

**SEÑOR PRESIDENTE Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL**

Caso: No. 0001-14-DC
Juez sustanciadora: Daniela Salazar Marín

ABG. SANTIAGO SALAZAR ARMIJOS, Procurador Judicial del ingeniero César Ernesto Litardo Caicedo, presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, conforme se desprende de la escritura pública de poder especial y Procuración Judicial que acompaño en **ANEXO 1**. Dentro de la Acción de Dirimencia de conflicto de competencias planteada por la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito frente a la Asamblea Nacional, en uso de mis derechos constitucionales, comparezco ante su autoridad con la presente contestación, fundamentada en los siguientes términos:

I
COMPETENCIAS EN CONFLICTO

Los comparecientes señalan que las competencias en conflicto son las atribuidas a la Asamblea Nacional de expedir leyes, esto en razón de la expedición de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, la que tipifica y sanciona pecuniariamente como una infracción de tránsito el estacionamiento de un vehículo en sitios prohibidos por la ley y reglamento; en relación a las facultades constitucionales de carácter legislativo también otorgadas a los gobiernos autónomos descentralizados, dentro del ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales, estableciendo como una de sus competencias exclusivas la de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, concordantemente el artículo 397 del Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Gobiernos Autónomos (COOTAD) determinó que constituye infracción administrativa las vulneraciones del ordenamiento jurídico tipificadas como tales en la ley.

Los comparecientes señalan que la Constitución establece la compatibilidad de competencias exclusivas con gestión concurrente por parte de distintos niveles de gobierno, por lo que ha decir de ellos, se evidencia que existe un conflicto de competencias, entre la Asamblea Nacional del Ecuador y el Concejo Metropolitano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, considerando que los dos órganos legislativos, en ejercicio legítimo de sus competencias,

expidieron normativa que a la misma conducta, en el un caso, se la tipifica y sanciona pecuniariamente como una contravención de tránsito (Asamblea Nacional), y en el otro, se la tipifica y sanciona pecuniariamente como infracción administrativa por mal uso del espacio público (Concejo Metropolitano).

Señalan además que, *“...Si bien las competencias se encuentran claramente definidas, la duda surge de si el Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito tiene competencia exclusiva para establecer sanciones pecuniarias por infracciones administrativas, en forma autónoma, así estas se originen en hechos que han sido tipificados como contravenciones por la Asamblea Nacional; o, al contrario la competencia que tiene la Asamblea Nacional para tipificar y establecer sanciones respecto de un mismo hecho, limita la competencia que tienen el Concejo Metropolitano para establecer las sanciones pecuniarias de orden administrativo para ese mismo hecho”* .
“...Cabe indicar que, tal como se lo ha planteado, este no constituye un conflicto positivo de competencias; en tanto, no se cuestiona la titularidad de la misma por parte de la Asamblea Nacional; lo que se objeta, y provoca el conflicto, es que su ejercicio perjudica o limita las competencias y gestión del gobierno autónomo descentralizado”.

II NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SUSTENTAN LAS ARGUMENTACIONES Y PRETENSIÓN DEL ACCIONANTE

Las normas en que fundamentan su acción son: artículo 226 de la Constitución de la República que establece el principio de legalidad, y por el cual las entidades y servidores públicos solo podrán ejercer las facultades y competencias que les atribuya la Constitución y la ley; artículo 120 numeral 6 de la Constitución que determina las atribuciones de la Asamblea Nacional; artículo 132 numeral 2 de la Constitución que consagra el principio de reserva de ley; artículo 240 de la Constitución que determina las facultades de los gobiernos autónomos descentralizados; artículo 264 numeral 2 de la Constitución que establece la competencia exclusiva de los gobiernos municipales para ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; artículo 397 del COOTAD y Resolución No. 006-CNC- 2012 del Consejo Nacional de Competencias que dispone la transferencia total de competencias al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial.

En razón de lo expuesto, los accionantes solicitan que se “1. Reafirme el ámbito de competencias, ya sea de la Asamblea Nacional o del Gobierno Autónomo del Distrito Metropolitano de Quito para determinar, mediante el acto normativo correspondiente, el tipo de infracción y sanción con respecto al estacionamiento en lugares no permitidos.”; y, “2. Que establecida la competencia, determine la pertinencia jurídica de que la sanción fijada por cada órgano dentro del ámbito de sus competencias deba ser similar.”

III SOBRE LA DIRIMENCIA DE CONFLICTOS DE COMPETENCIAS

El artículo 436 de la Constitución de la República, establece que la Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones “7. Dirimir conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución”. Concordante con la norma constitucional citada, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 145 establece que “La Corte Constitucional resolverá los conflictos de competencias constitucionales, positivos o negativos, entre funciones u órganos establecidos en la Constitución, cuya solución no este 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.

IV ANÁLISIS DE LA ACCIÓN PLANTEADA

En el presente caso de dirimencia de conflicto de competencias, corresponde a la Corte Constitucional, garantizar que los principios constitucionales sean respetados, observados y ajustados en la normativa emanada, determinando si las disposiciones normativas emitidas son proporcionales con los principios facultativos constitucionales; ratificando la competencia convencional y constitucionalidad a quien corresponde sobre la emisión de las disposiciones normativas.

Para el efecto es preciso considerar las disposiciones constitucionales que facultan tanto a la Asamblea Nacional, como a los gobiernos autónomos descentralizados, a emitir normativa legal, que señalan:

Constitución de la República:

Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:

(...)

6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

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.

La facultad legislativa *prima facie* recae en la Función Legislativa que es ejercida por la Asamblea Nacional, con deberes y atribuciones específicas, entre ellas legislar, entendiéndose como consecuencia de esa actividad, la expedición de leyes que rigen a nivel nacional de manera general y obligatoria.

Las disposiciones constitucionales que constan desde el artículo 118 al 140 de la Carta Magna, de manera clara ya establecen un orden constitucional de competencia para emitir normas legales de interés común, normas que guardan concordancia con las disposiciones legales que constan en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en la cual se regula, entre otras actividades de la Asamblea Nacional, el proceso legislativo para la expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de las leyes.

Si bien, estas disposiciones constitucionales y legales, prevén la facultad legisladora de la Asamblea Nacional, la misma norma constitucional reconoce la existencia y validez de instrumentos normativos emitidos por diferentes órganos ajenos a la Función Legislativa, como en el presente caso, las ordenanzas municipales emitidas por los diferentes gobiernos autónomos descentralizados

Las Ordenanzas Metropolitanas citadas en el libelo de la demanda debían guardar perfecta armonía con las disposiciones legales emanadas por la Asamblea Nacional. Pues, así lo dispone el COOTAD en su artículo 3, que establece:

El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos

descentralizados se regirán por los siguientes principios:

- a) Unidad.- Los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar la unidad del ordenamiento jurídico, la unidad territorial, la unidad económica y la unidad en la igualdad de trato, como expresión de la soberanía del pueblo ecuatoriano.

La unidad jurídica se expresa en la Constitución como norma suprema de la República y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno, puesto que ordenan el proceso de descentralización y autonomías.

Por otro lado, es pertinente mencionar que actualmente las disposiciones legales contenidas en la Ley de Orgánica de Transporte Terrestre y en el COOTAD, las cuales han sido mencionadas por el accionante dentro de la demanda, se encuentran derogadas. (Artículo 140 de la Ley de Orgánica de Transporte Terrestre Nota artículo 139 al 146 e) derogado por la Ley No. publicada en Registro Oficial 503 y por disposición derogatoria décimo octava de la Ley No 9 de enero, publicada en el Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014; y, el artículo 397 del COOTAD derogado por la disposición derogatoria séptima del Código s/n R-O 31-2WS, 7-VII 2017).

Sin embargo, las disposiciones citadas en la demanda, en la actualidad las encontramos el Código Orgánico Integral Penal, en el artículo 390 sobre las contravenciones de tránsito de quinta clase, determinando que:

Será sancionado con multa equivalente al quince por ciento de un salario básico unificado del trabajador en general y reducción de cuatro punto cinco puntos en su licencia de conducir:

(...)

7. La o el conductor que detenga o estacione un vehículo automotor en lugares no permitidos, para dejar o recoger pasajeros o carga, o por cualquier otro motivo.

La norma orgánica, emitida en el año 2014, estableció claramente el tipo sanciones, estas disposiciones deben ser consideradas y analizadas previamente a la emisión de ordenanzas, a fin de no crear normas inferiores que contengan multas desproporcionadas y que afecten al ciudadano.

El Estado Constitucional de Derechos y Justicia, establece que todos los Poderes y Autoridades Públicas deben someterse a la Constitución, ya que esta le otorga validez jurídica a las disposiciones normativas que el operador jurídico aplica y es la razón por la cual se legitima su actuación; ya que los derechos contenidos en

la Constitución cumplen un doble papel, tanto como fundamento y límite de la actuación de los poderes públicos.

La Constitución del Ecuador en el artículo 425 determina:

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

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

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobierno autónomos, descentralizados.

Cada regulación de las leyes está basada en un determinado orden de jerarquía o de prioridad que deberá cumplirse de mayor a menor grado, de acuerdo a lo estipulado en la aplicación de las normas, de tal forma que éstas no interfieran en el desenvolvimiento de las mismas.

Sin embargo, si aún después de lo expuesto, persiste duda o cuestionamiento en relación a las competencias normativas sobre el establecimiento de sanciones a infracciones, corresponde al máximo órgano de control e interpretación constitucional dirimir tal conflicto, en razón de las atribuciones constitucionales y legales establecidas tanto en la norma constitucional (*artículo 436 CRE*) como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (*artículos 144.1 – 145*), partiendo de la premisa de la jerarquía de las leyes previsto en el Art. 425 de la Constitución de la República del Ecuador y el principio de Unidad Legislativa que deben observar los Gobiernos Autónomos, conforme lo dispone el Art. 3 del COOTAD.

VI

PRINCIPIOS GENERALES DE DIRIMENCIA DEL CONFLICTO

En el análisis del presente caso, alegamos en particular la aplicación de los

siguientes principios y métodos de interpretación constitucional:

Principio de aplicación más favorable a los derechos.- Si hay varias normas o interpretaciones aplicables a un caso concreto, se debe elegir la que más proteja los derechos de la persona.

Optimización de los principios constitucionales.- La creación, interpretación y aplicación del derecho deberá orientarse hacia el cumplimiento y optimización de los principios constitucionales.

Obligatoriedad del precedente constitucional.- Los parámetros interpretativos de la Constitución fijados por la Corte Constitucional en los casos sometidos a su conocimiento tienen fuerza vinculante. La Corte podrá alejarse de sus precedentes de forma explícita y argumentada garantizando la progresividad de los derechos y la vigencia del estado constitucional de derechos y justicia.

Solución de antinomias.- Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior.

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.

Ponderación.- Se deberá establecer una relación de preferencia entre los principios y normas, condicionada a las circunstancias del caso concreto, para determinar la decisión adecuada. Cuanto mayor sea el grado de la no satisfacción o de afectación de un derecho o principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro.

VII PETICIÓN

Por todo lo expuesto y de conformidad con los principios que gobiernan tanto la interpretación constitucional moderna recogidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito que se sirvan reafirmar el ámbito

de competencia de la Asamblea Nacional en la determinación de infracciones y sanciones sobre el estacionamiento de vehículo o automotores en lugares no permitidos.

VIII

AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIONES

Autorizo como abogados patrocinadores a Francis Abad, Daniel Acero y Viviana Cadena, a fin de que puedan presentar los escritos necesarios en la presente acción.

Notificaciones que correspondan las recibiremos en la casilla constitucional No. 15, así como en el correo electrónico: asesoria.juridica@asambleanacional.gob.ec.

En mi condición de Procurador Judicial del Presidente de la Asamblea Nacional.

Abg. Santiago Salazar Armijos
Mat. 11270 CAP