



Quito, D. M., 6 de abril de 2016

SENTENCIA N.º 025-16-SIN-CC

CASO N.º 0047-14-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Los señores Roger Byron Revelo Burbano en calidad de presidente de la compañía de transporte TRANSBYGU S. A., Miguel Eduardo Vega Salazar en calidad de presidente de UNIVALLES y otros, el 8 de octubre de 2014, presentaron ante la Corte Constitucional del Ecuador una demanda de acción pública de inconstitucionalidad de acto normativo respecto del artículo I.473 (2) del Parágrafo XVIII denominado Suspensión, Multa, Retención del Automotor, Clausura del Establecimiento y Jurisdicción Coactiva de la **Ordenanza Municipal N.º 247**, aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito y sancionada por el alcalde metropolitano el 11 de enero de 2008, y del primer punto de la disposición transitoria segunda, denominada Régimen Sancionatorio de la **Ordenanza Municipal N.º 047**, aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito y sancionada por el alcalde metropolitano el 15 de abril de 2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 8 de octubre de 2014, certificó que en referencia a la acción N.º 0047-14-IN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, conforme consta de la razón que obra a foja 180 del proceso constitucional; sin embargo, se dejó constancia para los fines pertinentes, que la referida causa tiene relación con el caso N.º 0015-11-IN.

Mediante auto emitido el 18 de diciembre de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional integrada por los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, avocó conocimiento de la causa N.º 0047-14-IN, admitiendo a trámite la acción pública de inconstitucionalidad de acto normativo planteada por el señor Roger Byron Revelo Burbano y otros.

Posteriormente, de conformidad con el sorteo de ley, le correspondió a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, el conocimiento de la causa N.º 0047-14-IN, quien avocó conocimiento del expediente constitucional mediante auto emitido el 3 de septiembre de 2015, a través del cual se ordenaron las

notificaciones respectivas a las partes procesales y se convocó a audiencia pública el 29 de septiembre de 2015.

Texto de la norma jurídica objeto de la acción de inconstitucionalidad

Conforme se desprende del texto de la demanda, los accionantes impugnan el artículo I.473 (2) del Parágrafo XVIII denominado Suspensión, Multa, Retención del Automotor, Clausura del Establecimiento y Jurisdicción Coactiva de la **Ordenanza Municipal N.º 247**, aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito y sancionada por el alcalde metropolitano el 11 de enero de 2008, y el primer punto de la disposición transitoria segunda, denominada Régimen Sancionatorio de la **Ordenanza Municipal N.º 047**, aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito y sancionada por el alcalde metropolitano el 15 de abril de 2011, cuya transcripción es la siguiente:

Ordenanza Municipal N.º 247

Parágrafo XVIII

SUSPENSIÓN, MULTA, RETENCIÓN DEL AUTOMOTOR, CLAUSURA DEL ESTABLECIMIENTO Y JURISDICCIÓN COACTIVA

Art. I.473 (2).- Los vehículos detenidos en los operativos a los que se refiere el artículo I.471 (1), serán retenidos en los patios de la EMSAT por 15 días, y su propietario obligado a pagar una multa equivalente a tres remuneraciones básicas unificadas.

La reincidencia se sancionará con el doble de las penas previstas en el inciso anterior.

Ordenanza Municipal N.º 047

Disposiciones Transitorias (...)

Segunda.- Régimen sancionatorio.-

1. Mientras se expida la Ordenanza Metropolitana que incorpore el Título de "Infracciones y sanciones" al Código Municipal, la presente Ordenanza Metropolitana se sujetará al siguiente régimen jurídico sancionatorio: Una vez que concluya el Proceso de Regulación del Servicio de Taxi 2011, las y los administrados que presten el Servicio de Taxi, sin Habilitaciones Administrativas o en contravención a las normas administrativas o técnicas, serán sancionados con una multa de veinte remuneraciones unificadas y la inhabilitación por cinco años para participar en las Convocatorias Públicas relacionadas con el Servicio de Taxi.

Fundamentos de la demanda de inconstitucionalidad

El señor Roger Byron Revelo Burbano y otros, presentaron ante la Corte Constitucional una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra del Parágrafo XVIII denominado Suspensión, Multa, Retención del Automotor,





Clausura del Establecimiento y Jurisdicción Coactiva de la Ordenanza Municipal N.º 247, aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito y sancionada por el alcalde metropolitano el 11 de enero de 2008, y de la disposición transitoria segunda, denominada Régimen Sancionatorio de la Ordenanza Municipal N.º 047, aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito y sancionada por el alcalde metropolitano el 15 de abril de 2011.

En la referida demanda de inconstitucionalidad, los accionantes señalan en lo principal que impugnan la constitucionalidad tanto del contenido como del procedimiento previo a través del cual fueron aprobadas las ordenanzas cuestionadas. Esto, por cuanto la disposición transitoria segunda de la Ordenanza Municipal N.º 047 establece que "... una vez que concluya el proceso de regulación del servicio de taxi 2011, las y los administrados que presten el servicio de taxi, sin las habilitaciones administrativas o en contravención a las normas administrativas técnicas, serán sancionados con una multa de veinte remuneraciones unificadas y la inhabilitación por cinco años para participar en las Convocatorias Públicas relacionadas con el servicio de taxi". Así, consideran los accionantes, que las sanciones aprobadas por el Concejo Municipal son exorbitantes y vulneran el derecho a no ser sancionados dos veces por una misma infracción.

Adicionan que el artículo I.473(2) de la Ordenanza Municipal N.º 247, establece entre otros, que: "Los vehículos detenidos en los operativos a los que se refiere el Art. I471 (1) serán retenidos en los patios de la EMSAT por 15 días y su propietario obligado a pagar una multa equivalente a tres remuneraciones básicas unificadas. La reincidencia se sancionará con el doble de las penas previstas en el inciso anterior"; sobre esta base, los accionantes consideran que las sanciones, al igual que las anteriores, son exorbitantes.

Adicionalmente, sostienen que las sanciones contenidas en las ordenanzas referidas contradicen las sanciones que al respecto establece el artículo 145 literal f de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial¹, y el artículo 386 del Código Orgánico Integral Penal². En este orden, consideran

¹ El artículo 145 literal f) de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, junto con los artículos correspondientes al capítulo de las contravenciones de tránsito, están actualmente derogados por la Disposición Derogatoria Décimo Octava de Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de Febrero de 2014 (Código Orgánico Integral Penal).

² Código Orgánico Integral Penal. "Art. 386.- Contravenciones de tránsito de primera clase.- Será sancionado con pena privativa de libertad de tres días, multa de un salario básico unificado del trabajador en general y reducción de diez puntos en su licencia de conducir:

1. La persona que conduzca sin haber obtenido licencia.
2. La o el conductor que falte de obra a la autoridad o agente de tránsito.
3. La o el conductor que con un vehículo automotor, exceda los límites de velocidad fuera del rango moderado, establecidos en el reglamento correspondiente.

En el caso del número 1, no se aplicará la reducción de puntos. El vehículo solo será devuelto cuando se cancele el valor de la multa correspondiente y la persona propietaria del vehículo será solidariamente responsable del pago de esta multa.

vulnerados el derecho a la igualdad ante la ley, el debido proceso y la proporcionalidad entre las infracciones y sanciones.

Pretensión de la demanda de inconstitucionalidad

De conformidad con los fundamentos presentados, los accionantes solicitan a la Corte Constitucional que se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones que constan en las ordenanzas municipales antes referidas. Así, la pretensión constante en la demanda que se analiza señala textualmente:

... le solicito dejar sin efecto o suspender la vigencia de las del contenido de las normativas (sic) del Régimen Sancionado de la Disposición Transitoria Segunda de las Ordenanzas Municipales 047 y Art. 1.473 (2) de la Ordenanza 0247, indicadas en líneas anteriores, que afectan los derechos de los comparecientes y de todos quienes apliquen a estos procesos reguladores del Transporte de taxi, toda vez que existieron violaciones de normas y de derechos constitucionales y sobre todo porque esta Demanda de Acción de Inconstitucionalidad presentada tiene como único propósito prioritario suspender la vigencia de las normativas de las Ordenanzas Municipales antes indicadas. Como medida cautelar solicito también la suspensión de la vigencia de las normativas de las sanciones contenidas en el Art. 386, numeral 2 de la COIP, así como la normativa de las disposiciones del régimen sancionador contenidas en las Ordenanzas 047 y 0247 indicadas en el acto inconstitucional por existir un conflicto de leyes o normativas y de aplicación de las mismas y sobre todo por afectar económicamente al bolsillo de los comparecientes, de conformidad al Art. 26 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Contestaciones a la demanda de inconstitucionalidad

Doctor Gastón Velásquez Villamar, procurador metropolitano y representante legal y judicial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

El 27 de enero de 2015, el doctor Gastón Velásquez Villamar en calidad de procurador metropolitano y representante legal y judicial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, presentó escrito de contestación a la demanda de inconstitucionalidad, señalando en lo principal que:

Será sancionado con dos salarios básicos unificados del trabajador en general, reducción de diez puntos en su licencia de conducir y retención del vehículo por el plazo mínimo de siete días:

1. La o el conductor que transporte pasajeros o bienes, sin contar con el título habilitante correspondiente, la autorización de frecuencia o que realice un servicio diferente para el que fue autorizado. Si además el vehículo ha sido pintado ilegalmente con el mismo color y características de los vehículos autorizados, la o el juzgador dispondrá que el vehículo sea pintado con un color distinto al de las unidades de transporte público o comercial y prohibirá su circulación, hasta tanto se cumpla con dicho mandamiento. El cumplimiento de esta orden solo será probado con la certificación que para el efecto extenderá el responsable del sitio de retención vehicular al que será trasladado el vehículo no autorizado. Los costos del cambio de pintura del vehículo estarán a cargo de la persona contraventora.
2. La persona que conduzca un vehículo con una licencia de categoría diferente a la exigible para el tipo de vehículo que conduce.
3. Las personas que participen con vehículos a motor en competencias en la vía pública".





El Concejo Metropolitano de Quito en ejercicio de sus competencias de regulación y control conferidas por la Constitución y la ley, expidió la Ordenanza Metropolitana N.º 247, sustitutiva de la Sección IV, Capítulo IX, Título II, Libro I del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial N.º 295 del 14 de marzo de 2008 con el objeto de administrar, gestionar, ejecutar, fiscalizar y sancionar todo lo relacionado al Sistema de Movilidad en la ciudad, que comprende el tránsito, transporte, red vial y su equipamiento.

Así, el párrafo XV de la Ordenanza N.º 247 confiere competencia a la ex EMSAT, actual Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (Ordenanza N.º 309 del 16 de abril de 2010) para controlar, erradicar y sancionar la prestación no autorizada del servicio público de transporte terrestre de personas o carga. El párrafo XVII confiere competencia para establecer medidas de regulación a la circulación vehicular (pico y placa). El párrafo XVIII regula la imposición de sanciones (suspensiones, multas, retención del automotor, clausura de establecimiento y jurisdicción coactiva) y el párrafo XIX regula su procedimiento.

El 15 de abril de 2011, se sanciona la Ordenanza Municipal N.º 0047 Reformatoria a la Ordenanza Metropolitana N.º 247, publicada en el Registro Oficial N.º 295 del 14 de marzo de 2008, que establece el régimen administrativo para la prestación del servicio de taxi en el Distrito Metropolitano de Quito. Posteriormente, el Código Orgánico Integral Penal, publicado en el Registro Oficial N.º 180-S del 10 de febrero de 2014, en su capítulo octavo, sección tercera, establece las contravenciones de tránsito.

En este orden, el procurador metropolitano y representante legal y judicial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, señala que las ordenanzas fueron creadas motivadamente sin afectar derechos fundamentales de los ciudadanos del Distrito Metropolitano de Quito y en atribución de las facultades conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados a través de la Constitución.

Es importante mencionar que las sanciones establecidas en las Ordenanzas Metropolitanas Nros. 247 y 047 buscan una sanción administrativa producto de la falta de los documentos y títulos habilitantes para circular por el Distrito Metropolitano, de ahí que, a criterio del procurador metropolitano y representante legal y judicial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, no existe fundamento jurídico alguno para demandar la inconstitucionalidad de estas ordenanzas.

Doctor Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado

El 23 de enero de 2015, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, presentó un escrito mediante el cual señala que los accionantes demandan la declaratoria de inconstitucionalidad de las ordenanzas municipales; no obstante, estas guardan conformidad con las competencias exclusivas otorgadas a los municipios, en el numeral 6 del artículo 264 de la Constitución de la República.

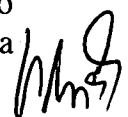
Adiciona que los accionantes establecen que las ordenanzas municipales vulneran el derecho a la igualdad; sin embargo, no se señala en la demanda de qué forma se genera dicha vulneración con lo que se demuestra que no se ha configurado tal transgresión. Mientras que en relación al argumento de sanciones desproporcionadas y la imposición de doble sanción por la misma causa, señala el compareciente que el Gobierno Autónomo Descentralizado de Quito, en aras de alcanzar mejores estándares de calidad en la prestación del servicio de taxis en el Distrito Metropolitano, consideró necesario iniciar un proceso de regularización del servicio, dentro del cual debían establecerse sanciones.

Por tanto, sostiene el director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado que no se pueden considerar a las sanciones contenidas en las ordenanzas impugnadas como excesivas y desproporcionadas, toda vez que el fin de dichas medidas es el mejoramiento del servicio de taxis en la ciudad de Quito y lograr mayores niveles de seguridad.

Sobre la base de lo anotado, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, al tenor de lo previsto en los artículos 89 y 91 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicitó al Pleno de la Corte Constitucional que emita una sentencia rechazando la acción pública de inconstitucionalidad propuesta por considerarla improcedente.

Audiencia pública

Conforme consta a foja 1300 del expediente constitucional, el 29 de septiembre de 2015 a las 09:00, tuvo lugar la audiencia pública señalada en la providencia del 3 de septiembre de 2015, a la cual comparecieron el señor Roger Byron Revelo Burbano, conjuntamente con sus abogados patrocinadores; el doctor Marco Antonio Proaño Durán, subprocurador síndico del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito conjuntamente con los abogados Diego Javier Ayala





Rivera y Santiago Ricardo Terán y el doctor Rodrigo Durango en representación de la Procuraduría General del Estado.

En lo principal, la parte accionante, por intermedio de sus abogados, expuso que la demanda no desconoce la competencia del Municipio de Quito prevista en el artículo 264 numeral 6 de la Constitución de la República; mas, considera que el artículo I.473 (2) de la Ordenanza N.º 247, publicada en el Registro Oficial N.º 295 del 14 de marzo de 2008 y la segunda disposición transitoria de la Ordenanza N.º 047 del 15 de noviembre de 2011, vulnera la Constitución de la República específicamente, el artículo 76 numeral 6, relativo al principio de proporcionalidad de sanciones administrativas. Aquello, en su criterio, transgrede la supremacía de la Constitución, prevista en el artículo 425 de la Norma Suprema.

Por su parte, el Municipio de Quito indicó que no se ha transgredido ninguna norma constitucional, puesto que se otorgó el tiempo adecuado para el cumplimiento de los requerimientos necesarios para obtener los permisos de funcionamiento, debiendo aplicarse las sanciones administrativas a quienes no cumplen con las disposiciones jurídicas que regulan el servicio de taxis. Finalmente, la Procuraduría General del Estado sostuvo que las ordenanzas tienen como propósito brindar un mejor servicio de taxis a los usuarios, sin que se desprenda contradicción alguna con el texto constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional del Ecuador, al amparo de lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad en contra de actos normativos emitidos por órganos y autoridades del Estado, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literales **c** y **d** y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y los artículos 3 numeral 2 literales **c** y **d** y 65 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Alcance del control abstracto de constitucionalidad

El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de

forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Así pues, garantizar que los preceptos de las normas infraconstitucionales se adecuen a lo dispuesto en la Norma Suprema constituye una tarea primordial de la Corte Constitucional mediante la cual vela por la armonía del ordenamiento jurídico.

En tal razón, la Corte Constitucional tiene la atribución de identificar la existencia de incompatibilidades lógicas entre normas secundarias y la Constitución de la República, sin que dicho análisis se realice respecto de un caso concreto, sino mediante un examen desligado del sujeto, es decir un examen abstracto de la norma.

En relación a lo anterior, esta Corte Constitucional se ha pronunciado en la sentencia N.º 008-13-SIN-CC, señalando la independencia del examen de la norma respecto a cualquier caso concreto: “Para realizar el control abstracto de constitucionalidad, corresponde a la Corte someter a examen la norma que se presume inconstitucional, independientemente de cualquier caso concreto de su aplicación”.

Por otro lado, esta modalidad de control de constitucionalidad puede realizarse tanto por la forma como por el fondo de la norma. Así en el control abstracto formal se verifica que el proceso de formación que dio origen al precepto normativo haya cumplido con el procedimiento previsto en la Constitución y en la ley mientras que, en el control abstracto por el fondo, se examina la compatibilidad del contenido de la norma con las disposiciones constitucionales.

Análisis constitucional

Dentro de un control integral, esta Corte Constitucional procede a realizar el correspondiente control formal y material del Parágrafo XVIII de la Ordenanza Municipal N.º 247 y de la disposición transitoria segunda de la Ordenanza Municipal N.º 047.

Control formal

De conformidad con el artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el control formal de las normas infraconstitucionales procede únicamente si la acción de constitucionalidad se presenta dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la norma impugnada “Art. 78.- El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas (...) 2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia”.





En atención de lo anotado y considerando que las normas infraconstitucionales impugnadas entraron en vigencia el 11 de enero de 2008 y el 15 de abril de 2011 respectivamente, no procede el análisis de las mismas por razones de forma en razón del tiempo transcurrido, toda vez que la demanda de inconstitucionalidad fue presentada el 8 de octubre de 2014.

Control material

Para ejercer el control material de las normas jurídicas cuestionadas, se analiza la incompatibilidad de estas con el contenido material de las disposiciones constitucionales; así, para el análisis respectivo, se plantea el siguiente problema jurídico:

El artículo I.473 (2) del Parágrafo XVIII de la Ordenanza Municipal N.º 247 y el primer punto de la disposición transitoria segunda de la Ordenanza Municipal N.º 047, ¿vulneran el principio constitucional de proporcionalidad de las sanciones, contenido en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución de la República?

El principio de proporcionalidad de las sanciones establecido en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución de la República, consagra que: “6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas y de otra naturaleza”. En este sentido, las autoridades públicas competentes deben realizar una cuidadosa tipificación de las conductas ilícitas y la medición razonable de sus consecuencias, a través de una gradación adecuada de las reacciones punitivas frente a los bienes jurídicos afectados y las lesiones causadas.

En el mismo sentido, a modo de referencia, conviene establecer que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia emitida en el caso Usón Ramírez vs. Venezuela, señaló que “... la racionalidad y proporcionalidad deben conducir la conducta del Estado en el desempeño de su poder punitivo, evitando así tanto la lenidad característica de la impunidad como el exceso y abuso en la determinación de las penas”³.

Respecto de las sanciones administrativas aplicadas por los gobiernos locales, que constituye el escenario planteado por los accionantes, conviene señalar que el artículo 395 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en plena armonía con el principio constitucional

³ CIDH. Caso Usón Ramírez vs. Venezuela. Sentencia del 20 de noviembre de 2009. Serie C N.º 207, párr. 87.

de proporcionalidad de las sanciones, establece que: “Los funcionarios de los gobiernos autónomos descentralizados, encargados del juzgamiento de infracciones a la normativa expedida por cada nivel de gobierno, ejercen la potestad sancionadora en materia administrativa (...) La potestad sancionatoria y los procedimientos administrativos sancionatorios se regirán por los principios de (...) proporcionalidad ...”.

En el caso concreto, los accionantes consideran que se vulneró el principio de proporcionalidad de las sanciones en tanto las normas acusadas de inconstitucionalidad, desde su punto de vista, establecen sanciones “exorbitantes”; en tal sentido, conviene analizar si las sanciones administrativas a las que la demanda de inconstitucionalidad hace referencia son el producto o no de una medición razonable de las consecuencias derivadas de la afectación a un bien jurídico. Para tal efecto, esta Corte Constitucional estima que el análisis de las normas demandadas precisa de un test de proporcionalidad, al tenor del numeral 2 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁴, que permita establecer si efectivamente las sanciones cuestionadas afectan injustificadamente a los accionantes.

Respecto al principio de proporcionalidad, la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones señalando que permite la existencia de una relación adecuada entre los medios y las finalidades perseguidas por el Estado, con la aplicación de normas a las que se les puede considerar idóneas, necesarias y proporcionales en estricto sentido, logrando un equilibrio entre los beneficios que su implementación representa y los perjuicios que podría producir.

En primer lugar, corresponde identificar si las medidas que prevén las normas objeto del presente análisis, cumplen un **fin constitucionalmente válido**.

El artículo I.473 (2) del Parágrafo XVIII de la Ordenanza Municipal N.º 247 establece una sanción destinada a los vehículos que hayan sido detenidos por incurrir en el artículo I.471 (1) del Código Municipal; esto es, cuando no cuenten con la habilitación operacional y adhesivos de identificación municipal, emitidos por la EMMOP-Q y también, respecto de aquellos vehículos que autorizados por la EMMOP-Q o por el Consejo Provincial de Tránsito a operar en una parroquia rural del Distrito Metropolitano o en otras jurisdicciones cantonales, se

⁴ “Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente.

2. Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.”



encuentren prestando transporte público de personas, carga o bienes en la ciudad de Quito, según el caso. Ahora bien, la norma demandada establece que de verificarse los supuestos antes indicados, los vehículos serán retenidos en los patios de la EMMOP-Q por 15 días, debiendo su propietario, pagar una multa equivalente a tres remuneraciones básicas unificadas.

Por su parte, la Ordenanza Metropolitana N.º 047, sancionada el 15 de abril de 2011, incorporó el Título relativo al servicio de Taxi en el Distrito Metropolitano de Quito, en cuya disposición transitoria segunda referente al Régimen Sancionatorio dispuso como primer punto que una vez concluido el Proceso de Regulación del Servicio de Taxi 2011, las y los administrados que presenten el servicio de taxi, sin habilitaciones administrativas o en contravención a las normas administrativas o técnicas, serán sancionados con una multa de veinte remuneraciones unificadas y la inhabilitación por cinco años para participar en las convocatorias públicas relacionadas con el servicio de taxi.

En este contexto, se observa que ambas disposiciones prevén un régimen regulativo y sancionatorio respecto del servicio de transporte terrestre; en tal razón, contienen sanciones administrativas cuya aplicación responde a infracciones cometidas por las operadoras de transporte público⁵, los socios o accionistas de una operadora de transporte público, las personas propietarias de vehículos detenidos en operativos y las empresas distribuidoras o comercializadoras de taxímetros, respecto a la prestación del servicio público de transporte terrestre.

Bajo estas consideraciones, corresponde señalar que el artículo 264 numeral 6 de la Constitución de la República, otorga a los gobiernos municipales la competencia para: “Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal”. Con este propósito, los gobiernos municipales deberán incorporar los mecanismos y políticas necesarias para asumir adecuadamente dicha atribución, siendo fundamental el establecimiento de un régimen normativo que coadyuve a controlar y garantizar una prestación eficiente del servicio de transporte terrestre que precautele el derecho de los usuarios de este sistema⁶, por lo que esta Corte Constitucional evidencia que las disposiciones jurídicas que constan en las ordenanzas examinadas, cumplen aquella finalidad; es decir, por intermedio de las mismas se pretende regular y controlar aspectos relacionados con la prestación del servicio de transporte, lo cual se adecúa a un fin constitucionalmente previsto.

⁵ Cooperativas o compañías de transporte público legalmente constituidas.

⁶ Constitución de la República. “Art. 52.- Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características...”.

Tras haber determinado que las medidas normativas objeto de análisis, persiguen un fin constitucionalmente válido y previsto, corresponde examinarlas a la luz de los parámetros de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

De acuerdo al criterio de **idoneidad**, una medida normativa cumplirá este parámetro si la norma es eficaz para el cumplimiento del fin constitucional por el cual fue establecida.

Del contenido de ambas disposiciones demandadas, resumido en líneas previas, se observa que estas determinan sanciones frente al incumplimiento de la normativa que regula el servicio público de transporte terrestre. En este punto, conviene precisar que la imposición de sanciones, en tanto tiene como finalidad persuadir a las personas a evitar el cometimiento de cierto tipo de infracciones relacionadas con el servicio de transporte público, se orienta a producir cambios de conducta en los operadores de transporte en atención a la importancia y trascendencia de este servicio con relación a sus usuarios.

Adicionalmente, es fundamental indicar que la posibilidad de aplicación de sanciones administrativas forma parte del *ius puniendi* o potestad sancionadora del Estado para efectos del adecuado funcionamiento del aparato estatal; de este modo, la medida resulta ser idónea para alcanzar el fin propuesto que corresponde a la regulación y garantía de una prestación eficiente del servicio de transporte terrestre.

Respecto al parámetro de **necesidad**, este elemento comporta la verificación de que no exista una medida alternativa menos restrictiva de derechos que sea igualmente idónea para la consecución del fin constitucionalmente protegido; es decir, que de todas las opciones que se tenga para la consecución de un objetivo constitucional, se deberá optar por la menos gravosa en relación a los derechos de las personas.

Las normas cuya inconstitucionalidad ha sido demandada, establecen sanciones en el ámbito administrativo respecto de infracciones relacionadas con el servicio público de transporte terrestre, tales como prestar el servicio sin las habilitaciones operacionales respectivas y demás contravenciones a normas administrativas o técnicas. Estas circunstancias contrarias a la normativa pertinente, son el resultado de acciones u omisiones cometidas por los operadores del servicio de transporte terrestre a pesar de los mandatos o restricciones expresas constantes en las normas aplicables, por lo que la imposición de sanciones para evitar la incursión en tales actuaciones resulta indispensable.





Adicionalmente, cabe indicar que en cuanto a la posibilidad de que se prevean medidas menos gravosas, esta Corte Constitucional señaló⁷ que: "... la consecuencia de la responsabilidad sancionatoria es la imposición de una sanción de carácter administrativo o penal, siendo la sanción administrativa la que reporta menor gravedad". En este contexto, las sanciones administrativas se diferencian sustancialmente con las sanciones de orden penal, tanto por aspectos de forma tales como su procedimiento de expedición y la autoridad competente de conocer las infracciones, como por aspectos materiales, especialmente en cuanto a los bienes jurídicos que precautelan, su naturaleza jurídica, y finalidad misma en el ordenamiento jurídico. En el caso concreto, al tratarse de sanciones en el ámbito administrativo que aseguran una eficaz regulación del servicio público de transporte terrestre, siendo estas las menos lesivas, cumplen con el parámetro de necesidad.

Finalmente, una vez que la medida ha superado el examen de idoneidad y el examen de necesidad, corresponde establecer la **proporcionalidad en sentido estricto**, la cual de conformidad con el artículo 3 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se concreta en el debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.

Al respecto, esta Corte Constitucional señaló en la sentencia N.º 003-14-SIN-CC, que: "Es evidente que toda medida legislativa que conlleva la imposición de una sanción implica una limitación de derechos al infractor, la cual solamente será inconstitucional si se evidencia que la limitación impuesta no es equivalente al riesgo de vulneración del derecho constitucional que la norma pretende garantizar"⁸.

En tal razón, conviene analizar si las sanciones contenidas en las normas jurídicas impugnadas establecen sanciones desproporcionadas, esto es, si limitan de forma injustificada los derechos de los accionantes, menoscabando el principio que recoge el artículo 76 numeral 6 de la Constitución de la República. Así, en relación al examen de proporcionalidad en sentido estricto, se plantean las siguientes consideraciones:

Como se expresó previamente, la medida prevista en el artículo I.473 (2) de la Ordenanza Municipal N.º 247, busca establecer una sanción respecto a los propietarios de vehículos detenidos en operativos por no contar con la habilitación operacional o por prestar el servicio de transporte público en una jurisdicción distinta a la autorizada, lo cual permite la materialización de la

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0003-14-SIN-CC, causa N.º 0014-13-IN y acumulados Nros. 0023-13-IN y 0028-13-IN.

⁸ Ibidem.

competencia de los gobiernos municipales sobre la regulación y control del tránsito y transporte público con el propósito de brindar un adecuado servicio a las personas usuarias de este.

Por su parte, en cuanto a la segunda norma demandada, es decir el primer punto de la disposición transitoria segunda de la Ordenanza Municipal N.º 047, establece la imposición de una multa de veinte remuneraciones básicas unificadas y la inhabilitación por cinco años para participar en las convocatorias públicas relacionadas con el servicio de taxi, a quienes presten el servicio de taxi sin habilitaciones administrativas o en contravención a normas administrativas y técnicas, una vez que concluya el Proceso de Regulación del Servicio de Taxi 2011.

En lo concerniente a la multa, esta Corte Constitucional observa que el valor de la misma, esto es los veinte salarios básicos unificados, dista considerablemente de lo establecido para el resto de infracciones administrativas de índole similar, tal como las examinadas en el Parágrafo XVIII de la Ordenanza Municipal N.º 247, determinándose un valor superior cuyo efecto en el infractor no es el mismo que en el caso estudiado en líneas previas, como se expondrá a continuación.

Si bien es cierto que se ha indicado la importancia del establecimiento de sanciones administrativas para esta materia, no es menos cierto que su determinación no puede significar para los destinatarios de la norma el menoscabo de sus derechos. En este orden de ideas, es menester puntualizar que aunque las infracciones administrativas, como en el presente caso, persiguen una finalidad constitucional, las sanciones que devienen de ellas bajo ningún supuesto pueden afectar desproporcionadamente otros bienes jurídicos protegidos; aún más tratándose de sanciones pecuniarias que no responden a la realidad económica del país, puesto que la imposición de una multa de veinte salarios básicos unificados, por la magnitud del monto, provoca una lesión sustancial que incidiría en las condiciones de vida de las personas, pudiéndose, de esta manera, vulnerar otros derechos establecidos en la Constitución de la República que aseguran una vida digna a los ciudadanos. En el caso que nos atañe, el valor establecido como multa puede ocasionar que dicha sanción sobrepase la capacidad económica del infractor, en cuyo caso, el desprendimiento patrimonial que se produciría se convierte en confiscatorio, es decir limita y restringe la propiedad de los infractores con lo cual se evidencia que la protección constitucional que persigue la medida sancionatoria –control y regulación del tránsito y transporte–, es menor al daño que esta pueda provocar precisamente, en virtud de la desproporción que existe entre su sanción y los bienes jurídicos que precautela la medida administrativa.





En cuanto a la sanción que prescribe la inhabilitación por cinco años para participar en las convocatorias públicas relacionadas con el servicio de taxi, esta Corte considera que si bien su carácter es temporal, su consecuencia podría significar un obstáculo para que los infractores puedan acceder a la prestación del servicio de taxis por un período de tiempo considerable y así, verse impedidos de ejercer el derecho al trabajo previsto en la Constitución de la República una vez que cumplan las especificaciones y requisitos técnicos y administrativos. De esta manera, la consecuencia de la inobservancia de la sanción examinada provoca un régimen de exclusión que por su duración, es desproporcional, dado que quienes incurran en la infracción tendrían una prohibición de regularizar su situación y participar en igualdad de condiciones en las convocatorias relacionadas con el servicio de taxi por el lapso de cinco años. En tal virtud, se desprende que su establecimiento como sanción administrativa, no guarda la debida proporcionalidad entre la protección que persigue –control y regulación del tránsito y transporte– y el daño que se ocasiona a los destinatarios de la norma, pues la restricción podría provocar el menoscabo desequilibrado de derechos de los infractores, ocasionando una afectación grave a quienes no cuenten con las autorizaciones que correspondan durante un tiempo muy prolongado en el cual tendrían que permanecer excluidos de participar en las convocatorias públicas, vulnerándose así el derecho a la igualdad previsto en la Constitución de la República.

En suma de conformidad con las consideraciones expuestas y en atención al examen realizado en el marco del test de proporcionalidad, se desprende que las sanciones que acarrear las infracciones administrativas previstas en el primer punto de la disposición transitoria segunda de la Ordenanza Municipal N.º 047, no tienen una medición razonable de sus consecuencias ni es producto del establecimiento gradado entre las lesiones que pueda ocasionar el cometimiento de la infracción administrativa y la reacción punitiva de su sanción; es decir, que la norma *in examine* vulnera el principio constitucional de proporcionalidad de las sanciones, contenido en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución de la República, debiendo el Concejo Municipal de Quito tipificar la infracción administrativa en observancia de la Constitución de la República y lo referido en la presente sentencia, teniendo en cuenta específicamente, lo expuesto por esta Corte respecto a la naturaleza jurídica de las sanciones administrativas y su carácter de menor gravedad en relación a las sanciones penales.

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 demanda de acción pública de inconstitucionalidad planteada.
2. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo del artículo I.473 (2) de la Ordenanza Municipal N.º 247, así como del primer punto de la disposición transitoria segunda de la Ordenanza Municipal N.º 047.
3. Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Quito a que en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un término de 30 días, adecue las sanciones dirigidas al principio constitucional de proporcionalidad de las sanciones, previsto en el artículo 76 numeral 6 de la Constitución de la República y lo dispuesto en la presente sentencia, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán
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: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 6 de abril del 2016. Lo certifico.



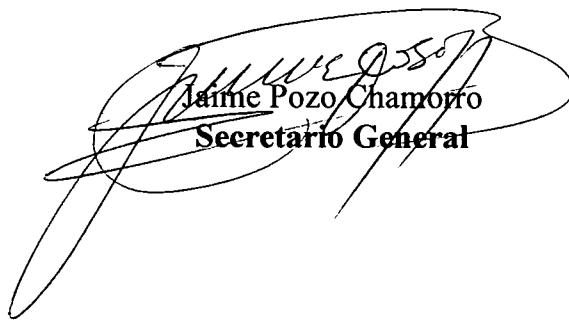
Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL



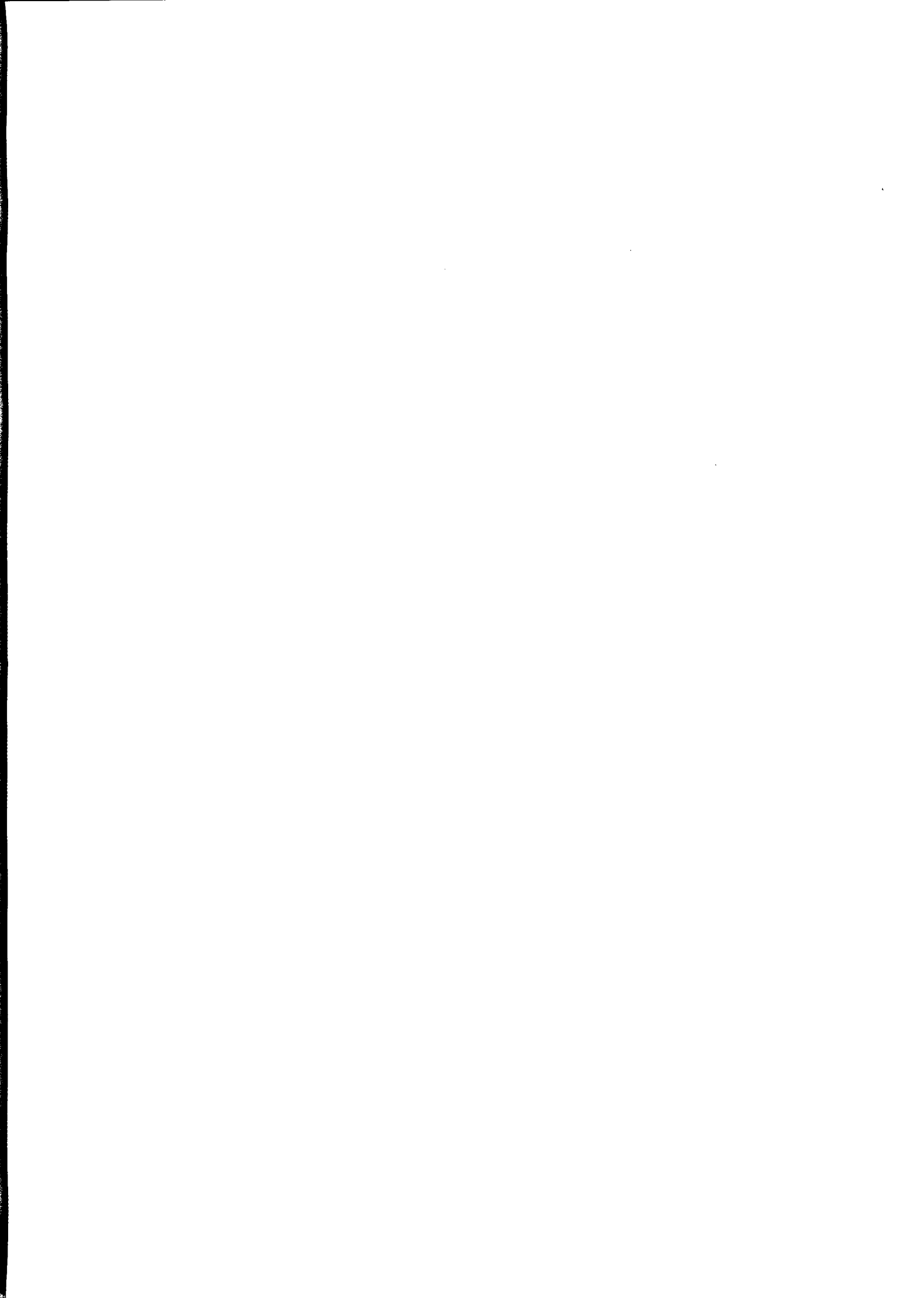
CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0047-14-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 22 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ

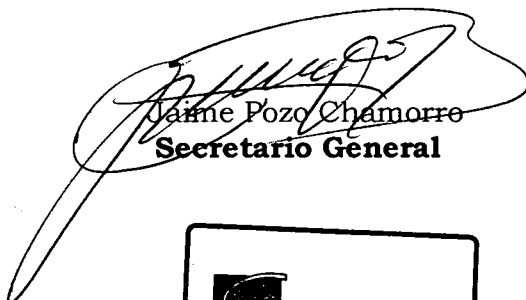




CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0047-14-IN

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los veintidós días del mes de abril del dos mil dieciséis, se notificó con copia certificada de la sentencia 025-16-SIN-CC de 06 de abril del 2016, a los señores: Roger Byron Revelo Burbano y otros en los correos electrónicos consorcio-madrid-asociados@hotmail.com; byronrevelo45@gmail.com; asesorlegalquitotax@hotmail.com antonio_calderon_1965@yahoo.es; Armando Edmundo Pozo Santillán y otros en la casilla judicial **5283**, casilla constitucional **349** y en el correo electrónico hmoralesvinueza@gmail.com; procurador general del Estado en la casilla constitucional **018**; Byron Augusto Tulcanazo Barros, Gerente y representante legal de la Cooperativa de Taxis "30 de abril" en la casilla judicial **3004** y en el correo electrónico edgar.coral17@foroabogados.ec; José Antonio Simbaña Curay y otros en los correos electrónicos drjiovannayas@hotmail.com; asogg@hotmail.com; Alcalde y procurador metropolitano del Municipio del Cantón Quito en la casilla constitucional **053**, casilla judicial **934** y en los correos electrónicos nelly.penafiel@quito.gob.ec; daniel.jarrin@quito.gob.ec; conforme consta de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/mm m







**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

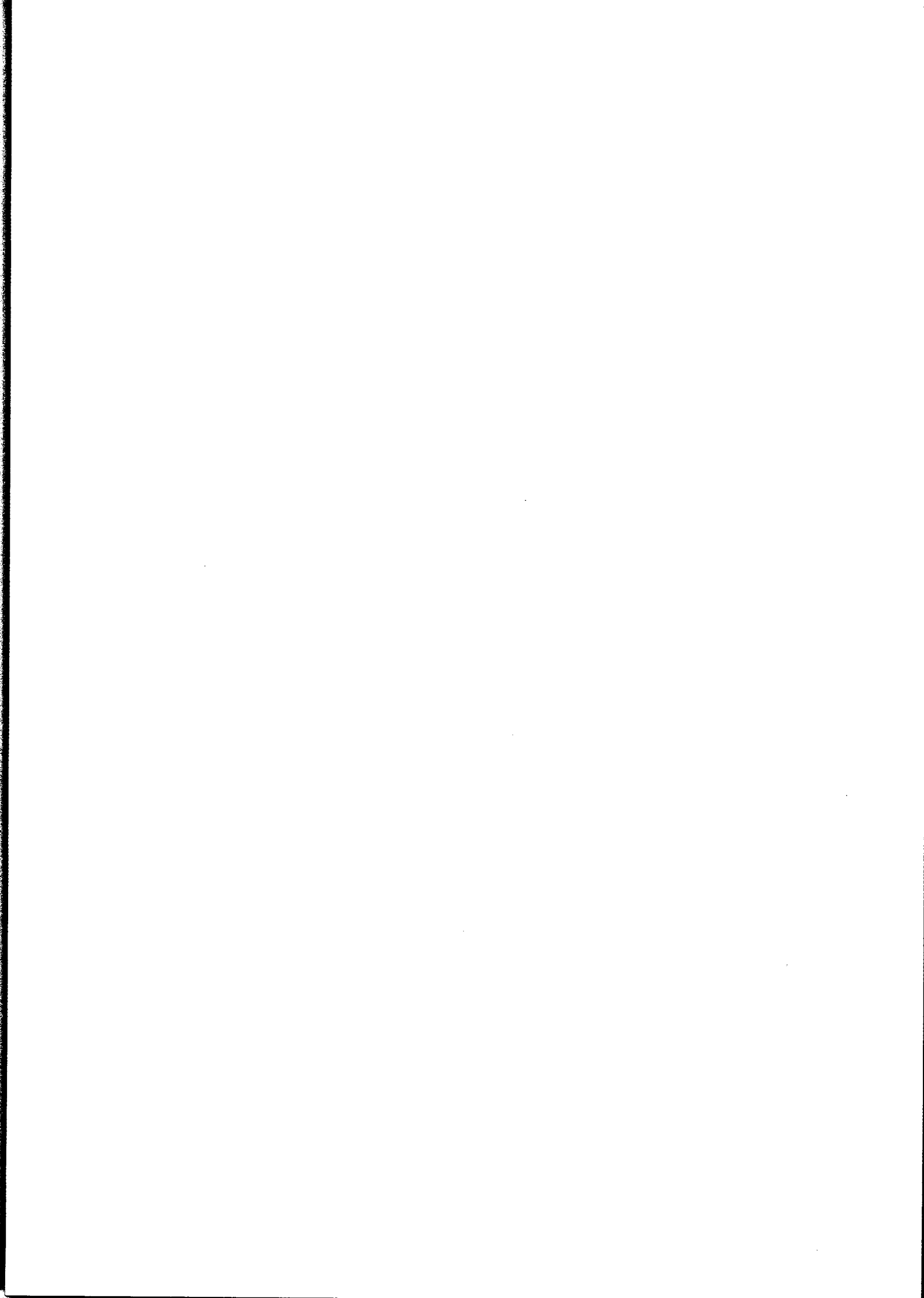
GUIA DE CASILLEROS JUDICIALES No. 0243

ACTOR	CASILLA JUDICIAL	DEMANDADO/ TERCER INTERESADO	CASILLA JUDICIAL	Nro. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
MIGUEL ERNESTO BARROS GUERRERO	1916			0036-15-IS	PROV. DE 21 DE ABRIL DE 2016
		ALCALDE Y PROCURADOR SÍNDICO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN BOLÍVAR	2540	0058-15-IN	SENTENCIA DE 16 DE MARZO DE 2016
HELMUT ALONSO RECALDE	5221			0048-12-CN	OFICIO 1215
ARMANDO EDMUNDO POZO SANTILLÁN Y OTROS	5283	BYRON AUGUSTO TULCANAZO BARROS, GERENTE Y REPRESENTANTE LEGAL DE LA COOPERATIVA DE TAXIS "30 DE ABRIL"	3004	0047-14-IN	SENTENCIA DE 06 DE ABRIL DE 2016
		ALCALDE Y PROCURADOR METROPOLITANO DEL MUNICIPIO DEL CANTÓN QUITO	934		
GEOVANNI PETRILLI D'AGOSTINI	800	RAÚL VALVERDE VILLAVICENCIO, PRIMER JUEZ TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE LO CIVIL, MERCANTIL, INQUILINATO Y MATERIAS RESIDUALES DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS	4494	0181-09-EP	SENTENCIA DE 10 DE FEBRERO DE 2016
	22 de 2016 Dh 13 BOLETAS	MINISTRO RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES	1331	0039-10-AN Y 0033-12-AN ACUMULADOS	SENTENCIA DE 06 DE ABRIL DE 2016
		DEFENSORÍA DEL PUEBLO	998		
		MARÍA FRANCISCA ZHAGÜI CHUCHUCA	1176		
		JULIO CÉSAR TRUJILLO	1698		
		EDGAR GERMAN JIVALA GARCÍA	647		

Total de Boletas: (13) TRECE

Quito, D.M., 22 de abril del 2016

**Marlene Mendieta M.
ASISTENTE CONSTITUCIONAL
SECRETARÍA GENERAL**





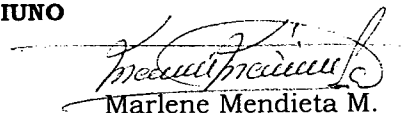
GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 0225

ACTOR	CASILLA CONSTITUCIONAL	DEMANDADO/TERCER INTERESADO	CASILLA CONSTITUCIONAL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018	0036-15-IS	PROV. DE 21 DE ABRIL DE 2016
		ALCALDE Y PROCURADOR SÍNDICO DEL GAD DEL CANTÓN SANTA ISABEL	043		
ANDRÉS DONOSO ECHANIQUE	554	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018	0058-15-IN	SENTENCIA DE 16 DE MARZO DE 2016
LUIS JORGE RAMÍREZ ENRÍQUEZ, APODERADO DE LOS HERMANOS RAMÍREZ ENRÍQUEZ	420	ALCALDE Y PROCURADOR SÍNDICO DEL MUNICIPIO METROPOLITANO DE QUITO	053	0016-15-IS	PROV. DE 21 DE ABRIL DE 2016
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
ARMANDO EDMUNDO POZO SANTILLÁN Y OTROS	349	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018	0047-14-IN	SENTENCIA DE 06 DE ABRIL DE 2016
		ALCALDE Y PROCURADOR METROPOLITANO DEL MUNICIPIO DEL CANTÓN QUITO	053		
GEOVANNI PETRILLI D'AGOSTINI	731	PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018	0181-09-EP	SENTENCIA DE 10 DE FEBRERO DE 2016
		RAÚL VALVERDE VILLAVICENCIO, PRIMER JUEZ TITULAR DE LA PRIMERA SALA DE LO CIVIL, MERCANTIL, INQUILINATO Y MATERIAS RESIDUALES DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS	602		
		DANILO PORTUGAL SALAZAR Y MARIANA MARTÍNEZ DE PORTUGAL	145		

HNA. ELSIE MONGE, DIRECTORA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN ECUMÉNICA DE DERECHOS HUMANOS Y ALEXANDRA ALMEIDA, PRESIDENTA DE ACCIÓN ECOLÓGICA	082	MINISTRO RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES	023 Y 802	0039-10-AN Y 0033-12-AN ACUMULADOS	SENTENCIA DE 06 DE ABRIL DE 2016
		DEFENSORÍA DEL PUEBLO	024		
		JUAN RAÚL GUAÑA PILATAXI, COORDINADOR JURÍDICO DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE	017		
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
		SAYDA ROSALES ARGOTI, COORDINADORA GENERAL JURÍDICA DEL MINISTERIO DE MINERÍA Y DELEGADA DEL MINISTRO DE MINERÍA	027		


Total de Boletas: (21) VEINTIUNO

Quito, D.M., 22 de abril del 2016



Marlene Mendieta M.

**ASISTENTE CONSTITUCIONAL
SECRETARÍA GENERAL**


 **Corte Constitucional**

CASILLEROS CONSTITUCIONALES

Fecha: 22 ABR. 2016

Hora: 16:15

Total Boletas: 21



Notificador3

De: Notificador3
Enviado el: viernes, 22 de abril de 2016 16:00
Para: 'consorcio-madrid-asociados@hotmail.com'; 'byronrevelo45@gmail.com';
'asesorlegalquitotax@hotmail.com'; 'antonio_calderon_1965@yahoo.es';
'hmoralesvinueza@gmail.com'; 'edgar.coral17@foroabogados.ec';
'drgiovannyas@hotmail.com'; 'asoqg@hotmail.com'; 'nelly.penafiel@quito.gob.ec';
'danieljarrin@quito.gob.ec'
Asunto: Notificación con la sentencia de 06 de abril de 2016
Datos adjuntos: 0047-14-IN-sen.pdf

