



Quito, D. M., 29 de abril del 2015

SENTENCIA N.º 001-15-SDC-CC

CASO N.º 0003-12-DC

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción de dirimencia de competencia fue presentada ante esta Corte Constitucional el 27 de septiembre de 2012, por parte del procurador metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, y en tal calidad, su representante legal, en contra de la Agencia Nacional de Tránsito, a efectos de que se reafirme cuál es el órgano que ostenta la titularidad de la competencia para la emisión de permisos de operación en tránsito.

El 27 de septiembre de 2012, la Secretaría General certificó, que en referencia a la causa N.º 0003-12-DC no se presentó otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 06 de noviembre de 2012 se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Marcelo Jaramillo Villa, mediante providencia del 12 de marzo de 2013, admitió a trámite la causa N.º 0003-12-DC.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 11 de abril de 2013, correspondió la sustanciación del presente caso a la jueza Ruth Seni Pinoargote, quien mediante providencia del 01 de octubre de 2013, avocó conocimiento y dispuso notificar a las partes procesales con el contenido del auto, para que en el término de quince días presenten sus fundamentos sobre el contenido de la demanda. Además, dispuso se lleve a cabo la audiencia pública el 08 de octubre del 2013, de conformidad con lo señalado en

el artículo 19 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

De la solicitud de dirimencia de competencia

El doctor Ernesto Guarderas Izquierdo, en calidad de procurador metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, presentó una acción de dirimencia de conflicto de competencia en contra de la Agencia Nacional de Tránsito (ANT), la cual se concretó en determinar cuál es la autoridad competente para otorgar contratos de operación, permisos de operación, autorización de operación y habilidades administrativas a las empresas de transporte terrestre intercantonal.

Expone que la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, el 01 de septiembre de 2010 aceptó una demanda por silencio administrativo propuesta por los representantes de la compañía ECUATAXIS S. A. (ECUATAXIS), y dispuso que la Agencia Nacional de Tránsito (ANT) conceda a dicha compañía el correspondiente permiso de operación y las pertinentes habilitaciones a los socios de la compañía para que cumplan el trámite de regularización.

No obstante, la Agencia Nacional de Tránsito, mediante resolución N.º 024-CPO-017-2012-ANT del 11 de abril de 2012, concedió el permiso de operación a ECUATAXIS, pero se abstuvo de otorgar las respectivas habilitaciones a los socios. Señala que ECUATAXIS, mediante escrito del 18 de abril de 2012, solicitó a la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP) que realice el registro de los beneficiarios, en base al permiso otorgado por la Agencia Nacional de Tránsito. Luego de ello, la misma compañía solicitó nuevamente al Municipio que se proceda con el registro para que puedan cumplir con la revisión vehicular y obtener las habilitaciones operacionales.

De esta forma, la EPMMOP, en oficio N.º 00515 del 26 de abril de 2012, dirigido a la Procuraduría, señaló que la Agencia Nacional de Tránsito, a pesar de no tener competencia en el Distrito Metropolitano de Quito para emitir permisos de operación, resolvió la concesión del permiso de operación para ECUATAXIS (398 unidades) que brinda servicio de transporte en taxi convencional en el Distrito, ante lo cual, añadió que aparentemente existiría un conflicto positivo de competencia constitucional con la Agencia Nacional de Tránsito, por lo cual iniciarían las acciones correspondientes de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

 Posterior a ello, mediante oficio del 12 de julio de 2012, la Procuraduría Metropolitana envió un requerimiento a la Agencia Nacional de Tránsito para que



se declare incompetente respecto del otorgamiento de los permisos de operación y revoque los concedidos, debido a que la competencia pertenece al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Ante este requerimiento, mediante oficio N.º 4613-ANT-ANT-2012 del 17 de agosto de 2012, el director ejecutivo de la Agencia Nacional de Tránsito señaló que su representada ha dado cumplimiento a normas legales y la resolución del Tribunal Contencioso Administrativo N.º 1, por lo que se abstuvo de revocar los permisos otorgados a favor de la compañía ECUATAXIS.

En ese sentido, manifiesta que conforme lo dispone la Constitución de la República en su artículo 436 numeral 7, en concordancia con el artículo 144 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional tiene la competencia para resolver o dirimir competencias o atribuciones entre funciones del Estado u órganos determinados en la Constitución.

Señala además que se ha cumplido con lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ya que en un primer momento se presentó el requerimiento previo de incompetencia a la Agencia Nacional de Tránsito, y en virtud de haberse negado, se faculta al requirente para acudir ante la Corte Constitucional para que sea este organismo el que resuelva el conflicto positivo de competencias.

Respecto del fondo del asunto, señala que de acuerdo al artículo 262 de la Constitución de la República, los gobiernos municipales tienen competencias exclusivas respecto de la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte público dentro de su territorio.

De igual manera, señala que el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), en su artículo 55 literal **f** determina como competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado municipal, planificar, regular y controlar el tránsito y transporte terrestre dentro de su jurisdicción cantonal, en concordancia con el artículo 84 literal **q**, en relación a las funciones del gobierno del distrito autónomo descentralizado.

Por su parte, expone que la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, en su artículo 2, determina que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es competente para planificar, regular y coordinar todo aquello relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción, para lo cual, goza de la competencia exclusiva para dictar las normas que sean necesarias para el efecto.

En esta misma línea, expone que la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en su artículo 30 numeral 5 literal **c** consagra que dentro de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales se encuentra la de “planificar, regular y controlar las actividades y operaciones de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, los servicios de transporte público de pasajeros y cargar, transporte comercial y toda forma de transporte colectivo y/o masivo en el ámbito urbano e intracantonal...”. En igual sentido, el literal **p** del citado artículo consagra como competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales “emitir títulos habilitantes para la operación de servicios de transporte terrestre a las compañías y/o cooperativas debidamente constituidas a nivel intracantonal”.

En concordancia con el artículo citado en el párrafo anterior, el artículo 66 *ibidem* determina que el servicio de transporte público intracantonal es aquel que opera dentro de los límites cantonales, para lo cual, los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos se encuentran facultados para la celebración de los contratos y permisos de operación de dichos servicios, mientras que la Agencia Nacional de Tránsito tiene la atribución de celebrar estos contratos en los cantones que no hayan asumido la competencia, en concordancia con el artículo 73 *ibidem*, que dispone que los títulos habilitantes pueden ser conferidos por la Agencia Nacional de Tránsito, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Municipales o Metropolitanos, dentro del ámbito de sus competencias.

En relación con lo establecido en el párrafo superior, el artículo 75 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, prescribe que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales, en el marco de sus competencias y dentro de su jurisdicción, podrán otorgar contratos de operación para la prestación de servicio de transporte público de personas o bienes,; permisos de operación para la prestación de los servicios de transporte comercial, y autorizaciones para operación de servicios de transporte por cuenta propia. Inclusive, el propio artículo señala que en aquellas jurisdicciones donde los gobiernos autónomos descentralizados no hayan asumido la competencia, corresponde a la Agencia Nacional de Tránsito otorgar los títulos habilitantes antes señalados.

En igual sentido, manifiesta que el artículo 83 del Reglamento a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial determina que a aquellos gobiernos autónomos descentralizados que hayan asumido las competencias, les corresponde otorgar los títulos habilitantes, entre los que se encuentra el transporte comercial intracantonal.

2



En base a lo expuesto, señala que el Concejo Metropolitano de Quito aprobó la ordenanza N.º 0047, con la finalidad de regular el servicio de taxi en el Distrito. Esta ordenanza, en su artículo 16, exige para la regularización en la prestación de este servicio, el permiso de operación –para las operadoras– y la calificación de auto taxi, para el titular del vehículo destinado a taxi.

Argumenta además que las competencias de la Agencia Nacional de Tránsito se encuentran establecidas en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. En ese sentido, su artículo 16 señala que la Agencia Nacional de Tránsito se encarga de la regulación, planificación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el ámbito de sus competencias, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados. En concordancia con lo expuesto, el artículo 74 de la citada ley señala que es de competencia de la Agencia Nacional de Tránsito otorgar títulos habilitantes: contratos de operación para la prestación del servicio de transporte público de personas o bienes, en cualquier tipo en el ámbito interprovincial e internacional; permisos de operación para servicios de transporte comercial, en cualquier tipo, para el ámbito interprovincial; y autorizaciones de operación para el servicio de transporte por cuenta propia, en cualquier tipo, dentro del ámbito interprovincial.

Por lo expuesto, señala que de la normativa citada se aprecia que las competencias relacionadas con el transporte terrestre en el Distrito Metropolitano de Quito, pertenecen al Municipio desde el año 1993, mediante la expedición de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y que las mismas adquieren el carácter de exclusivas desde la promulgación del Decreto Ejecutivo 3304 del 02 de diciembre de 1995, consolidado a partir de la vigencia de la Constitución del 2008.

Indica, además, que a pesar de que las competencias y sus delimitaciones son evidentes en la normativa señalada, la Agencia Nacional de Tránsito expidió una resolución que ya no tenía la competencia para regular el transporte intracantonal y “no tenía la atribución para ejercerla concediendo permisos de operación (...)”. Así, la justificación empleada por esta, se fundamenta en la ejecución de una decisión judicial, ante lo cual señala que la resolución N.º 024-CPO-017-2012-ANT del 11 de abril de 2012, que concede el permiso de operación a la Compañía de Transporte ECUATAXIS, vulnera lo determinado en la norma constitucional y legal vigente, al ser una “atribución exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados otorgar los permisos de operación”.

Añade que en ningún momento la Agencia Nacional de Tránsito determinó la norma constitucional y legal que se fundamenta, la cual fue basada en una orden judicial, no obstante que las competencias nacen de la propia Constitución y la ley,

y no a partir de una orden judicial. De esta forma, indica que la Agencia Nacional de Tránsito, al conceder los permisos de operación a la citada compañía, se arrogó funciones que no le competían, al no estar consagradas ni en la Constitución ni en ley alguna, por lo cual existe una clara problemática entre el Municipio de Quito y la Agencia Nacional de Tránsito con respecto a “cuál de los dos organismos del Estado es el competente para otorgar permisos a las compañías que ofrecen el servicio de transporte terrestre intracantonal...”; para lo cual, la Corte Constitucional debe establecer cuál de los dos organismos “ostentaba la titularidad de la competencia para otorgar permisos de operación, autorización y títulos habilitantes a las empresas de transporte terrestre intracantonal a la fecha en que se dictó la resolución N.º 024-CPO-017-2012-ANT”.

Pretensión

Con estos antecedentes, el accionante solicita a esta Corte Constitucional:

1. Reafirme cuál es el organismo que ostenta la titularidad de la competencia controvertida, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.
2. Determine si la Resolución de la ANT No. 024-CPO-017-2012-ANT de 11 de abril de 2012, tiene validez jurídica o adolece de vicio competencial.
3. Resuelva cuál es el organismo competente para otorgar las Habilitaciones Administrativas a favor de los socios de ECUATAXIS, en caso se acepte que la ANT actuó constitucional y legalmente al expedir la Resolución referida en cumplimiento de la sentencia dictada por la Segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo”

Contestación a la demanda

Mediante providencia del 01 de octubre de 2013, la jueza sustanciadora dispuso la notificación a las partes procesales con el contenido del auto y la demanda, para que en el término de quince días presenten sus fundamentos de descargo sobre el contenido de la misma.

En tal virtud, de fs. 55 a 58 del expediente constitucional obra el escrito presentado por la directora ejecutiva de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que en lo principal señala:

Que el 18 de agosto de 2009, el representante legal de ECUATAXIS S.A. solicitó a la entonces Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, actual Agencia Nacional de Tránsito, la concesión del permiso de operación, con fundamento en la resolución N.º 026-DIR-2008-CNTTT del 09 de abril de 2008, emitida por el ex Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, en donde se resolvió aprobar “que las operadoras de transporte público que hayan



obtenido resolución de factibilidad favorable previo a su constitución jurídica, se conceda el permiso de operación, en base al informe técnico y jurídico (sic) que fundamentó su constitución...”

No obstante, esta resolución fue derogada y dejada sin efecto por la Comisión Nacional del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, mediante resolución N.º 002-DIR-2009-CNTTTSV del 12 de febrero de 2009, esto es, seis meses antes de que la compañía ECUATAXI S. A., solicite acogerse a la misma, razón por la cual la Comisión antes citada con oficio N.º 0560-DT-TH-2009-CNTTTSV del 29 de diciembre de 2009, puso a conocimiento del solicitante sobre la imposibilidad de atender dicho requerimiento.

Ante la negativa en sus pretensiones, indica que ECUATAXIS planteó una acción de protección, la cual fue rechazada en primera instancia y aceptada en segunda a través del pronunciamiento efectuado por la Segunda Sala de Garantías Penales de Pichincha, dejando sin valor jurídico el oficio N.º 0560-DT-TH-2009-CNTTTSV.

Adicionalmente, manifiesta que ECUATAXIS presentó una demanda ante el Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, para que se ejecute por silencio administrativo una supuesta solicitud de reingreso del trámite de concesión del permiso de operación, efectuada supuestamente por un asesor presidencial, mediante oficio ASP-0-10-384 del 17 de febrero de 2010.

Al respecto, señala que la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo dictó sentencia el 01 de septiembre de 2010, ejecutando el silencio administrativo, cuyo efecto legal señala:

es que la pretensión de los actores fue aceptada por el ministerio de la Ley, y se dispone en consecuencia, que la entidad demandada proceda a conceder el correspondiente permiso de operación y las pertinentes habilitaciones a los socios de la Compañía de Transporte Ecuataxis S.A. (...) y en las demás instituciones encargadas del proceso de organización, planificación y regularización del transporte público dentro del Distrito Metropolitano de Quito, a fin de que se cumpla con el trámite de regularización (...) y se niega a la parte actora la petición de medidas cautelares solicitadas en la demanda.

Con estos antecedentes, manifiesta que mediante oficio N.º 3264 DE-2010-CNTTTSV del 10 de diciembre de 2010, el director ejecutivo de la ex Comisión del Transporte puso a conocimiento del gerente de la Empresa Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas del Municipio de Quito, la sentencia antes citada, y remitió el expediente, la sentencia y la resolución de constitución jurídica de ECUATAXIS S. A., para que sea el Municipio de Quito el que otorgue el permiso de operación.

No obstante, mediante oficio N.º 49-EPMMOP-GG del 26 de enero de 2011, el gerente general de la Empresa Pública Municipal de Movilidad y Obras Públicas contestó al oficio remitido, argumentando que en dicha sentencia se dispone que sea la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial la que otorgue el permiso de operación y las habilitaciones a los socios de la compañía ECUATAXIS S. A., “por lo que resulta improcedente que tal obligación sea cedida a una institución que no fue parte procesal”.

Ante esta negativa de la Empresa Pública Municipal de Movilidad y Obras Públicas, la Agencia Nacional de Tránsito, emitió la resolución N.º 024-CPO-017-2012-ANT del 11 de abril de 2012, a través de la cual concedió el permiso de operación a ECUATAXIS S. A., pero se abstuvo de otorgar las respectivas habilitaciones a los socios. En ese sentido, señala que la Agencia Nacional de Tránsito emitió esta resolución para dar cumplimiento al menos de manera parcial de la sentencia dictada, lo cual implica que la esta no se arrogó competencias, sino que se vio en la obligación de emitir el título habilitante.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y dirimir conflicto de competencia o atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 7 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 145 al 147 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 10 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Por otra parte, esta acción es tramitada de conformidad con el ordenamiento constitucional y legal vigente, por lo que se declara su validez.

Finalidad de la acción de conflictos de competencia

La Constitución de la República, al establecer las atribuciones de la Corte Constitucional, en su artículo 436 numeral 7, le concede a esta la facultad de dirimir conflictos de competencias suscitadas entre funciones del Estado u otros órganos establecidos en la Constitución. El ejercicio de esta facultad se ha regulado mediante la acción de dirimencia de competencia en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, a partir de su artículo 144 numeral 1.



El artículo 145 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que:

La Corte Constitucional resolverá los conflictos de competencias constitucionales, positivos o negativos, entre funciones u órganos establecidos en la Constitución, cuya solución no esté atribuida a otro órgano.

Los titulares de los órganos constitucionales, incluidos regímenes especiales, o funciones del Estado podrán someter a conocimiento de la Corte Constitucional la existencia de un conflicto de competencias.

Análisis constitucional

En el caso *sub júdice*, el accionante, procurador metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, solicita a esta Corte Constitucional, determinar cuál es el organismo titular respecto de las competencias relacionadas con la planificación, regulación y control del tránsito y del transporte público. Esta solicitud tiene como fundamento la resolución N.º 024-CPO-017-2012-ANT del 11 de abril de 2012, por medio de la cual, la Agencia Nacional de Tránsito concedió el permiso de operación a ECUATAXIS S. A., pero se abstuvo de otorgar las respectivas habilitaciones a los socios.

De esta forma, la Corte Constitucional procederá a resolver el siguiente problema jurídico:

¿Existe conflicto de competencia entre la Agencia Nacional de Tránsito y el Municipio de Quito respecto de la planificación, regulación y control del tránsito y transporte público?

Conforme lo determina el artículo 226 de la Constitución de la República:

las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente **las competencias y facultades** que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Así, esta disposición constitucional determina que cualquier persona que ejerza potestad estatal, únicamente podrá realizarla en apego a las competencias y facultades determinadas en la propia Constitución como en la ley. Es decir, el marco de actuación de las potestades públicas se circunscribe al ámbito de actuación establecida en la Constitución y en las leyes correspondientes, guardando estricta relación con el derecho a la seguridad jurídica, establecido en

el artículo 82 de la Constitución de la República, el cual se fundamenta en el respeto de las normas constitucionales y legales vigentes en el ordenamiento jurídico nacional, en procura que los actos derivados de los poderes públicos se sujeten a normas previas, claras, públicas, y que sean realizados en el marco de competencias atribuidas a cada una¹.

En esta misma línea, es importante para el presente caso determinar qué se entiende por competencia. En términos generales, una competencia puede ser entendida como una restricción y limitación al ejercicio del poder público, a efectos de impedir actuaciones arbitrarias ilegales o ilegítimas, en el cumplimiento del ejercicio del poder.

Así, Gordillo² define a las competencias como:

el conjunto de funciones que un agente puede legítimamente ejercer; el concepto de “competencia” da así la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo: Es su aptitud legal de obrar y por ello se ha podido decir que incluso formaría parte esencial e integrante del propio concepto de órgano.

Entonces, las competencias constituyen el conjunto de funciones atribuidas mediante ley o la Constitución, para el ejercicio de la potestad pública. En concordancia con lo expuesto, la norma infra constitucional ecuatoriana se refiere a las competencias como “capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector. Se ejercen a través de facultades³”.

Comprendido el concepto de competencia, corresponde conceptualizar el término “facultades”. Así, el ordenamiento jurídico nacional entiende a las facultades como “atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno⁴”; y distingue cinco clases o formas: rectoría, planificación, regulación, control y gestión. De estas cinco facultades únicamente la facultad de rectoría no puede ser concurrente con otros organismos del sector público.

En este mismo sentido, la norma infra constitucional reconoce dos clases de competencias: exclusivas y concurrentes. Las competencias exclusivas se refieren a aquellas competencias cuya titularidad se encuentra en un solo nivel de gobierno, mientras que las concurrentes son aquellas cuya titularidad corresponde a distintos

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP

² Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, Tomo I, Parte General, Fundación Derecho Administrativo, 1era edición, B.A. 2013, pág XII-V

³ Artículo 113 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

⁴ Artículo 116 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

d



niveles de gobierno⁵. En este sentido, se puede verificar que la Constitución vigente “establece un régimen de competencias entre los distintos niveles de gobierno, determinando la existencia de competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, y competencias concurrentes en donde pueden actuar más de uno de ellos⁶”. En esta línea, la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que si bien se ha establecido competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, la Constitución no excluye que estas puedan ser concurrentes entre varios actores gubernamentales, para el desarrollo de las actividades establecidas en el propio texto constitucional⁷. Así, la Constitución de la República determina que su ejercicio “no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno⁸”. Consecuentemente, las competencias exclusivas son aquellas cuya titularidad pertenece a un nivel de gobierno, no obstante existe la obligación de coordinar adecuadamente con los demás niveles de gobierno, a efectos de alcanzar los objetivos trazados en la Constitución y en el Plan Nacional del Buen Vivir.

En este orden de ideas, la Constitución de la República, en su artículo 238, determina que los gobiernos autónomos descentralizados son aquellos entes organizados en virtud de los distintos niveles de gobierno, reconociendo la existencia de juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

En esta línea, el artículo 264 numeral sexto de la Constitución de la República establece como competencia exclusiva de los gobiernos municipales “planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal”.

En otras palabras, y retomando los conceptos expuestos en párrafos superiores, las facultades otorgadas a los municipios cantonales o distritos metropolitanos, se refieren exclusivamente a la planificación, regulación y control del transporte y tránsito, dentro de su jurisdicción, dejando de lado la rectoría, cuya competencia la ejerce otro organismo de diferente nivel de gobierno⁹.

⁵ Artículos 114 y 115 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 003-11-SIN-CC, caso N.º 0002-11-IN

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 003-11-SIN-CC, caso N.º 0002-11-IN

⁸ Constitución de la República, artículo 260.

⁹ COOTAD, artículo 116, segundo inciso.- La rectoría es la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos. Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios bajo el principio de unidad nacional.

La planificación consiste en “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, y en el marco del Sistema Nacional de Planificación. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno¹⁰”. Es decir, la facultad de planificación de un gobierno autónomo descentralizado (en adelante GADs) responde siempre a lo establecido en y por el Sistema Nacional de Planificación; no obstante, los gobiernos autónomos descentralizados pueden crear la política pública, programas y acciones en el marco de los objetivos trazados en el sistema.

Por otro lado, la regulación consiste en 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 correspondiente¹¹”. En este sentido, los GADs se encuentran facultados de expedir los actos normativos pertinentes para asegurar el cumplimiento de la política pública y demás programas y acciones tendientes a cumplir los objetivos determinados en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, dichos actos normativos se circunscriben a lo determinado, tanto por las políticas dictadas por el organismo que ostenta la rectoría, así como en apego al marco constitucional y legal aplicable.

Por control, en cambio, se entiende “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 y el ordenamiento jurídico¹².” Es decir, el control implica la verificación del cumplimiento con los actos normativos dictados en función del cumplimiento de los objetivos, planes y programas debidamente planificados.

Finalmente, la gestión constituye la capacidad de ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos, la misma que puede ejercerse concurrentemente con diferentes niveles de gobierno¹³.

¹⁰ Artículo 116 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

¹¹ Artículo 116 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

¹² Artículo 116 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

¹³ Artículo 116 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).



Por lo expuesto, y de acuerdo a lo determinado en la norma constitucional, los municipios cantonales y los distritos metropolitanos autónomos¹⁴, gozan, respecto del tránsito y transporte terrestre, de competencias exclusivas para planificar, regular y controlar, dentro del ámbito de su jurisdicción, en observancia y cumplimiento de las políticas públicas y normativas dictadas por los organismos rectores en las diferentes materias, a efectos de cumplir los objetivos determinados en la Constitución de la República y el Plan Nacional del Buen Vivir.

En el caso *sub examine*, el accionante solicita a esta Corte, entre otras cosas, determinar cuál es el organismo que ostenta la titularidad de la competencia controvertida, la validez o invalidez jurídica de la resolución N.º 024-CPO-017-2012-ANT, y que determine el organismo competente para otorgar los documentos habilitantes en favor de la compañía ECUATAXIS S. A.

En base a lo anotado en párrafos anteriores, respecto del primer asunto, basta con remitirse a la norma constitucional, la cual es clara al determinar que los gobiernos municipales gozan de competencia exclusiva para ejercer las facultades de planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su jurisdicción territorial, lo que implica a su vez que a pesar de gozar de la autonomía suficiente para ejercer dichas funciones, estas deben ser ejercitadas en apego a las normas constitucionales y legales pertinentes, así como la diferente política pública emitida por los organismos rectores en distintas materias; por tanto, si bien se trata de competencias de carácter exclusivo, esto no quiere decir que los GADs municipales puedan planificar, controlar y regular conforme su propia voluntad; por el contrario, siempre deberán observar las políticas dictadas por el organismo rector en la materia, así como lo dispuesto en la Constitución y las leyes.

Respecto del segundo punto puesto a consideración de este Organismo, es importante anotar que a través de una acción de dirimencia de competencias, este no puede pronunciarse respecto de la validez de un acto administrativo, para lo cual existen las vías constitucionales y legales pertinentes.

Finalmente, en lo concerniente al tercer pedido del accionante, es necesario considerar el alcance de los conceptos antes citados. En ese sentido, una interpretación literal de la norma constitucional permitiría colegir que la expedición de los permisos habilitantes para la operación del servicio de taxis, constituye una competencia que recae sobre los gobiernos autónomos descentralizados municipales, en tanto la habilitación de compañías de transporte que presten el servicio de taxi, requiere que se ajuste a una planificación previa; de

¹⁴ Constitución de la República, artículo 266, primer inciso.- Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales.

igual modo, la concesión del permiso implica que la autoridad pertinente debe hacer cumplir las normas expedidas para el efecto, así como el respectivo control, cuyo fin es garantizar el cumplimiento de la normativa, planes y programas diseñados en el ámbito del transporte terrestre y tránsito, se lleven a cabo en cumplimiento con las normas dictadas en el marco de sus competencias.

Por lo expuesto, realizar una interpretación literal de la norma constitucional, nos permite identificar que la competencia para la planificación, regulación y control del tránsito y del transporte terrestre, recae sobre los gobiernos autónomos descentralizados cantonales o municipales, dentro de su jurisdicción territorial. A pesar de ser una competencia exclusiva, no obsta de la responsabilidad de actuar conforme el marco establecido por el organismo rector en la materia, en respeto a lo determinado en la Constitución de la República y las leyes; recordando que “el ejercicio de las competencias exclusivas establecidas en la Constitución para cada nivel de gobierno, no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos¹⁵”, lo que obliga a una adecuada coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, en esta materia.

Sobre esta base, en el caso *sub júdice*, no se verifica un conflicto de competencia, dado que la regla contenida en la norma es clara en su tenor literal, esto es, que a partir de su lectura no se necesita realizar otro tipo de interpretación para comprender el alcance y el contenido de su texto.

En concordancia con lo establecido en el párrafo anterior, la Constitución de la República, en su artículo 427, señala:

Las normas constitucionales se interpretarán por **el tenor literal** que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional. (Lo resaltado es de la Corte).

Conforme lo señalado por la Corte Constitucional para el período de transición¹⁶:

En consecuencia, la interpretación constitucional, con el texto en referencia - escrito - aun teniendo carácter normativo, ya no es un problema jurídico; no amerita analizar la "sustancial cuestión de ¿Cómo interpretar la Constitución?" y concentrar la atención a los métodos de interpretación, pues, debe interpretarse por el "tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad" y solo entrar a los métodos - Interpretativos - en caso de duda.

¹⁵ Artículo 126 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia interpretativa 001-08-SI-CC, causas acumuladas 0003-08-IC; 0004-08-IC; 0006-08-IC; 0008-08-IC



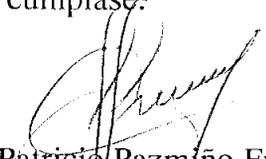
En otras palabras y acorde el razonamiento vertido, si las normas son claras al tenor de su propio significado, no amerita aplicar ninguna otra forma de interpretación de estas. Así, la regla contenida en el numeral sexto del artículo 264 de la Constitución de la República es completamente clara en su tenor literal, es decir, es de competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, “planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal”. Por lo expuesto, y en razón del análisis precedente, la Corte Constitucional, en un ejercicio de la aplicación literal de la norma antes citada, considera que la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público pertenece a los gobiernos municipales, conforme el texto constitucional.

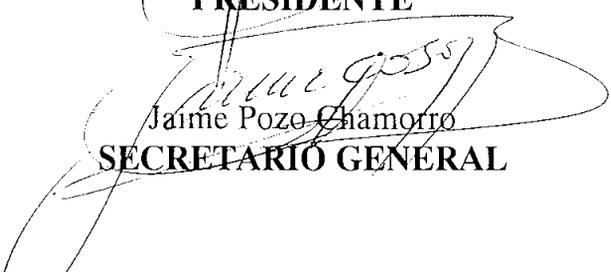
III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

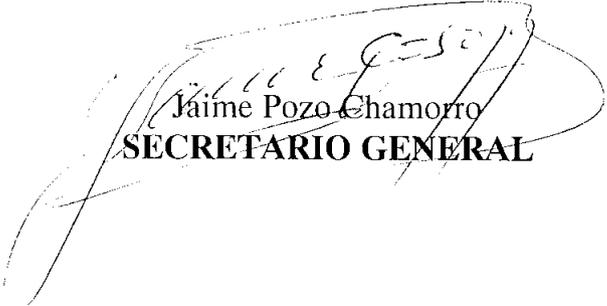
1. Aceptar la acción de dirimencia de competencia positiva presentada por el procurador metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito en contra de la Agencia Nacional de Tránsito.
2. Dirimir que la competencia exclusiva para “planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal”, conforme su tenor literal, pertenece a los gobiernos municipales, de conformidad con lo determinado en el artículo 264 numeral sexto de la Constitución de la República.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.


Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Wendy Molina Andrade y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 29 de abril de 2015. Lo certifico.

JPCH/CP/mecp



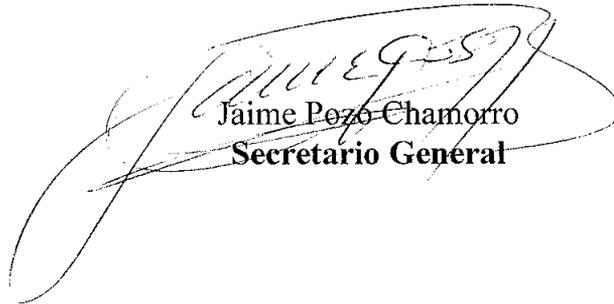
Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0003-12-DC

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 27 de mayo del dos mil quince.- Lo certifico.


Jaime Pezo Chamorro
Secretario General

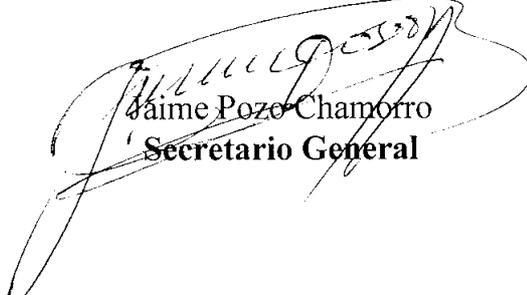
JPCH/LFJ



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0003-12-DC

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los veintisiete días del mes de mayo de dos mil quince, se notificó con copia certificada de la Sentencia Nro. 001-15-SDC-CC de 29 de abril del 2015, a los señores: Procurador Metropolitano del Municipio de Quito en la casilla constitucional 053; a Paola Carvajal Ayala, Directora Ejecutiva de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (ANT), en la casilla constitucional 086 y a través del correo electrónico: casilleropichincha@ant.gob.ec; a Diego García Carrión, Procurador General del Estado en la casilla constitucional 018; y, al Presidente de la Compañía de Transporte de Taxis ECUATAXIS S.A., en la casilla constitucional 154, así como también a través del correo electrónico: gustavo.medina@medinayarauz.com; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ

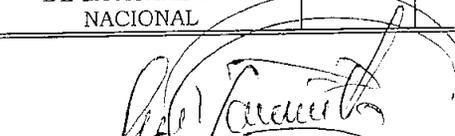


**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 269

ACTOR	CASILL A CONSTITUCION AL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILL A CONSTITUCION AL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
		MARCO ARTURO GONZÁLEZ DÁVILA	278	0338-14-EP	SENTENCIA Nro. 161-15- SEP-CC DE 13 DE MAYO DEL 2015
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
ALCALDE Y PROCURADOR SÍNDICO DEL CANTÓN TULCÁN	105	NELSON ROBERTO FUEL ROSERO	286	1543-12-EP	SENTENCIA Nro. 142-15- SEP-CC DE 29 DE ABRIL DEL 2015
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
		DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL ECUADOR	024	0273-12-EP	SENTENCIA Nro. 133-15- SEP-CC DE 29 DE ABRIL DEL 2015
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
VÍCTOR MANUEL MORALES SARMIENTO	710			0366-11-EP	SENTENCIA Nro. 132-15- SEP-CC DE 29 DE ABRIL DEL 2015
MANUEL LUCAS PUCHA AGUINZACA, REPRESENTANTE LEGAL DE LA COOPERATIVA DE TRICICLOS A TRACCIÓN HUMANA Y MOTORIZADA PRIMERO DE MAYO	509	PAOLA CARVAJAL AYALA, DIRECTORA EJECUTIVA DE LA AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL (ANT)	086	0047-10-IN	SENTENCIA Nro. 014-15- SIN-CC DE 29 DE ABRIL DEL 2015
		DIEGO GARCÍA CARRIÓN, PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
IGOR KROCHIN LAPENTY, APODERADO DE LA EMPRESA TELCONET S.A.	126	DIEGO GARCÍA CARRIÓN, PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018	0055-14-IN	SENTENCIA Nro. 016-15- SIN-CC DE 13 DE MAYO DEL 2015
PROCURADOR METROPOLITANO DEL MUNICIPIO DE QUITO	053	PAOLA CARVAJAL AYALA, DIRECTORA EJECUTIVA DE LA AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL (ANT)	086	0003-12-DC	SENTENCIA Nro. 001-15- SDC-CC DE 29 DE ABRIL DEL 2015
		DIEGO GARCÍA CARRIÓN, PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
		PRESIDENTE DE LA COMPAÑÍA DE TRANSPORTE DE TAXIS ECUATAXIS S.A.	154		
MARCO HERNÁN MONTENEGRO AGUILAR	107	DIEGO GARCÍA CARRIÓN, PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018	0025-10-AN	005-15-SAN-CC DE 06 DE MAYO DEL 2015
		GABRIELA RIVADENEIRA BURBANO, PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL	015		

Total de Boletas: (20) VEINTE


Luis Fernando Jaramillo
SECRETARÍA GENERAL

QUITO, D.M., Mayo 27 del 2015
CASILLEROS CONSTITUCIONALES
Fecha: 27 MAYO 2015
Hora: 15h 30
Total Boletas: 20

Notificador7

De: Notificador7
Enviado el: miércoles, 27 de mayo de 2015 15:03
Para: 'casilleropichincha@ant.gob.ec'; 'gustavo.medina@medinayarauz.com'
Asunto: Notificación de la Sentencia Nro. 001-15-SDC-CC dentro del Caso Nro. 0003-12-DC
Datos adjuntos: 0003-12-DC-sen.pdf

