusive de lucro pero que no contravengan lo citado, pero sí, que sea para propio beneficio interno de las

³⁰ Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV EP-Área de Títulos Habilitantes y Autorizaciones. 2014. *Modelo de informe previo favorable para constitución jurídica de compañías y cooperativas de transporte terrestre*. Cuenca-Ecuador.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

compañías o cooperativas. Es necesario recalcar que al ser una operadora de transporte terrestre puede hacer uso de su personería jurídica para brindar servicios de transporte a personas externas de sus socios, en todas las demás actividades comerciales que pueden incluir en su objeto social deben ser únicamente para brindar el servicio a sus miembros como de lavado, venta repuestos, lubricantes, neumáticos, accesorios para las unidades, etc. En este caso en la información levantada en la ciudad de Cuenca en su Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca se ha detectado que varias compañías de taxi convencional han optado por este amplio pero a la vez exclusivo objeto social y ha sido autorizado por esta institución competente toda vez que se encuentra en completa armonía y además guarda coherencia con el ámbito societario para promover el desarrollo y crecimiento sustentable de las operadoras.

4.2 Conceptos y requisitos mínimos y máximos que deben poseer los títulos habilitantes de transporte terrestre como una forma de regulación administrativa.

Por otra parte como resultado final del procedimiento analizado anteriormente, es la obtención de título habilitante de transporte terrestre, que los artículos 76, 79 y 81 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012), enumeran el contenido mínimo que deben tener los títulos habilitantes; no obstante sugeriré otros aspectos elementales que deben ser considerados como mínimos por la legislación para ser un verdadero título habilitante, e incluso los



UNIVERSIDAD DE CUENCA

máximos para que exista una cabal regulación administrativa que permita que se garantice una adecuada prestación del servicio público de transporte y que no sea simplemente un mero cumplimiento de los requisitos, sino que comprendan medidas eficaces para la tan necesaria y urgente transformación de la movilidad del país.

4.2.1 Requisitos mínimos de los títulos habilitantes:

El artículo 76 del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012); enumera el contenido mínimo que debe contener un **contrato de operación**:

- 1.- Nombres y apellidos completos de los comparecientes, edad, domicilio, nacionalidad, profesión, ocupación y número de documento de identificación o RUC.
- 2.- Descripción detallada del servicio: rutas y frecuencias.
- 3.- Nivel de calidad del servicio y control de seguridad de flota y choferes.
- 4.- Derechos y obligaciones de las partes, y sanciones por incumplimiento.
- 5.- Garantías de cumplimiento.
- 6.- Periodo de vigencia del contrato.
- 7.- Potestad del Estado de dar por terminado el contrato si el servicio no se presta de acuerdo a lo establecido.
- 8.- Prohibición de transferir la prestación del servicio de transporte terrestre.
- 9.- Forma de terminación del contrato.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

10.- Términos y condiciones para la renovación del contrato.

11.- Cualquier otro que la ANT o GADs haya establecido.

Además de estos requisitos, se deberá adjuntar al contrato de operación, según el artículo 78 del presente Reglamento lo siguiente:

- Copia certificada del Seguro Obligatorio contra Accidentes de Tránsito y de la póliza de responsabilidad civil.
- Copias certificadas de las matrículas.
- Copia del Certificado de Revisión Técnica Vehicular vigente de los vehículos.

Las compañías y cooperativas de transporte que firmen el contrato deben remitir la información operacional requerida por la ANT o GADs, dentro de los tiempos establecidos en el título habilitante.

Así mismo, el artículo 79 del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; enumera el contenido mínimo para un **permiso de operación**:

1.- Nombres y apellidos completos de los comparecientes, domicilio, nacionalidad, edad, profesión, ocupación, número de documento de identificación o RUC.

2.- Descripción del servicio.

3.- Nivel de calidad del servicio.

4.- Derechos y obligaciones de las partes.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- 5.- Monto de derechos a pagar por la obtención del título habilitante.
- 6.- Periodo de vigencia del permiso.
- 7.- Prohibición de transferir el servicio de transporte terrestre.
- 8.- Potestad del Estado de revocar el permiso de operación, cuando el servicio no sea prestado de acuerdo con los términos establecidos.
- 9.- Sanciones y forma de terminación del contrato, sus causales y consecuencias.
- 10.- Términos y condiciones para la renovación.
- 11.- Cualquier otro que la ANT o GADs haya establecido.

El permiso de operación establecerá la prohibición de paralizar el servicio comercial, caso contrario este hecho será causal de terminación del permiso de operación, salvo caso fortuito o fuerza mayor.

Finalmente, el artículo 81 del Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, establece que la **autorización de operación** deberá contener mínimo lo siguiente:

- 1.- Nombres y apellidos completos de los comparecientes, domicilio, nacionalidad, edad, profesión, ocupación, número de documento de identificación o RUC.
- 2.- Descripción del servicio.
- 3.- Nivel de calidad del servicio.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- 4.- Derechos y obligaciones de las partes.
- 5.- Monto de los derechos a pagar por la obtención del título habilitante.
- 6.- Periodo de vigencia del permiso.
- 7.- Prohibición de transferir el servicio de transporte terrestre.
- 8.- Potestad del Estado de revocar el permiso de operación, cuando el servicio no sea prestado de acuerdo con los términos establecidos.
- 9.- Sanciones y forma de terminación del contrato, sus causales y consecuencias.
- 10.- Términos y condiciones para la renovación.
- 11.- Cualquier otro que la ANT o GADs haya establecido.

4.2.2 Requisitos máximos de los títulos habilitantes:

En el título habilitante no se pueden sobrepasar algunos límites que en el ordenamiento jurídico no se contemplen, pero si se puede regular y acoplar lo que el mismo diga al título habilitante, por ello también comarto que se deben hacer constar las obligaciones tanto del Estado como del beneficiario de la concesión; del primero mínimo deben ser las siguientes a más de lo que establezca el ordenamiento jurídico³¹:

³¹ Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV EP-Área de Títulos Habilitantes y Autorizaciones. 2014. Modelo de Título Habilitante de Transporte Terrestre. Cuenca-Ecuador.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- Regular y controlar de forma técnica, administrativa y legal, el servicio de transporte terrestre urbano y rural dentro del cantón, procurando el equilibrio entre oferta y demanda, económico y tarifado, social y medio ambiental, para optimizar el servicio y conseguir una mejor calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas; de conformidad con el orden y planificación.
- Garantizar la igualdad dentro de la transportación, velando que la flota vehicular autorizada esté integrada únicamente con automotores cuyas características estarán establecidas en la reglamentación existente y normas INEN vigentes, que se encuentren dentro de su vida útil y que sean de propiedad de la operadora o de los socios según sea el caso. Además que los cambios de unidad e incrementos de la flota se acojan a la normativa establecida por el ente rector o el gobierno autónomo descentralizado en el ámbito de sus competencias.
- En caso de revocación del título habilitante o de una habilitación vehicular o cuando el servicio no sea prestado por la operadora, otorgar el cupo a otra compañía o cooperativa de transporte terrestre o en su defecto asumir su prestación expresamente para mantener la continuidad de los servicios públicos de transporte terrestre, siempre y cuando exista un estudio técnico respectivo.
- Fiscalizar la flota vehicular autorizada y el uso de los diferentes dispositivos tecnológicos que correspondan, en caso de existirlos y de conformidad con la ley.
- Receptar las denuncias que la ciudadanía presente sobre la prestación del servicio de una operadora o una unidad y dar el trámite respectivo.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- Adoptar las medidas necesarias para asegurar y garantizar a la ciudadanía, la seguridad, la no paralización del servicio y calidad de los servicios públicos de transporte terrestre independientemente de la facultad que tiene para revocar o suspender el título habilitante.

En tanto que las obligaciones de la **beneficiaria** deben ser mínimo las siguientes:

- Cumplir las normas y disposiciones emitidas por el Estado, las mismas que son de observancia obligatoria y vinculante.
- Mantener siempre la prestación del servicio de forma ininterrumpida de su flota vehicular las veinte y cuatro horas y los trescientos sesenta y cinco o trescientos sesenta y seis días del año según corresponda para precautelar la movilidad de los usuarios y usuarias, en los turnos que se establezcan, estando prohibida la paralización del servicio de transporte terrestre.
- Garantizar la seguridad, calidad, eficiencia y regularidad del servicio así como el mantenimiento técnico de su flota vehicular.
- Cumplir con el objeto del título habilitante para el servicio de transporte dentro del perímetro y ámbito respectivo.
- Tener un plan de contingencia de turnos para cubrir la falta de alguna unidad o unidades que permita garantizar la continuidad del servicio.
- Cumplir con la revisión técnica vehicular, conforme las normas contenidas en el Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y la normativa seccional en caso de existir.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- Mantener vigente los seguros que la ley establece para cada modalidad de transporte en cada una de las unidades autorizadas en la flota vehicular.
- Cancelar todas las tasas y derechos que se requieran para la prestación del servicio de transporte terrestre, en la forma debidamente establecida;
- Solicitar al Estado, el registro de socios y de propietarios de unidades habilitadas, autorizaciones de conductores y de cambio de unidades de conformidad con el trámite previsto para cada particular.
- Cumplir con lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente respecto de las obligaciones y responsabilidades de carácter ambiental.
- Responder por sus obligaciones tributarias ante el Servicio de Rentas Internas y societarias ante la entidad respectiva.
- Mantener procesos de selección, contratación, evaluación, control y capacitación de sus conductores, así también programas de mantenimiento de su flota vehicular.
- Los conductores de las unidades de la operadora y que empleen para la prestación de servicio de esta modalidad, deberán cumplir las condiciones de idoneidad, capacitación y experiencia. Es decir deberán contar con la licencia que la LOTTTSV y RGALOTTTSV determine, para la conducción de los vehículos correspondientes, tener la experiencia adecuada para el propósito y poseer la calidad humana indispensable para la prestación de servicio; por lo que la operadora deberá coordinar con el gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano la realización de cursos de actualización o capacitación continua.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- Responsabilizarse por los perjuicios o daños a los usuarios y usuarias del servicio, al Estado o terceros prevenientes de la prestación del servicio, que legalmente sean establecidos.

4.3 Infracciones y sanciones administrativas para las operadoras de transporte terrestre:

Para una transformación de la movilidad del país, no basta la regulación, pues emitir la normativa no es suficiente para que exista eficacia, sino que requiere procedimientos de control, no judicial en este caso, sino hablamos de control administrativo del cumplimiento y respeto de las normas legales hacia la operadora y de las del título habilitante. Así en materia administrativa cuando hablamos de sanciones nos referimos a mantener un orden disciplinario, ya que si no existe disciplina y respeto una operadora de transporte sucumbe, no puede permanecer. Por ello el control Administrativo y sus medidas sancionatorias se logran a través del establecimiento de marcos normativos acompañados de la respectiva sanción de orden disciplinario administrativo; pero debemos tener presente que éstas sanciones disciplinarias administrativas ocurren sin perjuicio de las sanciones que en materia civil o penal puedan ocurrir³².

Por ello es que en este tema, aunque brevemente se planteará criterios al respecto y que tanto lo que la ley concibe como lo que considero que el título habilitante llamémoslo tipo, debe establecer.

³² MORALES Tobar Marco. (2011). “Manual de derecho procesal administrativo”. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador. Pág. 354



4.3.1 Control administrativo concebido por la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y su Reglamento General de Aplicación.

En tal virtud los artículos 80, 81 y 82 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2011), tipifican infracciones de primera, segunda y tercera clase de las operadoras y establecen sus sanciones por una inadecuada prestación del servicio y por inobservar las normas previstas por la ley y los reglamentos. Esta norma jurídica establece sanciones administrativas que las operadoras se encuentran sometidas aparte de lo que su título habilitante lo establezca. En general la sanción que estos artículos indican es de índole pecuniaria, mediante multas de cuatro, seis u ocho remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general, según sea la gravedad de la infracción.

Para sancionar a las operadoras, el cometimiento de estas infracciones, el Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012), en el Capítulo I del Título III contempla el procedimiento respectivo, no obstante el artículo 93 indica que los gobiernos autónomos descentralizados que asuman la competencia regularán mediante las correspondientes ordenanzas el procedimiento para la imposición de sanciones en el ámbito de sus competencias, para lo cual deberán mantener procedimientos homogéneos al de nivel nacional establecido en el Reglamento.

Éste gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano o su empresa pública delegataria según corresponda, en uso de las competencias constitucionales asumidas y como garantía de la efectividad de la autonomía



UNIVERSIDAD DE CUENCA

administrativa, respetando las normas constitucionales del debido proceso, se sujetará al procedimiento establecido en el Capítulo I del Título III del Libro II del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial o a la ordenanza correspondiente e impondrá las sanciones administrativas a las operadoras de transporte terrestre.

La transgresión de las normas relativas al transporte terrestre se conocerá por denuncia escrita y fundamentada, por el reporte de la policía nacional o de los agentes civiles de tránsito según corresponda en el ámbito de sus competencias, derivadas de los controles que realicen, o de oficio cuando fuere procedente y tuviere conocimiento el Estado.

La potestad sancionadora y sus procedimientos se deben regir a los Reglamentos emanados por el ente rector para cada modalidad de transporte y a los principios de legalidad, proporcionalidad, tipicidad, responsabilidad, irretroactividad y prescripción.

Para tal efecto, se considerarán infracciones administrativas objeto de sanciones, a más de las establecidas en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y su Reglamento General de Aplicación, por incumplimiento de toda acción u omisión a las normativas expedidas por los Concejos Cantonales en materia de tránsito y transporte terrestre, cometidas por las operadoras autorizadas para el servicio intracantonal.



4.3.2 Infracciones y sanciones administrativas para las operadoras de transporte terrestre concebidas por el título habilitante tipo.

En este marco analizado en el presente subtema, es importante recalcar que también el título habilitante integral que pretendo plantear con esta investigación, debe recoger algunas infracciones administrativas, no contrariando al principio de reserva de ley, sino que mediante un acto administrativo se puede controlar una adecuada prestación del servicio que a título precario se permite brindar, pero teniendo como sanción no aspectos de índole económica ni penal, sino operacionales (exclusivamente suspensión, revocatoria o terminación del título habilitante). Dentro del título habilitante se debe establecer obligaciones de una operadora, cuyo incumplimiento obviamente debe estar ligado a una suspensión o a una revocatoria, entre otras actividades jurídicas según sea el caso. En cualquier circunstancia que el Estado actúe en uso de sus facultades y competencias conforme al ordenamiento jurídico, la operadora no tendrá derecho a compensación o indemnización alguna por concepto de daños y perjuicios por cuanto la naturaleza jurídica propia del título habilitante permite que sea revocado o suspendido y en caso de contrato de operación terminado.

La **revocatoria** es la facultad que tiene la administración pública que emite un acto administrativo, de dejarlo sin efecto ya sea de oficio o a petición de parte, anulando o sustituyendo determinada relación jurídica, previas las acciones administrativas correspondientes y el debido proceso. El título habilitante puede revocarse de forma total a la operadora o de forma parcial al registro de la unidad en los casos establecidos por el título habilitante.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

En cambio la **suspensión** es la facultad que tiene la administración pública que emite un acto administrativo, de dejarlo sin efecto ya sea de oficio o a petición de parte, por un lapso de tiempo determinado, previas las acciones administrativas correspondientes y el debido proceso. El título habilitante puede suspenderse de forma total a la operadora o de forma parcial al registro de la unidad.

Finalmente la **terminación** es la facultad que tiene la administración pública que celebra un contrato administrativo, que en el presente caso es un contrato de operación, de dejarlo sin efecto y que de tal forma fenezcan los derechos a los que las partes tenían lugar, previas las acciones administrativas correspondientes y el debido proceso. Se puede dar por terminado el contrato por vencimiento del plazo para el que fue suscrito, por mutuo acuerdo en las condiciones que las partes acuerden, por resolución de autoridad competente (laudo arbitral o sentencia ejecutoriada) y por terminación unilateral y anticipada de parte del Estado en los casos debidamente establecidos en el contrato de operación.

Siendo estas las formas de sanción administrativa que como control a las operadoras puede imponer el Estado tras el debido proceso. El análisis de las infracciones y de los procedimientos de juzgamiento es un tema extenso que por sí solo acarrearía la elaboración de una tesis razón por la cual no se ha profundizado en este subtema, lo importante y como conclusión es que como una adecuada regulación se debe establecer y normar de forma clara todas las infracciones en las que se pueden incurrir por la prestación del servicio de transporte, su procedimiento para el juzgamiento y las sanciones respectivas,



UNIVERSIDAD DE CUENCA

sin las cuales de nada serviría otorgar derechos si no existiera un mecanismo de tutela para quienes intervengan en el proceso.



CAPÍTULO V

PROPUESTA DE REFORMA AL ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE

5.1 Análisis y propuesta de reformas a la normatividad en materia de regulación de transporte terrestre.

En general los aspectos expuestos a lo largo de toda la tesis, son los que clarifican todo lo que tiene que ver actualmente con la regulación administrativa del transporte terrestre en el marco de la descentralización de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos del país según el ordenamiento jurídico; de todas formas se ha verificado y encontrado ciertas contradicciones, inaplicabilidades e inconsistencias en la normativa vigente en materia de transporte terrestre, que requieren ser reformados conforme se va a sugerir, no obstante previo a ello se requiere analizar estas contradicciones, inaplicabilidades e inconsistencias de forma y fondo.

➤ Siguiendo el orden jerárquico de las normas el artículo 394 de la Constitución (2008), establece en su parte pertinente que “*El Estado garantizará la libertad de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial dentro del territorio nacional, sin privilegios de ninguna naturaleza. La promoción del transporte público masivo y la adopción de una política de tarifas diferenciadas de transporte serán prioritarias....*” En esta parte indica que el Estado promoverá el transporte público masivo, pero bajo mi criterio no se quería referir exclusivamente al masivo sino también al colectivo, ya que por la situación geográfica y económica de las ciudades actualmente permite que solo en Quito, Guayaquil y Cuenca se puede implementar este tipo de transporte; en



UNIVERSIDAD DE CUENCA

tanto que el público colectivo en buses, que requiere ser incluido, es la modalidad que a ser promovida su uso absolutamente en todo el país con la finalidad de mejorar la movilidad y acoplar a la realidad.

➤ El numeral 6) del artículo 264 de la Constitución (2008), como competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales “*Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.*” De igual forma la Carta Magna indica que la competencia es respecto al transporte público, cuando lo que realmente debía establecer es el transporte terrestre que presta un servicio público, o simplemente transporte terrestre ya que se estaría excluyendo al comercial, por cuenta propia y particular. Esta situación ha sido ya adecuada en el COOTAD y en la LOTTTSV.

➤ Respecto al nombre de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2011), vale indicar que al ser el objetivo principal de este cuerpo legal la regulación de un derecho fundamental como lo es el del libre tránsito, es necesario determinar que el ámbito de aplicación va más allá de la regulación de los vehículos del transporte automotor. En ese sentido, el título “Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial” es limitativo, ya que su alcance no se extiende a los medios de transporte no motorizados, a las opciones de movilidad alternativa y a la necesidad de que estas se desarrollem dentro del marco del respeto a las demás personas y al ambiente.

Adicionalmente, la ley abarca a los peatones, y sus derechos dentro de un espectro amplio en el cual se protegen sus derechos al libre tránsito. En tal virtud es necesario cambiar el esquema vigente y reconocer que el derecho es el de movilizarse; por tal motivo el Estado debe garantizar los medios más



UNIVERSIDAD DE CUENCA

seguros y eficientes para hacerlo; privilegiando la transportación masiva y colectiva, los medios de transporte menos contaminantes, etc. En ese sentido, el conducir un vehículo automotor es una de las formas de ejercer ese derecho y el Estado debe regularlo y puede establecer límites. Por todas estas consideraciones, sugiero que se cambie el nombre de la ley a “LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD SUSTENTABLE”.

- El literal k) del artículo 30.5 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2011), indica que es competencia del GAD supervisar la gestión operativa y técnica de quien tenga permiso de operación en su cantón, pero realmente debería decir a la operadora que tenga título habilitante, ya que se estaría excluyendo al transporte público.
- El Título III del Libro I de la LOTTSV (2011), al hablar de los ámbitos del servicio de transporte, hace mención solamente al transporte público, siendo los ámbitos los mismos que sirven para el resto de modalidades de las cuales no dispone nada. Recomiendo simplemente se hable sobre el servicio de transporte terrestre sin diferenciar modalidad.
- La ley obliga que el título habilitante sea conferido a una persona jurídica con capacidad técnica, jurídica y financiera y no se otorgue a título personal, pero al mismo tiempo permite que la propiedad de los vehículos sea de los socios o incluso de terceros; en tal sentido sería recomendable que la ley se pronuncie respecto de la propiedad de los vehículos y de su mecanismo de aportación a una compañía o cooperativa en los términos analizados en el Capítulo IV de esta tesis, para que así se pueda exigir que tenga capacidad financiera.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- El artículo 57 de la LOTTTSV (2011), en su segundo inciso prevé que el servicio de transporte comercial será prestado por empresas y cooperativas; siendo lo correcto hablar de compañías y cooperativas, por lo que se requiere la reforma. El último inciso de este mismo artículo indica que puede ser el servicio de taxis fleteado ocasionalmente a cualquier parte del país, es decir que no tenía eficacia el regular un ámbito de operación. Por ello el ordenamiento jurídico ha creado la figura del salvo conducto que debe ser otorgado por la ANT tras un trámite complicado, pero esto en la práctica ni siquiera se da ya que los usuarios y usuarias requieren del servicio en ese instante. En tal virtud recomiendo que se reglamente y faculte a las diferentes modalidades que puedan brindar el servicio fuera de su ámbito de operación con un salvo conducto que emita la misma ANT pero de manera sumaria, ocasional e inmediata en los límites territoriales de cada cantón. El ámbito debe ser bien definido en el reglamento respectivo en el que si se dice urbano, rural o combinado, se prevea los mecanismos de regulación para evitar que se interrumpa una carrera y garantizar además el respeto a las competencias de cada circunscripción territorial.
- El artículo 72 de la LOTTTSV (2011), indica que el título habilitante se otorgará a quien cumpla con los requisitos exigidos en la ley y los reglamentos, sin pronunciarse respecto de las ordenanzas que emitan los GAD's. La reforma debería decir que cumpla con los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, para de esta manera evitar malas interpretaciones.
- En los artículos 80, 81 y 82 de la LOTTTSV (2011), deberían incluirse las infracciones de las operadoras que se han planteado en esta tesis en el Capítulo IV por los argumentos ahí expuestos.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- El artículo 83 de la LOTTTSV (2011), indica que se puede revocar un contrato de operación cuando la figura jurídica correcta sería el hablar de terminación unilateral del contrato de operación; ya que lo que se revoca es un acto y no un contrato administrativo. Además este artículo indica que la autoridad competente de tránsito y transporte podrá intervenir a una operadora, siendo esto imposible, ya que el único que puede intervenir a una compañía o cooperativa es la superintendencia respectiva.
- La disposición general octava de la LOTTTSV (2011), indica que “*Los operadores de servicio de transporte público o quienes en general, para el desarrollo de sus actividades, contraten choferes profesionales para su servicio, deberán afiliarlos obligatoriamente al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)...*”; pero esta situación debería ser ajustada dependiendo el criterio que la autoridad legislativa sostenga al respecto de la relación laboral del sector del transporte, considerando los criterios y los escenarios debidamente analizados en el Capítulo IV de esta tesis.
- El artículo 63 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (2012), establece los servicios de transporte terrestre de acuerdo a su clase, tipo y ámbito, y cuáles son los vehículos permitidos para cada uno; mas por los ámbitos restringe las modalidades que pueden brindar el servicio. El inconveniente se da en que si las normas de mayor jerarquía no limitan que tipos de transporte un GAD puede regular, el reglamento no podría restringirlo conforme se ha analizado en la tesis. En el caso del ámbito intracantonal se excluye al transporte mixto y transporte turístico; y al contrario permite al fronterizo que es intercantonal. La reforma consistiría en dotar al transporte intracantonal la



UNIVERSIDAD DE CUENCA

facultad de planificar, regular y controlar al transporte en todas sus modalidades sin restricción.

➤ El artículo 74 del RGALOTTSV (2012), establece como uno de los requisitos para la obtención de un título habilitante, la constancia de un título que acrede la propiedad del vehículo, de igual forma lo establece las resoluciones de menor jerarquía emitidas por la ANT; siendo esto contradictorio ya que obliga a que previo a obtener un título habilitante (el cual puede ser otorgado o negado por cuestiones técnicas, jurídicas o financieras) se tenga un vehículo. El inconveniente se presenta de que la persona que adquirió un vehículo para obtener el título habilitante en caso de que se haya negado a su compañía o cooperativa, se queda con el vehículo y para no quedarse con una deuda, brinda el servicio informalmente. En este punto planteo presidir de este requisito y que baste con indicar el tipo de vehículo que utilizaría en caso de obtener el título habilitante.

➤ En el numeral 5) del artículo 76 del RGALOTTSV (2012), consta que para el contrato de operación se requiere de unas garantías de fiel cumplimiento, criterios y procedimientos para su ajuste; mas no especifica ni detalla cuales son las condiciones generales ni específicas de la garantía, tampoco monto a garantizarse, ni si se requiere que sea otorgada por una aseguradora como lo establece la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2013), o pudiera ser factible otra figura. Como reforma debería constar que “*La garantía de fiel cumplimiento debe ser otorgado por una aseguradora debidamente autorizada en el Ecuador de categoría AA o por una institución financiera ecuatoriana (garantía bancaria); la garantía de fiel cumplimiento cubrirá durante la vigencia del contrato de operación, el*



UNIVERSIDAD DE CUENCA

incumplimiento de las obligaciones contractuales de parte de la operadora, sobre todo garantizará la ininterrumpida prestación del servicio, y el monto será establecido por la ANT o el GAD en el ámbito de sus competencias y dependerá del número de unidades habilitadas.”

➤ En los artículos 84 y 85 del RGALOTTSV (2012), analizados en esta tesis, al hablar del procedimiento para el otorgamiento de un título habilitante existe confusión de parte de la Función Ejecutiva, ya que mezcla el hecho de otorgar un permiso o autorización de operación mediante resolución con la suscripción de un contrato de operación, ya que dice cosas como que “en caso de que el solicitante no suscriba la resolución respectiva”; puesto que las resoluciones deben suscribir solo la autoridad y son los contratos, que no son elaborados mediante resolución, lo que debe suscribirse entre el solicitante y el representante legal de la ANT o el GAD que ejerza la competencia. En estos dos artículos deberían realizarse estos ajustes y que quede bien diferenciado un procedimiento para el caso de transporte público, otro para el comercial y otro para el que es por cuenta propia, ya que por su naturaleza son diferentes, así como lo hace la ordenanza de Cuenca que ha sido citada y analizada en el Capítulo IV de la tesis.

➤ El artículo 2 del Reglamento Específico para el Transporte Comercial de Carga Liviana y Mixto de la República del Ecuador (2012), al definir al servicio de transporte mixto indica entre otros aspectos que es aquel se brinda en camionetas doble cabina con capacidad de carga menor a 3,5 toneladas. La incompatibilidad radica en que el artículo 62 del RGALOTTSV indica que el transporte mixto es aquel que tiene capacidad de carga de hasta 1,2 toneladas. La reforma radicaría básicamente en que el Reglamento emitido por la ANT



UNIVERSIDAD DE CUENCA

ajuste su artículo 2 y establezca que la capacidad de carga es hasta 1,2 toneladas.

- El artículo 7 del Reglamento Específico para el Transporte Comercial de Carga Liviana y Mixto de la República del Ecuador (2012), indica que es competencia del GAD municipal o metropolitano el transporte de carga liviana y no el transporte mixto, el cual establece que es competencia del GAD regional o de la ANT; esto es incongruente ya que el artículo 2 ibídem indica que para la carga liviana y para el mixto es competencia del GAD o la ANT en las jurisdicciones que les correspondan. En tal virtud considero que en el artículo 7 debe incluirse que del GAD municipal o metropolitano es competencia además el transporte mixto.
- Finalmente en el artículo 8 del Reglamento de Transporte por Cuenta Propia (2013), en las actividades económicas, es necesario que se aclare en detalle en qué consisten esas actividades económicas en los términos planteados en el Capítulo III de la tesis.

Siendo estas las reformas más trascendentales que se requieren exclusivamente en lo que respecta a regulación de transporte terrestre, para así evitar errores en la aplicación de la norma jurídica. No obstante de lo expuesto, es necesario además que se realice con mayor rigidez el control administrativo para que así la regulación sea eficaz y el transporte mejore en el país y por ende se consiga una movilidad sustentable en beneficio de su actor principal que es el peatón, usuario y ciudadano.



5.2 Conclusiones.

En conclusión este tema abordado a lo largo de la tesis, es importante ya que tras una etapa histórica de descentralización de competencias de movilidad a favor de los gobiernos autónomos descentralizados de parte del gobierno central, al ser en muchas ocasiones un grave inconveniente la prestación del servicio de transporte, la informalidad del sector, el gran índice de accidentabilidad en tránsito, para garantizar un efectivo control, por la cercanía y contacto directo de los gobiernos seccionales; es necesario analizar toda esta temática y sobre todo plantear soluciones jurídicas inmediatas que viabilicen su íntegra y cabal regulación administrativa, conforme se lo ha hecho en esta tesis.

De la investigación realizada tanto en la parte teórica del ordenamiento jurídico, así como del trabajo de campo efectuado en el organismo desconcentrado del GAD encargado de la regulación del transporte terrestre en el cantón Cuenca, se desprende que el proceso de descentralización que ha vivido el Ecuador ha marcado un antes y un después en materia de movilidad; desde que ni siquiera existía quien se encargue de la regulación del transporte terrestre, cuando era a cargo de la Policía Nacional, cuando pasó a manos de la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, a la ANT y finalmente a lo que hoy en día vivimos a los gobiernos autónomos descentralizados. La descentralización ha sido un proceso paulatino que aún no termina, pero que sí está cerca de consolidarse en todo el país; pero lo necesario en mente es que no retroceda sino que de parte del gobierno central día a día transfieran las competencias de regulación de transporte terrestre a todos los



UNIVERSIDAD DE CUENCA

cantones del país. El éxito en este proceso de cumplimiento de la Resolución N° 006-CNC-2012, dependerá del apoyo, decisión política y acompañamiento del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados y de que estos con conocimiento observen todos los planteamientos y análisis realizados en esta tesis y se aporte al buen vivir buscado por la Constitución de la República del Ecuador.

Las reformas planteadas en la tesis son menesteres para que exista un armonioso ordenamiento jurídico y además con la finalidad de que la regulación sea efectiva y no exista ningún vacío en todo lo relativo a derechos y obligaciones de operadoras, conductores, usuarios y usuarias del servicio, para garantizar calidad del servicio y sobre todo la movilidad que busca la ley y el en boga Plan Nacional del Buen Vivir. Es necesario también que los GADS como el del cantón Cuenca, sigan creando ordenanzas de acuerdo a las necesidades propias del cantón Cuenca, en beneficio de una movilidad de calidad y calidez que abrigue todos los principios enunciados y estudiados en esta tesis.

Esta tesis me ha servido para identificar en detalle los inconvenientes existentes en el transporte terrestre que requieren ser organizados y como por la vía administrativa se puede adecuar la conducta del sector del transporte y así contrarrestar el irrespeto a la norma jurídica, que es de observancia obligatoria y más si el acto administrativo emana de un nivel de gobierno descentralizado que tiene cabal y directo conocimiento de causa para una óptima movilidad en su circunscripción territorial.



BIBLIOGRAFIA:

- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Corporación de Estudios y Publicaciones, Montecristi-Ecuador.
- ASAMBLEA NACIONAL (2010). *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización*: Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (2008). *Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial*: Corporación de Estudios y Publicaciones, Montecristi-Ecuador.
- CONGRESO NACIONAL. “*Ley Orgánica de Régimen Municipal*” vigente hasta el 18 de octubre de 2010. Quito-Ecuador.
- CONGRESO NACIONAL. “*Ley de Tránsito y Transporte Terrestre*” vigente a partir del año 1996 y su Reglamento. Quito- Ecuador.
- CONGRESO NACIONAL. “*Ley de Cooperativas*” vigente a partir de 1966, su Reglamento General y sus demás Leyes Reformatorias. Quito Ecuador.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. (2008). “*Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial*”. Montecristi-Ecuador.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2011. “*Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial*”. Quito-Ecuador.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- ASAMBLEA NACIONAL. 2011. “*Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero Popular y Solidario y su Reglamento General*”. Quito- Ecuador.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 2012. “*Decreto Ejecutivo N° 1278 que reforma al Reglamento General de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario*”. Quito- Ecuador.
- ASAMBLEA NACIONAL. 2014. “*Ley Orgánica para el Fortalecimiento y Optimización del Sector Societario y Bursatil*”. Quito- Ecuador.
- CONGRESO NACIONAL. “*Codificación a la Ley de Compañías*” vigente al año 2014. Quito-Ecuador.
- AGENCIA NACIONAL DE TRÁNSITO. 2013. Resolución N° 086-DIR-2013-ANT: “*Reglamento de Transporte por Cuenta Propia*”. Quito- Ecuador.
- AGENCIA NACIONAL DE TRÁNSITO. 2012. Resolución N° 032-DIR-2012-ANT: “*Reglamento para el Transporte Comercial de Carga Liviana y Mixto del Ecuador*”. Quito- Ecuador.
- AGENCIA NACIONAL DE TRÁNSITO. 2012. Resolución N° 05-DIR-2012-ANT: “*Reglamento para el servicio de Transporte Comercial Escolar e Institucional a nivel nacional*”. Quito- Ecuador.
- AGENCIA NACIONAL DE TRÁNSITO. 2013. Resolución N° 036-DIR-2013-ANT y Resolución N° 086-DIR-2013-ANT: “*Cuadro de Vida Útil para el Transporte Terrestre Público y Comercial*”. Quito- Ecuador.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. 2014. "Acuerdo N° MINEDUC-ME-2014-00019-A. *Normativa sobre Transporte Escolar*". Quito- Ecuador.
- COMISIÓN NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES Y TRÁNSITO. 2009. Resolución N° 006-B-DIR-2009-CNTTSV: "*Reglamento de Transporte Comercial de Pasajeros en Taxi con Servicio Convencional y Servicio Ejecutivo*". Quito- Ecuador.
- CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS. 2012. Resolución N° 006-CNC-2012: "*Transferencia de Competencias en Materia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial a favor de los Gobiernos -Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos*". Cuenca- Ecuador.
- COMISIÓN NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES Y TRÁNSITO. 2010. Resolución N° 052-DIR-2010-CNTTSV: "*Reglamento de Servicio de Transportación Terrestre Comercial de Tricimotos, Mototaxis o similares*". Quito- Ecuador.
- CONCEJO CANTONAL DE CUENCA. 2013. "*Ordenanza que Regula el Procedimiento para el Otorgamiento de Títulos Habilitantes de Transporte Terrestre en el Cantón Cuenca*". Cuenca- Ecuador.
- CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO. 2008. "*Ordenanza Metropolitana Sustitutiva de la Sección IV, Capítulo IX, Título II, Libro I del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito*". Quito- Ecuador.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO. 2007. “*Ordenanza Metropolitana para la Operación del Servicio de Transporte de Carga Liviana en la Parroquias Rurales del Distrito Metropolitano de Quito*”. Quito- Ecuador.
- CONCEJO CANTONAL DE CUENCA. 2012. “*Ordenanza para el Cobro de Tasas de los Servicios que se prestan en la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca, EMOV EP*”. Cuenca- Ecuador.
- CONCEJO CANTONAL DE CUENCA. 2013. “*Ordenanza de Regulación y Control de la Publicidad y Señalética en los Vehículos de las Diferentes Modalidades de Transporte Autorizadas dentro del Cantón Cuenca y Otros Componentes del Sistema Integrado de Transporte*”. Cuenca- Ecuador.
- CONCEJO CANTONAL DE CUENCA. 1999. “*Ordenanza de Planificación, Organización y Regulación del Tránsito y Transporte Terrestre en el cantón Cuenca*”. Cuenca- Ecuador.
- CONCEJO CANTONAL DE CUENCA. 2011. “*Ordenanza para la Aplicación del Sistema de Recaudo en el Transporte Público en Buses dentro del Cantón Cuenca*”. Cuenca- Ecuador.
- CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN. 2009. “*Plan nacional para el buen vivir 2009-2013*”. Quito-Ecuador.
- CARRIÓN Fernando (2007). *La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* Primera Edición, Quito-Ecuador.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- MARTÍNEZ Fernando et. al. (2007). *Aspectos jurídicos y económicos del transporte: Hacia un transporte más seguro, sostenible y eficiente*. Publicacions Universitat Jaume, Castelo de la Plana.
- MARCOU, Gérard. (2009). *La regulación y los servicios públicos: las enseñanzas del derecho comparado*. L' Harmattan, Bogotá-Colombia.
- ROJAS, Eduardo et. al. (2003). *Gobernar las metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.-Estados Unidos.
- FORO SOCIAL DE LAS AMÉRICAS. Julio 2004. Various. *Discussion paper, Carta Mundial Por el Derecho a la Ciudad*. Quito-Ecuador.
- GUZMAN Marco Antonio. (2001). “*Descentralización autonomías y solidaridad nacional*”. Quito-Ecuador. Corporación Editora Nacional.
- Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV EP-Área de Títulos Habilitantes y Autorizaciones. 2014. “*Modelo de contrato de operación de transporte público colectivo*”. Cuenca-Ecuador.
- Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV EP-Área de Títulos Habilitantes y Autorizaciones. 2014. “*Modelo de informe previo favorable para la constitución de compañías de transporte terrestre*”. Cuenca-Ecuador.
- Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV EP-Área de Títulos Habilitantes y Autorizaciones. 2014. “*Modelo de Título Habilitante de Transporte Terrestre*”. Cuenca-Ecuador.
- MUÑOZ Francisco y otros autores. (1999). “*Descentralización*”. Quito-Ecuador. Editorial Trama Social.



UNIVERSIDAD DE CUENCA

- PÉREZ Efraín, (2009). “*Derecho administrativo*”. Tomo 1, Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador.
- MORALES Tobar Marco. (2011). “*Manual de derecho procesal administrativo*”. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador.
- CARRION Fernando, (2007). “*La Descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*”. Quito-Ecuador.
- CABANELAS Guillermo, “*Diccionario enciclopédico de derecho usual*”. Tomo VII, Editorial Heliasta. Buenos Aires-Argentina.
- MONZON Andrés y otros autores. 2003. “*Gobernar las metrópolis*”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.-Estados Unidos.
- MARIENHOFF Miguel. “*Tratado de Derecho Administrativo: Servicios públicos. Actos de la Administración Pública.*” Tomo II. Buenos Aires-Argentina.
- LEGUIZAMÓN Arias Wilmer Yesid. “*Derecho a la movilidad como espacio para la participación e inclusión social*”. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- RODRÍGUEZ Felipe. (2010). “*Derechos Públicos-Servicios públicos*”. Buenos Aires-Argentina.
- ZAMBRANO Pasquel Alfonso. “*Guía práctica de Derecho Constitucional*”. Universidad Particular de Loja. Loja-Ecuador.
- <http://jfb-lamovilidadennuestraciudad.blogspot.com/>
- www.google.com
- Criterio y aporte personal.