

Procuraduría Metropolitana

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN:

Ernesto Guarderas Izquierdo, en mi calidad de Procurador Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito y, en tal calidad, su representante legal y judicial, conforme los artículos 60 letra a) y 90 letra a) y 359 segundo inciso del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y de conformidad con la delegación efectuada por el señor Alcalde Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, según consta en el artículo 5 de la Resolución No. A0003, de 18 de agosto de 2009, respetuosamente planteo ante ustedes la siguiente demanda por **conflicto positivo de competencias**:

I. IDENTIFICACIÓN DEL ÓRGANO CON EL CUAL SE TIENE EL CONFLICTO DE COMPETENCIAS.-

Agencia Nacional de Tránsito (en adelante "ANT").

II. ANTECEDENTES.-

La Segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo el 1° de septiembre de 2010 aceptó una demanda por silencio administrativo interpuesta por el señor Olivio Cruz Sarzosa Madril y el señor Juan José Constante Sinchiguano en su calidad de presidente y de gerente general de la Compañía de Transportes "ECUATAXIS S.A." (en adelante "ECUATAXIS") respectivamente y dispuso a la ANT que conceda a dicha compañía el correspondiente permiso de operación y las pertinentes habilitaciones a los socios de dicha compañía, para que cumplan con el trámite de regularización.

En cumplimiento parcial de la mencionada sentencia, mediante Resolución No. 024-CPO-017-2012-ANT de 11 de abril de 2012, la ANT concedió el permiso de operación a ECUATAXIS beneficiando a 398 unidades, sin embargo se abstuvo de otorgar las habilitaciones a los socios.

Mediante oficio recibido el 18 de abril de 2012, ECUATAXIS solicitó a la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP) realice el registro de los beneficiarios del permiso de operación, considerando que la ANT, ya les había concedido los Permisos de Operación.



Procuraduría Metropolitana

En un escrito posterior, ECUATAXIS solicitó al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, proceda "(...) a realizar el Registro para pasar la revisión vehicular, y consecuentemente sus respectivas habilitaciones operacionales (...)".

La EPMMOP, mediante oficio No. 0000515 de 26 de abril de 2012, dirigido a la Procuraduría Metropolitana señaló:

"(...) la Agencia Nacional de Tránsito pese a no tener competencia en el DMQ para emitir permisos de operación, ha resuelto conceder permiso de operación para Ecuataxis (398 unidades) que brinda servicio de transporte en taxi convencional en el DMQ.

La emisión del permiso de operación por parte de la Agencia Nacional de Tránsito aparentemente generaría un conflicto positivo de competencia constitucional; por lo que, salvo su mejor criterio, el Municipio del DMQ podría proceder conforme lo previsto en el Art. 145 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, particular que pongo en su conocimiento para los fines legales pertinentes." (subrayado me pertenece).

Mediante oficio de 12 de julio de 2012, cuya copia adjunto, Procuraduría Metropolitana envió un requerimiento a la ANT para que declare su incompetencia, con respecto al otorgamiento de los permisos de operación, para que la ANT se abstenga de otorgar nuevos permisos en materia de transporte terrestre y revoque los concedidos desde que el MDMQ ostenta la competencia conferida por la Asamblea Constituyente y la Asamblea Nacional.

Mediante oficio Nro. 4613-ANT-ANT-2012 de 17 de agosto de 2012, el Ing. Mauricio Peña Romero, Director Ejecutivo de la ANT, en respuesta al requerimiento de incompetencia formulado por Procuraduría Metropolitana señala que la ANT ha dado cumplimiento a las normas legales y a la resolución del Tribunal Contencioso Administrativo No. 1, por lo tanto se negó a revocar los permisos otorgados a favor de la compañía Ecuataxis S.A.

III. BASE CONSTITUCIONAL Y LEGAL PARA EJERCER ESTA ACCIÓN.-

De acuerdo con lo establecido en el artículo 436 (7) de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 144 número 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dentro de las atribuciones que tiene la Corte Constitucional se encuentra resolver o dirimir conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución.



Procuraduría Metropolitana

El artículo 145 de esta Ley Orgánica establece que:

“La Corte Constitucional resolverá los conflictos de competencia 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 competencia.”

El conflicto positivo de competencias se encuentra desarrollado en el artículo 146 de la Ley, a través de las siguientes reglas de procedimiento:

- En un primer momento debe presentarse un *requerimiento previo de incompetencia* (Anexo 1), en el cual el legitimado activo, acredita que ha realizado un requerimiento previo de incompetencia a la ANT para que se abstenga a futuro de expedir actos con vicio competencial y revoque las decisiones o resoluciones que ha adoptado desde que carecía de competencia.
- En un segundo momento, en caso de negativa por parte del órgano ante el cual se realizó el requerimiento (Anexo 2), se faculta al requirente acudir a la Corte Constitucional para que la misma resuelva el conflicto positivo de competencias.

IV. COMPETENCIAS RESPECTO DE LAS CUALES HAY CONFLICTO, CON ESPECIFICACIÓN DE LAS FACULTADES PARA SU EJERCICIO.-

En este caso el conflicto de competencias se concentra en determinar cuál es la autoridad competente para otorgar contratos de operación, permisos de operación, autorización de operación y habilitaciones administrativas a las empresas de transporte terrestre intracantonal.

El artículo 226 de la Constitución de la República establece lo que en Derecho Administrativo se conoce como el Principio de Legalidad: *“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.”* Aquello determina que las autoridades puedan ejercer únicamente las competencias que la Constitución y la Ley les ha atribuido previamente.



Procuraduría Metropolitana

a. De las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

En el Título V de la Constitución de la República denominado Organización Territorial del Estado, con respecto a las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, se señala: "Art. 262.-, **Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) 6. **Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.**" (Las negrillas y el subrayado me pertenecen).**

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización¹ (en adelante "COOTAD") en el Capítulo III, referente al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, señala: "Art. 53.- *Naturaleza jurídica.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden. La sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón.*"

Dentro de las competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal, prescritas en el artículo 55 letra f) del COOTAD se encuentra: "Art. 55.- *Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley; (...) f) **Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal;**" y dentro de las funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano establecidas en el Art. 84, letra q) encontramos la de "(...) q) **Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio; (...)**" (Las negrillas y el subrayado me pertenecen).*

La Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito² en su artículo 2 señala que dentro de las finalidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se encuentra: "(...) 2) **Planificará, regulará y coordinará todo lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción, para lo cual expedirá, con competencia exclusiva, las normas que sean necesarias. (...)**" (Las negrillas nos pertenecen).

¹ Publicado en el Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.

² Ley publicada en el Registro Oficial 345, de 27 de diciembre 1993 cuya última reforma fue el 10 de agosto de 1998, calificada con jerarquía y carácter de Orgánica, vía Resolución Legislativa 22-058, publicada en Registro Oficial 280 de 8 de marzo del 2001.



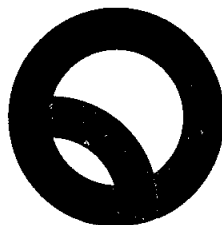
Procuraduría Metropolitana

El capítulo IV de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, denominado "De las Competencias de los Gobiernos Descentralizados Regionales, Municipales y Metropolitanos", en su artículo 30.5, referente a las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales señala que entre sus competencias se encuentra: "c) **Planificar, regular y controlar las actividades y operaciones de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, los servicios de transporte público de pasajeros y carga, transporte comercial y toda forma de transporte colectivo y/o masivo, en el ámbito urbano e intracantonal, conforme la clasificación de las vías definidas por el Ministerio del Sector; (...) p) Emitir títulos habilitantes para la operación de servicios de transporte terrestre a las compañías y/o cooperativas debidamente constituidas a nivel intracantonal; (...)**". (Las negrillas me pertenecen)

En concordancia con lo establecido en el artículo 30.5, el artículo 66 de dicha Ley señala: "El servicio de transporte público intracantonal, es aquel que opera dentro de los límites cantonales. La celebración de los contratos y/o permisos de operación de estos servicios será atribución de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos o de la Agencia Nacional en los cantones que no hayan asumido la competencia, con sujeción a las políticas y resoluciones de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y de conformidad con lo establecido en la presente Ley y su Reglamento.". El artículo 73 desarrolla más el tema de los títulos habilitantes al señalar que, "Los títulos habilitantes serán conferidos por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Municipales o Metropolitanos, dentro de los ámbitos de sus competencias." (Las negrillas y el subrayado nos pertenecen).

Por su parte el artículo 75 de la Ley prescribe: "Corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales, en ejercicio de sus respectivas competencias, en el ámbito de su jurisdicción, otorgar los siguientes títulos habilitantes según corresponda: a) **Contratos de Operación** para la prestación de servicio de transporte público de personas o bienes, en cualquier tipo, para los ámbitos intraregional; interprovincial; e **intracantonal**; b) **Permisos de Operación** para la prestación de los servicios de transporte comercial, en cualquier tipo, para los ámbitos intraregional; interprovincial; e **intracantonal**; y, c) **Autorizaciones para operación** de servicios de transporte por cuenta propia, en cualquier tipo, en el ámbito intraregional; interprovincial; e **intracantonal**. En las jurisdicciones donde los GADs no ejerzan la competencia de tránsito será la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, quién otorgue los respectivos títulos habilitantes. (Las negrillas y el subrayado nos pertenecen)³.

³ La definición de servicio de Transporte Intracantonal se encuentra en el Art. 60 del Reglamento a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, publicado mediante Decreto Ejecutivo



Procuraduría Metropolitana

El artículo 83 del Reglamento a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial⁴, como complemento a lo señalado en la Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito y la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, establece:

"Art. 83.- La Agencia Nacional de Tránsito tendrá competencia exclusiva para otorgar títulos habilitantes en los siguientes ámbitos: 1. Público internacional y transfronterizo, 2. Público interprovincial, 3. Comercial interprovincial, y 4. Por cuenta propia interprovincial.

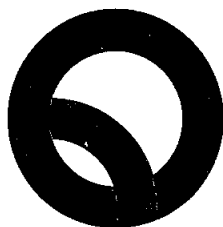
A los GADs que hayan asumido las competencias les corresponde, otorgar los títulos habilitantes en los siguientes ámbitos: 1. Público intrarregional, 2. Público intraprovincial, 3. Público intracantonal, 4. Comercial intrarregional, 5. Comercial intraprovincial, 6. Comercial intracantonal, 7. Por cuenta propia intrarregional, 8. Por cuenta propia intraprovincial, y 9. Por cuenta propia intracantonal.

En tanto los GADs no hayan asumido las competencias, le corresponde a la Agencia Nacional de Tránsito emitir los títulos habilitantes en los ámbitos anteriormente señalados."

En ejercicio de la atribución conferida por el 87 letra a) del COOTAD y el artículo 8 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano, el Concejo Metropolitano de Quito aprobó la Ordenanza Metropolitana No. 0047, con la finalidad de regular el servicio de taxi en el Distrito Metropolitano de Quito, brindando así una regulación más detallada de los títulos habilitantes necesarios para la operación de los servicios de transporte terrestre.

1196 de 25 de junio de 2012, mismo que señala, "1. Servicio de Transporte Intracantonal: Es el que opera dentro de los límites cantonales, pudiendo ser un servicio urbano (entre parroquias urbanas), servicio rural (entre parroquias rurales) o servicio combinado (entre parroquias urbanas y rurales). El perímetro urbano de un cantón, según sea el caso para el servicio de transporte, será determinado por los GADs en coordinación con las Unidades Administrativas Regionales o Provinciales; o directamente por los GADs que hubieren asumido las competencias en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial. Será responsable de este registro la Unidad Administrativa en donde se preste el servicio, o el GADs que haya asumido la competencia en el correspondiente territorio."

⁴ Reglamento a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, publicado mediante Decreto Ejecutivo 1196 de 25 de junio de 2012



Procuraduría Metropolitana

El artículo (...) 16 de la mencionada Ordenanza, exige para la regularización en la prestación de este servicio: "(a) el Permiso de Operación (para las Operadoras); y (b) la Calificación de Auto Taxi (para el titular del vehículo a ser destinado al Servicio de Taxi)".

b. De las competencias de la ANT.-

Las competencias de la ANT, antes Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial⁵, están determinadas por la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial⁶.

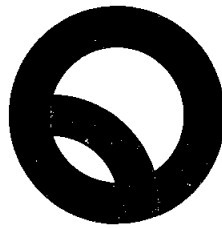
El artículo 16 del mencionado cuerpo normativo señala que la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, "(...) **es el ente encargado de la regulación, planificación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el territorio nacional, en el ámbito de sus competencias, con sujeción a las políticas emanadas del Ministerio del Sector; así como del control del tránsito en las vías de la red estatal-troncales nacionales, en coordinación con los GADS y tendrá su domicilio en el Distrito Metropolitano de Quito. (...)**"(Las negrillas y el subrayado nos pertenece)

Los artículos 74 y 75 señalan claramente en qué casos y a qué organismos les corresponde otorgar títulos habilitantes:

El artículo 74 de la Ley establece: "**Art. 74.- Compete a la Comisión Nacional del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, otorgar los siguientes títulos habilitantes: a) Contratos de Operación para la prestación de servicio de transporte público de personas o bienes, en cualquier tipo, para los ámbitos interprovincial e internacional; b) Permisos de operación de servicios de transporte comercial, en cualquier tipo, para el ámbito interprovincial; y, c) Autorizaciones de operación para el servicio de transporte por cuenta propia, en cualquier tipo, y dentro del ámbito interprovincial.**"(Las negrillas nos pertenecen).

⁵ De acuerdo a lo señalado por el Art. 11 3 de la Ley No. 0, publicada en el Registro Oficial Suplemento 415 de 29 de marzo de 2011, que señala que, en todas las normas legales y en la presente Ley (Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial) cuando se mencione La Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, se entenderá que se refiere a La Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (ANRCTTTSV), que también podrá ser conocida como Agencia Nacional de Tránsito A.N.T

⁶ Publicada en el Registro Oficial Suplemento 398 de 07 de agosto de 2008, reformada por última vez el 29 de marzo de 2011.



Procuraduría Metropolitana

V. EL MARCO JURÍDICO HISTÓRICO DE COMPETENCIAS DE TRANSPORTE DEL MUNICIPIO DE QUITO.-

Desde la expedición de la Ley Orgánica Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial 345 de 27 de diciembre de 1993, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha tenido dentro de sus finalidades, de acuerdo a lo prescrito en su artículo 2:

"Art. 2.- Finalidad.- Además de las contempladas en la Ley de Régimen Municipal, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cumplirá las finalidades siguientes:

*(...) 2) **Planificará, regulará y coordinará todo lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción, para lo cual expedirá, con competencia exclusiva, las normas que sean necesarias.***

Sus decisiones se enmarcarán en las políticas nacionales que determine, de acuerdo con sus atribuciones, el Consejo Nacional de Tránsito.

La ejecución de las regulaciones, que sobre transporte público y privado adopte el Concejo Metropolitano tanto será controlada por la Política Nacional, a través de sus organismos especializados, que conservará para este efecto las atribuciones contenidas en leyes especiales.

Las disposiciones de este numeral no modifican las normas legales y reglamentarias que garantizan ingresos a la Policía Nacional, quien continuará percibiéndolos como lo ha hecho hasta ahora; (...)" (El énfasis nos pertenece).

En concordancia, el artículo 8, número 6 de dicha Ley prescribe:

*"Art. 8.- Le corresponde especialmente, al Concejo Metropolitano: (...) 6) **Reglamentar el uso de los bienes de dominio público, el transporte público y privado, el uso de las vías y la circulación de calles, caminos y paseos;**(...)" (El énfasis nos pertenece).*

Mediante Decreto Ejecutivo No. 3305 publicado en el Registro Oficial No. 840 de 12 de diciembre de 1995, el entonces Presidente de la República resolvió:

*"Art. 1.- **Transfiérase al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para que las ejerza de manera exclusiva y privativa, dentro de los límites de su jurisdicción, a partir del 2 de diciembre de 1995, las siguientes atribuciones:***

- a) **Organizar, reglamentar, planificar y fiscalizar técnicamente las actividades, operaciones y servicios del transporte terrestre, público y privado.***
- b) **Determinar y otorgar las rutas y frecuencias del transporte público;***



Procuraduría Metropolitana

- c) Conferir, modificar, renovar, revocar o suspender los permisos para la utilización de las vías públicas por parte de las empresas de transporte terrestre de servicio público, de conformidad con las regulaciones establecidas por la Ley reglamentos [sic] y ordenanzas; y,
- d) Establecer el Registro Metropolitano de permisos de operación del transporte terrestre de pasajeros y carga. Y conceder y renovar los permisos de operación. (...)." (El énfasis me pertenece).

El proceso de transferencia de distintas competencias del gobierno central a los distintos organismos del estado incluyendo los gobiernos autónomos descentralizados ya se encontraba consagrado en la Constitución que entró en vigencia en el 10 de agosto de 1998, es así que la misma señalaba que:

"Art. 225.- El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional.

Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente." (El énfasis es nuestro).

En la misma línea y con el fin de garantizar la unidad en el ordenamiento jurídico, el artículo 236 de la Constitución de 1998 prescribía que:

"Art. 236.- La ley establecerá las competencias de los órganos del régimen seccional autónomo, para evitar superposición y duplicidad de atribuciones, y regulará el procedimiento para resolver los conflictos de competencias."

Dentro del marco legal otorgado, considerando a la Constitución como el eje fundamental en los procesos de descentralización y desconcentración y apoyado en lo prescrito en la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, el Concejo Metropolitano de Quito, expidió la Ordenanza Metropolitana 247, publicada en el Registro Oficial No. 295 de 14 de marzo de 2008. Su artículo I.455 (1) creó la Empresa Metropolitana de Servicios y Administración del Transporte "EMSAT", cuyo objeto es el siguiente:

"Objeto.- El objeto de la EMSAT es gestionar, coordinar, administrar, ejecutar, fiscalizar y sancionar el Sistema de Movilidad del Distrito Metropolitano, que comprende el tránsito, transporte, red vial y su equipamiento, en concordancia con la política municipal, los planes de Desarrollo Territorial y Maestro de Transporte".



Procuraduría Metropolitana

De acuerdo a lo establecido dentro de las competencias de la EMSAT se encuentra entre otras:

*"Art.- 1.455 (2).- Competencias.- Compete a la EMSAT (...) i) **Conferir, modificar, renovar, revocar o suspender los permisos y habilitaciones de operación y la utilización de las vías públicas, a las operadoras de transporte público (...)**". (El énfasis es nuestro).*

Dentro del Parágrafo VIII denominado "Del Permiso de Operación", se encuentran los artículos 1.464. denominado "Permiso de Operación" y 1.464 (1). en el que se señala que:

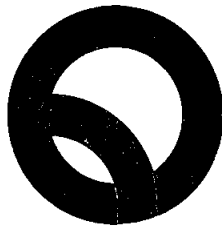
*"El Permiso de Operación se emitirá para las modalidades de transporte público: Urbano, Interparroquial, Intraparroquial, **Taxis**, Escolar e Institucional, Turismo y Carga, de acuerdo con las políticas, planes y proyectos de movilidad, en concordancia con el Plan Maestro de Transporte y la planificación que realice la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito (...)*. (El énfasis me pertenece).

Los procesos de desconcentración y descentralización incipientes en la Constitución de 1998 se ven fortalecidos en la Carta Magna publicada del 20 de Octubre de 2008. Es así que este nuevo cuerpo normativo con respecto al régimen de competencias de los GADs señala:

*Art. 239.- **El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente**, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.*

*Art. 240.- **Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.** Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.*

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.
(El énfasis me pertenece).



Procuraduría Metropolitana

En concordancia, el COOTAD señala:

"PRIMERA.- Vigencia de los convenios de descentralización.- Los convenios de descentralización de competencias suscritos con anterioridad a este Código, entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, o que hayan entrado en vigencia por vencimiento de los plazos establecidos, mantendrán su vigencia, en el marco de la Constitución y este Código. Estas competencias no podrán ser revertidas. Si existiere contradicción, el Consejo Nacional de Competencias emitirá resolución motivada que disponga los ajustes necesarios, previo acuerdo entre las partes involucradas, para el pleno ejercicio de las competencias descentralizadas, así como el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y los mecanismos de gestión contemplados en el presente Código."

SEPTIMA.- Ley del Distrito Metropolitano de Quito.- El presente Código no afecta la vigencia de las normas de Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 345, de 27 de diciembre de 1993. A todo efecto, la Ley Orgánica, del Distrito Metropolitano de Quito cumple la función de declaración de creación del Distrito Metropolitano y de su delimitación territorial. El gobierno autónomo del distrito metropolitano de Quito concluirá el proceso de constitución con la elaboración, control de constitucionalidad y sometimiento a consulta de su Estatuto de Autonomía, en los términos previstos en la Constitución. (El énfasis nos pertenece).

De la normativa citada se desprende que las competencias relacionadas con el transporte terrestre en el Distrito Metropolitano de Quito, pertenecen al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito desde el año 1993 cuando fue expedida la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, adoptan el carácter de competencias exclusivas y privativas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito desde la promulgación del Decreto Ejecutivo 3304 de 2 de diciembre de 1995 y se consolidan a partir de la vigencia de la nueva Constitución en el 2008 y el COOTAD en el 2010.

Y es que tanto la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito como el Decreto Ejecutivo 3304, guardan relación con lo prescrito no solo en la Constitución del año 1998, sino también con la Constitución de 2008 y se encuentran desarrolladas en la Ordenanza Metropolitana No. 247.



Procuraduría Metropolitana

En el COOTAD, dentro de las competencias exclusivas del GAD municipal, establecidas en el artículo 55 letra f) se encuentra: "Art. 55.- *Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes **competencias exclusivas** sin perjuicio de otras que determine la ley; (...) f) **Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal;**"; y dentro de las funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano establecidas en el Art. 84, letra q) encontramos la de "(...) q) **Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su territorio; (...)**" (Las negrillas y el subrayado me pertenecen).*

En la Ley de Tránsito, capítulo IV, artículo 30.5 letra c), dentro de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos prescribe: "**c) Planificar, regular y controlar las actividades y operaciones de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, los servicios de transporte público de pasajeros y carga, transporte comercial y toda forma de transporte colectivo y/o masivo, en el ámbito urbano e intracantonal, conforme la clasificación de las vías definidas por el Ministerio del Sector; (...) p) Emitir títulos habilitantes para la operación de servicios de transporte terrestre a las compañías y/o cooperativas debidamente constituidas a nivel intracantonal; (...)**". (Las negrillas me pertenecen)

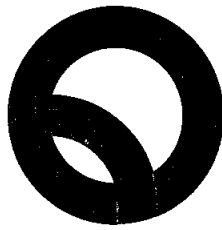
VI. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES EN QUE SE APOYA MI PRETENSIÓN.-

La doctrina administrativista entiende a la competencia como el conjunto de atribuciones (facultades y obligaciones) de los entes y órganos públicos, que son conferidas por una norma jurídica⁷, por tanto una norma jurídica no solo crea los órganos sino también establece su competencia.

GONZALEZ PÉREZ señala que la **competencia**, por ser una facultad irrenunciable de emanar actos jurídicos **atribuida por una norma jurídica**, es un concepto que se aplica no sólo a la Administración, sino a los órganos de cualquier poder público por lo que resulta inevitable que "*en el desempeño normal de sus funciones, los órganos de un poder público se encuentren en la tesitura de tener que defender su competencia frente a otros órganos, del mismo o de distinto poder, que se la discuten*".⁸

⁷ DROMI, Roberto, El acto administrativo. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2000 p. 35.

⁸ GONZALEZ, Pérez, Jesús y otros. Procedimiento Administrativo Común. Comentarios a la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Tercera Edición, Tomo I, Civitas, 2003.



Procuraduría Metropolitana

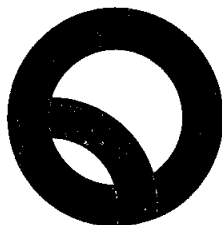
En un Estado de Derecho, el funcionamiento y las actuaciones de los poderes públicos están determinadas por el marco de competencias que ha sido fijado por las normas jurídicas, de rango constitucional o rango legal, que establecen las facultades y deberes de las autoridades. Por fuera de esos límites (materiales, temporales o territoriales), se actuará sin competencia y los respectivos actos estarán viciados de nulidad.⁹

En este caso, el artículo 55 letra f) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización recalca que dentro de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y por tanto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos está la **competencia exclusiva** de planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de la suscripción cantonal.

La ley especial que regula el transporte terrestre, es la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial que señala que dentro de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos está la de planificar, regular y controlar las actividades y operaciones de transporte terrestre en el ámbito urbano e intracantonal, así como la atribución de emitir títulos habilitantes para la operación de servicios de transporte terrestre a las compañías.

El artículo 66 de la Ley señala que la celebración de los contratos y/o permisos de operación de los servicios de transporte intercantonal serán competencia de los GADs y solo serán competencia de la ANT en caso de que el GAD competente no hubiese adquirido el ejercicio de dicha competencia, situación no aplicable al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Diferenciando el ámbito de competencias de la ANT y de los GADs, los artículos 74 y 75 la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, expresan que la primera tiene la facultad de otorgar contratos, permisos y autorizaciones de operación en caso de que las compañías presten el servicio de transporte público para ámbitos interprovinciales e internacionales. El artículo 75 señala que son los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales los competentes para otorgar contratos, permisos y autorizaciones de operación a nivel intracantonal. De estas dos normas se infiere que los dos órganos se encuentran en capacidad de otorgar títulos habilitantes pero que los Gobiernos Autónomos Descentralizados los otorga a nivel intracantonal, mientras que la ANT es competente para otorgar dichos títulos habilitantes a nivel interprovincial.

⁹ Ver: CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA, Sala de Consulta y Servicio Civil, Aspectos Generales, Memoria 2009, En <http://190.24.134.67/pce>.



Procuraduría Metropolitana

Cuando este marco normativo de competencias se irrespeta y una autoridad se extralimita en sus competencias, en palabras del Tribunal Constitucional español, estamos frente a un conflicto competencial en vertiente positiva a ser resuelto a través de la vía jurisdiccional. De ahí que a partir del vicio competencial del que adolece la resolución de la ANT, el MDMQ solicite la reivindicación competencial.

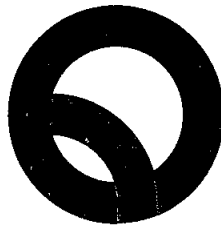
GARCÍA PELAYO precisa que "(...) el conflicto de competencias tiene lugar (i) cuando dos órganos se declaran igualmente competentes (conflicto positivo) o igualmente incompetentes (conflicto negativo) para proveer en un determinado asunto o en el ejercicio de una atribución y (ii) cuando tal conflicto puede formularse y resolverse en términos jurídicos."¹⁰

El Tribunal Constitucional del Perú ha aclarado el objeto del proceso competencial y ha explicado el alcance de la vindicatio potestatis en el marco de un conflicto positivo de competencias en los términos que siguen: "El objeto del proceso competencial es la vindicación o, en su caso, la determinación de una competencia o una atribución. Con su articulación se persigue que el Tribunal Constitucional precise el poder, órgano u ente estatal a que corresponde la titularidad de las competencias o atribuciones objeto del conflicto. Desde luego que no cualquier clase de afectación de competencias o atribuciones da lugar al proceso competencial. En el conflicto positivo, la vindicatio potestatis siempre es directa porque se materializa en una pretensión de recuperación o defensa de la competencia o atribución de cara a su arrogación o auto adjudicación de la misma por otro"¹¹.

La Corte Constitucional para el período de transición del Ecuador ha resaltado la importancia que tiene resolver estos conflictos de competencias, no solo con respecto al caso concreto, sino por el respeto y sujeción debida al marco normativo de competencias que no puede ser alterado por decisiones judiciales. Esta Corte ha señalado que "es de trascendental importancia manifestar que el orden de competencias y la definición de las que, en cada caso, se ejerzan, no pueden estar a merced de las alegaciones de las partes, sino que, por el contrario, deben estar determinados en conformidad a los criterios objetivos que sobre cada materia queden prescritos en la Constitución de la República. Los conflictos de competencia positiva pretenden la determinación de la interpretación y fijación del orden

¹⁰ GARCÍA PELAYO, Manuel, Estado Legal y Estado Constitucional de Derecho: El Tribunal Constitucional Español, ILANUD, año 9-10, Nos. 23- 24, pp. 7 -34.

¹¹ Expediente No. 00005-2009-PC, SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ, 17 de marzo del 2011, dictada a partir de la demanda de conflicto de competencias interpuesto por la Municipalidad Distrital de Jesús María contra la Municipalidad Metropolitana de Lima, párrafos 2 y 5.



Procuraduría Metropolitana

*competencial, estableciéndose qué competencias pertenecen a que órganos, sin remitirse a la mera solución del caso concreto, origen del conflicto o controversia.*¹²

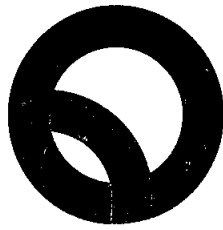
Esta misma Corte, en su Resolución 1118, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 17 de 29 de Octubre de 2009, había resuelto en un caso anterior que "(...) el Director Provincial de IESS de Los Ríos sin fundamento legal, extralimitó sus funciones al imponer multas pecuniarias al accionante, transgrediendo el Art. 119 de la Constitución de 1998 (actual 226) que preceptuaba que 'Las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la ley, tendrán el deber de coordinar sus acciones para la consecución del bien común'; es decir, que este precepto constitucional **consagra el principio de limitación positiva de competencia**, lo cual no significa otra cosa que **las atribuciones de los distintos organismos del Estado surgen y se derivan de la Constitución y la Ley.**" (Las negrillas y el subrayado me pertenecen).

En esta decisión, la Corte Constitucional reconoció que las competencias de las distintas entidades del Estado nacen de la Constitución y la ley, por lo tanto si cualquier entidad u órgano del Estado pretende atribuir a un órgano distinto competencias se está violentando el precepto consagrado en el artículo 226 de la Constitución vigente.

En el presente caso, a pesar de que la delimitación de competencias entre el nivel de gobierno central y el nivel de gobierno municipal es clara en la normativa, se ha expedido una resolución por parte de una autoridad que ya no tenía la competencia para regular el transporte intracantonal y no tenía la atribución para ejercerla concediendo permisos de operación. La justificación esgrimida por la ANT para expedir la resolución, a sabiendas de su incompetencia, se basa en la ejecución de una decisión judicial, que no valida el acto administrativo expedido.

La Resolución No. 024-CPO-017-2012-ANT de 11 de abril de 2012 emitida por la ANT que concede el permiso de operación a la Compañía de Transportes Ecuataxis S.A., violenta lo establecido en la normativa constitucional y legal que regula a los GADs y al Transporte Terrestre, al ser **atribución exclusiva de los GADs** otorgar los permisos de operación.

¹² Corte Constitucional para el período de transición, Conflicto de competencia positivo entre el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, 16 de noviembre del 2011, Sentencia No. 001-SDC-CC-2011, Caso No. 0002-10-DC, Juez Constitucional Ponente: Dr. Roberto Bhrunis Lemarie, pág. 7.



Procuraduría Metropolitana

En ningún momento la ANT señaló la norma constitucional o legal en la cual amparó su resolución, se basó únicamente en una orden judicial, mas, como lo señaló la misma Corte Constitucional la competencia de un órgano nace de la Constitución o la ley, no de una sentencia judicial, por lo tanto de manera implícita la ANT ha reconocido que no tiene atribución para otorgar estos permisos de operación.

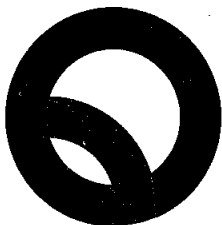
Al momento de asignar competencias, quienes expidieron la Constitución de la República, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito y la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, de manera clara y precisa otorgaron a los GADs, en este caso al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la competencia de transporte intracantonal y dentro de ella la atribución para otorgar permisos y habilitaciones administrativas a las distintas compañías de transporte terrestre que operen dentro del Distrito.

Para el caso preciso, podemos señalar que la ANT, al conceder los permisos de operación, se arrogó funciones que no le competían, al no estar consagradas ni en la Constitución, ni en la ley. No se debe dejar pasar que las competencias ejercidas inconstitucional e ilegalmente por la ANT pertenecen, de manera exclusiva, al MDMQ, de acuerdo a lo establecido en el artículo 262 de la Constitución, en el artículo 55 del COOTAD y en el artículo 75 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

La problemática existente entre el MDMQ y la ANT 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 zanja la disputa a través del análisis minucioso de las normas tanto constitucionales como legales aplicables.

La pretensión está determinada porque la Corte Constitucional, en ejercicio de las competencias otorgadas por la Constitución y la ley, establezca cual de los dos organismos del Estado, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito o la ANT, ostentaba la titularidad de la competencia para otorgar permisos de operación, autorización de operación y títulos habilitantes a las empresas de transporte terrestre intracantonal a la fecha en que se dictó la Resolución No. 024-CPO-017-2012-ANT,

El MDMQ, sustentado en el ordenamiento jurídico vigente, tiene la competencia exclusiva para la planificación, regulación y control del transporte intracantonal y la atribución de otorgar contratos de operación, permisos de operación y autorizaciones de operación a nivel intracantonal. A la ANT le compete exclusivamente otorgar contratos de operación, permisos de operación y autorizaciones a nivel interprovincial.



Procuraduría Metropolitana

Es importante aclarar que en este conflicto no entra en discusión la materia de fondo de la decisión, sino únicamente, lo referente a la autoridad competente para adoptarla.

VII. PRETENSIÓN.-

Con los antecedentes expuestos solicito que la 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.

VIII. NOTIFICACIONES

Las notificaciones que correspondan a la Procuraduría Metropolitana las recibiré en el Casillero Constitucional No. 053.

Las notificaciones a la Agencia Nacional de Tránsito se realizarán en sus oficinas ubicadas en la Avenida José de Sucre (Av. Occidental) y Carlos V, ciudad de Quito.

Ernesto Guarderas Izquierdo
 Dr. Ernesto Guarderas Izquierdo
PROCURADOR METROPOLITANO

Corte Constitucional SECRETARIA GENERAL	
Recibido el día de hoy <i>viernes 27</i>	
<i>septiembre</i>	A las <i>14:14</i>
Por <i>TC</i> f.) <i>CD</i>	
DOCUMENTOLOGIA	
f.) SECRETARIO GENERAL	
<i>MAPBOX 575 (CINCO) 40</i>	