

Santiago Gabriel Bautista-Acosta; Wilson Yovanny Merino-Sánchez; Raúl Comas-Rodríguez

[DOI 10.35381/noesisin.v7i1.398](https://doi.org/10.35381/noesisin.v7i1.398)

Competencia exclusiva del uso de suelo municipal de Pastaza: efectos en materia de tránsito

Exclusive Competence in Municipal Land Use in Pastaza: Effects on Traffic Matters

Santiago Gabriel Bautista-Acosta
santiagoba21@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0009-0000-2266-6530>

Wilson Yovanny Merino-Sánchez
direccionpuyo@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-4761-7617>

Raúl Comas-Rodríguez
ua.raulcomas@uniandes.edu.ec

Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ambato, Tungurahua
Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-1353-2279>

Recibido: 15 de abril 2025
Revisado: 15 de mayo 2025
Aprobado: 15 de julio 2025
Publicado: 01 de agosto 2025

Santiago Gabriel Bautista-Acosta; Wilson Yovanny Merino-Sánchez; Raúl Comas-Rodríguez

RESUMEN

Este estudio analiza la competencia exclusiva del GAD Municipal de Pastaza sobre el uso de suelo y su injerencia en las competencias de tránsito, evaluando sus efectos jurídicos. El objetivo es determinar si las resoluciones administrativas emitidas en esta materia garantizan la seguridad jurídica y el debido proceso, conforme a la Constitución y la ley. Mediante una metodología de investigación-acción, se emplearon métodos teóricos (analítico-sintético) y empíricos (análisis documental) para contrastar normativas y actos administrativos. La discusión revela el conflicto competencial con la entidad de tránsito Transcomunidad EP. Se concluye que los actos contrarios a la normativa vigente pueden transgredir competencias y afectar los derechos de las operadoras de transporte público, proponiendo unificar criterios para evitar la discrecionalidad.

Descriptores: Control; competencias exclusivas; conflicto competencial; planificación; regulación; uso de suelo. (Tesauro UNESCO).

ABSTRACT

This study analyzes the exclusive jurisdiction of the Municipal GAD of Pastaza over land use and its interference in traffic jurisdiction, evaluating its legal effects. The objective is to determine whether the administrative resolutions issued in this area guarantee legal certainty and due process, in accordance with the Constitution and the law. Using an action research methodology, theoretical (analytical-synthetic) and empirical (documentary analysis) methods were employed to compare regulations and administrative acts. The discussion reveals the conflict of jurisdiction with the transit entity Transcomunidad EP. It is concluded that acts contrary to current regulations may violate jurisdictions and affect the rights of public transport operators, proposing to unify criteria to avoid discretion.

Descriptors: Control; exclusive competencies; competency conflict; planning; regulation; land use. (UNESCO Thesaurus).

Santiago Gabriel Bautista-Acosta; Wilson Yovanny Merino-Sánchez; Raúl Comas-Rodríguez

INTRODUCCIÓN

Ecuador se constituye como un Estado unitario y se gobierna de forma descentralizada, de conformidad con el artículo 1 de su Constitución. Esta naturaleza implica no solo la transferencia de competencias, sino también una definición clara de las atribuciones del gobierno central y de los gobiernos locales (Acosta, 2020).

La planificación territorial en el país ha experimentado transformaciones significativas desde la entrada en vigor del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en 2009. No obstante, esta organización enfrenta dificultades, ya que los cantones deben emitir normativa que puede verse regulada por normas nacionales dictadas por entidades del Estado central (Córdova y Vivanco, 2021). El modelo de Estado unitario y descentralizado superó el esquema clásico de centralización política, pero se enfrenta a problemas que devienen de una interpretación restrictiva de la facultad legislativa seccional dentro de su competencia (Torres, 2020).

La Constitución, en su artículo 264 numeral 6, otorga a los municipios la competencia exclusiva para la planificación, regulación y control del tránsito y transporte público (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). Sin embargo, como señalan Romo et al. (2022), los problemas surgidos en esta materia son visibles, recurrentes y comprobables. El Código Orgánico Administrativo (COA) define la competencia como la medida en que la Constitución y la Ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, la cual puede estar delimitada por razones de tiempo, territorio, grado o materia (Asamblea Nacional, 2017). Doctrinalmente, se la entiende como la coordinación o relación entre diferentes organizaciones (Trujillo et al., 2022).

En este marco, el COOTAD (artículo 55) reconoce como competencia exclusiva de los municipios el control del uso y ocupación del suelo, así como la planificación, regulación y control del tránsito y transporte terrestre cantonal (Asamblea Nacional, 2019). Las competencias exclusivas, definidas como aquellas que corresponden esencialmente a un nivel de gobierno y que no pueden delegarse o transferirse (Benabent y Vivanco, 2019),

Santiago Gabriel Bautista-Acosta; Wilson Yovanny Merino-Sánchez; Raúl Comas-Rodríguez

representan un privilegio o derecho único que excluye a cualquier otro (Calderón, 2019). Paralelamente, la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV) y su reglamento determinan las competencias específicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) Municipales en esta materia. Este entramado legal genera un escenario complejo donde confluyen competencias. Un ejemplo de esta tensión se evidencia en el cantón Pastaza, donde los GAD municipales de la provincia, mediante mancomunidad, crearon la empresa pública Transcomunidad EP (2014) para asumir de forma descentralizada la competencia de tránsito, tal como permite la Constitución (Garofalo, 2020).

No obstante, en dicho cantón, el Alcalde emitió la Resolución Administrativa Nro. GADM-PASTAZA-2022-ALCALDIA-0455-RA (2022) bajo la competencia de uso de suelo. Dicha resolución autorizó la modificación del recorrido de vías dentro del área urbana de Puyo, las cuales ya se encontraban reguladas y autorizadas en los contratos de operación suscritos legalmente por la Agencia Nacional de Tránsito (ANT) con las empresas ALPAYAN CIA LTDA y REINA CUMANDA CIA LTDA.

Este acto administrativo generó efectos jurídicos directos en la competencia de tránsito, área de exclusiva responsabilidad de Transcomunidad EP. En consecuencia, se argumenta que esta injerencia vulnera el debido proceso y la seguridad jurídica de los contratos de operación de las compañías de transporte público intraprovincial, al no seguir el procedimiento establecido en la LOTTTSV y su reglamento para dichas modificaciones.

Surge así un problema jurídico no definido en el ordenamiento jurídico: la tensión entre el ejercicio de una competencia exclusiva (uso de suelo) y sus efectos colaterales sobre otra competencia exclusiva y ya asignada (tránsito). Este trabajo académico se orienta a determinar si las resoluciones administrativas emitidas por el GAD municipal de Pastaza, bajo la competencia de uso de suelo pero con efectos en materia de tránsito, garantizan la seguridad jurídica y el debido proceso conforme a la Constitución y la normativa

Santiago Gabriel Bautista-Acosta; Wilson Yovanny Merino-Sánchez; Raúl Comas-Rodríguez

vigente. La pregunta de investigación que guía este análisis es: ¿Cómo las resoluciones administrativas por el uso de suelo generan efectos jurídicos en materia de tránsito, modificando las rutas, recorridos y los contratos de operación de las operadoras de transporte público intraprovincial?

El objetivo de este trabajo académico está orientado a determinar si las resoluciones administrativas que emite el GAD municipal de Pastaza, bajo la competencia de uso de suelo, con efectos jurídicos en materia de tránsito, garantizan la seguridad jurídica y el debido proceso, de conformidad con la Constitución y la normativa vigente.

MÉTODO

Este estudio adoptó un enfoque cualitativo, orientado a recopilar y analizar datos no numéricos basados en conceptos, definiciones, doctrina y jurisprudencia (Isea Argüelles, 2025; Tantaleán, 2016).

El diseño de investigación es no experimental y de tipo investigación-acción, con un alcance transversal y descriptivo. Este diseño permitió recolectar datos afines al tema para interrelacionar variables, analizar el problema planteado y proponer respuestas viables que permitan unificar criterios y evitar la discrecionalidad administrativa (Isea Argüelles, 2025).

Se aplicaron métodos del nivel teórico, como el analítico-sintético, para descomponer el problema de las competencias exclusivas y su injerencia, y sintetizar los componentes del derecho trasgredido. Asimismo, se empleó el método inductivo-deductivo para establecer un vínculo entre la teoría y la observación, razonando de lo general a lo particular para construir las conclusiones.

En el nivel empírico, se recurrió al análisis documental para contrastar disposiciones normativas, actos administrativos y jurisprudencia. Los documentos analizados incluyen la Constitución de la República del Ecuador (2008), el Código Orgánico Administrativo (COA), la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV) y

Santiago Gabriel Bautista-Acosta; Wilson Yovanny Merino-Sánchez; Raúl Comas-Rodríguez

su Reglamento, el COOTAD, la Resolución Administrativa No. GADMPASTAZA-2022-ALCALDIA-0455-RA y la sentencia de la acción de protección causa 16571-2022-00426.

Como técnica de recolección de datos, se aplicó una entrevista semiestructurada a cuatro expertos en derecho administrativo y de tránsito: Mgs. Christian Daniel Pérez Chamorro (Ex. Director provincial de Napo de la ANT), Ab. Luis Rodrigo Miranda Chávez (Juez de la Unidad Judicial de Tránsito de Pastaza), Mg. Carlos David Urrutia Vera (Abogado Litigante, experto en Derecho Administrativo) e Ing. Julio Urgiles Valle (Gerente de la Transcomunidad-EP Pastaza).

El instrumento utilizado fue una guía de entrevista con siete preguntas abiertas, diseñadas para conocer el alcance de las competencias y evitar contradicciones entre ellas. El proceso se apoyó en bitácoras de trabajo para sintetizar y canalizar la información.

RESULTADOS

Análisis Documental y Conceptual

El análisis normativo realizado evidencia el marco jurídico complejo que delimita el ejercicio de las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) Municipales en el Ecuador. La Constitución de la República del Ecuador (2008) funge como el pilar fundamental, estableciendo en su Art. 264 las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, entre las cuales se encuentran “la de planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal” y “ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”. Este mandato constitucional es la base sobre la cual se erige la actuación de los municipios. Sin embargo, el ejercicio de estas competencias no es absoluto y debe sujetarse a principios rectores de la administración pública. El Art. 226 de la Constitución establece el principio de legalidad, determinando que “las instituciones del Estado, sus

Santiago Gabriel Bautista-Acosta; Wilson Yovanny Merino-Sánchez; Raúl Comas-Rodríguez

organismos, dependencias, los servidores públicos que actúan en virtud de una potestad estatal, deben ejercer sus competencias y facultades que les sean atribuidos por la Constitución y la ley. En consecuencia, todos los actos administrativos tienen como origen la ley y los funcionarios públicos que los emitan deben ejercer solamente las atribuciones que la ley les permitan, y todo acto fuera de la ley es un acto arbitrario y de nulidad absoluta”. Este precepto es crucial, pues limita la potestad municipal a lo expresamente conferido por la ley.

Adicionalmente, los Arts. 82 y 76 consagran los principios de seguridad jurídica y debido proceso, respectivamente. El primero se fundamenta “en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas claras, públicas y aplicadas por las autoridades pertinentes”. El segundo decreta la garantía del derecho al debido proceso “en todos los casos en los que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, correspondiendo a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de normas y los derechos de las partes”. La concurrencia de estos principios es esencial para evaluar la validez de cualquier acto administrativo.

El Código Orgánico Administrativo (COA) desarrolla estos principios constitucionales. Los arts. 7 y 84 definen el principio de desconcentración de la función administrativa, el cual “debe desarrollarse bajo el criterio de distribución objetiva de las funciones, privilegiando la delegación de la repartición de funciones entre los órganos de una misma administración pública”. Por su parte, los arts. 8 y 83 definen el principio de descentralización, el cual se inclina “a la instauración de la división objetiva de funciones y de la división subjetiva de órganos, entre las diferentes administraciones públicas”. La distinción entre ambos conceptos es clave para entender la estructura administrativa ecuatoriana.

El COA también enfatiza la necesidad de coordinación y colaboración. El Art. 9 define el principio de coordinación, estableciendo que las administraciones públicas “deben desarrollar sus competencias de forma racional y ordenada, evitando las duplicidades y

Santiago Gabriel Bautista-Acosta; Wilson Yovanny Merino-Sánchez; Raúl Comas-Rodríguez

las omisiones”. El Art. 28 profundiza en el principio de colaboración, señalando que “las administraciones deben trabajar de manera coordinada y complementaria, acordando mecanismos de coordinación para la gestión de sus competencias”. Finalmente, el Art. 22 consagra el principio de seguridad jurídica y confianza legítima, exigiendo que “las administraciones públicas deben actuar bajo los criterios de certeza y previsibilidad, sin afectar los derechos de las personas por errores u omisiones de los servidores públicos”.

En el ámbito específico del tránsito, la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV) y su Reglamento precisan el alcance de las competencias municipales. El Art. 30.4 de la LOTTTSV determina las atribuciones de los GAD Municipales, las cuales “ejercerán dentro del ámbito de sus competencias en materia de tránsito, de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas que se expidan, con observación a la ley de tránsito, su reglamento y las disposiciones de carácter nacional emanadas desde la ANT”. El Art. 30.5 añade el deber de “decidir sobre las vías internas de su ciudad y sus accesos (...) regular y gestionar la competencia de tránsito (...) en coordinación con la ANT”. El Reglamento, en sus Arts. 29 y 31, indica que los GAD ejercerán estas competencias “una vez que asuman la competencia de conformidad con el COOTAD”, y el Art. 30 exige que las ordenanzas expedidas “guarden armonía con las políticas emitidas por el Ministerio del sector y las disposiciones de la ANT”.

El punto nodal del conflicto analizado surge con la creación de la Mancomunidad de Tránsito de Pastaza. El Convenio de Mancomunidad (publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 943 del 29 de abril de 2013) fue suscrito por los GAD de Arajuno, Mera, Pastaza y Santa Clara. Su Cláusula Primera, numeral 9, establece: “Que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Pastaza, Santa Clara, Mera y Arajuno (...) han considerado dentro de su esquema y modalidad de gestión, adoptar la figura de Mancomunidad, a efectos de mejorar la gestión de la

Santiago Gabriel Bautista-Acosta; Wilson Yovanny Merino-Sánchez; Raúl Comas-Rodríguez

competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial”. La Cláusula Segunda, párrafo quinto, determina de manera explícita que “La Mancomunidad tiene por objeto y fin gestionar de manera efectiva y eficiente la competencia para planificar, regular y controlar el Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de la Provincia de Pastaza”. Posteriormente, el 19 de diciembre de 2014, se emitió la Ordenanza de Creación de la Empresa Pública TRANSCOMUNIDAD EP, formalizando la descentralización y desconcentración de la competencia de tránsito. Este acto jurídico es fundamental, ya que significa que el GAD Municipal de Pastaza, junto con los otros cantones, transfirió de manera expresa y voluntaria la titularidad y el ejercicio de la competencia de tránsito a esta nueva entidad mancomunada.

La tensión normativa se materializa en la Resolución Administrativa No. GADMPASTAZA-2022-ALCALDIA-0455-RA, emitida por el alcalde del GAD Municipal de Pastaza. Dicha resolución, dictada bajo el paraguas de la competencia de uso de suelo, modificó el recorrido de las rutas establecidas en los contratos de operación suscritos por la Agencia Nacional de Tránsito (ANT) con las operadoras de transporte público ALPAYAN CIA LTDA y REINA CUMANDA CIA LTDA. El acto administrativo, si bien invocó una competencia municipal legítima (uso de suelo), generó efectos jurídicos directos e inmediatos en una materia—la regulación de rutas de transporte—cuya competencia exclusiva había sido previamente y de forma legal transferida a TRANSCOMUNIDAD EP.

El análisis de la Sentencia de primera y segunda instancia jurisdiccional (acción de protección causa 16571-2022-00426) es revelador. El fallo analizó la supuesta vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso, argumentando que la resolución debió ser emanada por la autoridad competente en tránsito (TRANSCOMUNIDAD EP) y no por el alcalde. Sin embargo, la Corte Constitucional, en su decisión, determinó que “no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infra constitucionales, sino verificar

Santiago Gabriel Bautista-Acosta; Wilson Yovanny Merino-Sánchez; Raúl Comas-Rodríguez

la afectación de preceptos constitucionales”, y al no encontrar una vulneración directa, negó la acción. Este razonamiento, si bien resolvió el caso concreto, dejó sin respuesta el ****problema jurídico de fondo****: la colisión entre dos competencias exclusivas (uso de suelo vs. tránsito) ejercidas por dos entidades distintas, y la definición de los límites de una sobre la otra. Esta omisión judicial contribuye a la inseguridad jurídica y al vacío interpretativo que este estudio busca elucidar.

Análisis de los Resultados de las Entrevistas a Expertos

Para profundizar en el análisis, se aplicó una entrevista semiestructurada a cuatro expertos de reconocida trayectoria en derecho administrativo y de tránsito: el Mgs. Christian Daniel Pérez Chamorro (Ex. Director provincial de Napo de la ANT), el Ab. Luis Rodrigo Miranda Chávez (Juez de la Unidad Judicial de Tránsito de Pastaza), el Mg. Carlos David Urrutia Vera (Abogado Litigante, experto en Derecho Administrativo) y el Ing. Julio Urgiles Valle (Gerente de la Transcomunidad-EP Pastaza). El consenso obtenido fue mayoritario y elucidatorio.

Pregunta 1: ¿Cómo los GAD Municipales asumen o ejercen la competencia exclusiva de tránsito?

Los expertos coincidieron en que el ejercicio se da a través del Sistema Nacional de Competencias. El Experto 1 detalló el proceso: “La Constitución establece que el sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico que tendrá la función de regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los GAD (...) Luego de haber cumplido con lo establecido en el COOTAD, el ente rector correspondiente (...) transfirió las competencias progresivamente”. El Experto 3 añadió que “el artículo 30.5 de la LOTTTSV es claro respecto a la competencia de tránsito de los GAD”. El Experto 4 describió funciones específicas: “establecer y aplicar políticas y normativas para la regulación del tránsito vehicular y peatonal (...) el otorgamiento de

Santiago Gabriel Bautista-Acosta; Wilson Yovanny Merino-Sánchez; Raúl Comas-Rodríguez

permisos de circulación y la regulación del transporte público”.

Pregunta 2: ¿Cuáles son los efectos de descentralizar la competencia de tránsito a una Mancomunidad?

Se identificaron efectos positivos y negativos. El Experto 2 señaló “una mayor eficiencia en la gestión al concentrar los esfuerzos y recursos de varios municipios en una sola entidad, así también una mayor coordinación y planificación (...) lo que podría llevar a una mejora en la calidad de los servicios de transporte y la seguridad vial”. El Experto 4 destacó “una mayor capacidad de inversión en proyectos de infraestructura vial”. No obstante, el mismo experto advirtió sobre un efecto negativo: “al involucrar a varios municipios (...) resulta más complejo tomar decisiones y llegar a acuerdos sobre temas importantes como la asignación de recursos”. El Experto 1 explicó el mecanismo concreto en Pastaza: “los cuatro GADM (...) suscribieron el convenio de mancomunidad (...) con la finalidad de que la Empresa Pública (...) gestione de manera efectiva y eficiente la competencia”.

Preguntas 3, 4 y 5: ¿Puede el alcalde, tras la descentralización, emitir resoluciones con efectos en tránsito? ¿Debe hacerlo coordinadamente? ¿Quién debe emitirlas para garantizar seguridad jurídica?

En estas preguntas se encontró el consenso más fuerte y unánime. Todos los expertos coincidieron de manera clara en que el Alcalde del GAD Municipal de Pastaza NO tiene la facultad para emitir resoluciones con efectos jurídicos en materia de tránsito una vez que esta competencia ha sido transferida a la Mancomunidad.

Experto 1: “NO puede emitir resoluciones administrativas con efectos jurídicos en materia de tránsito, por cuanto la potestad la confirió a la mancomunidad (...) toda necesidad que tengan los GADM tiene que ser solicitada a la TRANSCOMUNIDAD EP”.

Experto 2: “No (...) el alcalde del GAD de Pastaza ya no tiene la autoridad para emitir resoluciones (...) Esto se debe a que la competencia de tránsito fue transferida a la Mancomunidad, y por lo tanto, solo esta entidad tiene la autoridad”.

Santiago Gabriel Bautista-Acosta; Wilson Yovanny Merino-Sánchez; Raúl Comas-Rodríguez

Experto 4: “No (...) el alcalde del GAD de Pastaza no puede emitir resoluciones administrativas con efectos jurídicos en materia de tránsito, incluso bajo su competencia de uso de suelo. Esto se debe a que la Mancomunidad tiene la autoridad exclusiva”.

Respecto a la seguridad jurídica (Pregunta 5), la respuesta fue igualmente clara. El Experto 1 fue contundente: “Por la TRANSCOMUNIDAD EP, ya que fue creada para la planificación, regulación y control del tránsito”. El Experto 3 afirmó: “Las resoluciones deben ser expedidas por la Mancomunidad de tránsito, recordemos que la seguridad jurídica se traduce en las reglas de juego de todo proceso”. El Experto 4 concluyó que emitir resoluciones desde otra entidad “podría generar confusiones y posibles conflictos jurídicos”.

Pregunta 6: ¿Es jurídicamente viable modificar un contrato de operación con una resolución de uso de suelo?

La respuesta fue unánimemente negativa. El Experto 3 lo calificó de manera directa: “No es viable, el contrato se traduce en ley para las partes (...) Que el contenido se modifique mediante una resolución es un acto arbitrario”. El Experto 1 argumentó que para modificar un contrato “debe existir un estudio de oferta-demanda emitido por la TRANSCOMUNIDAD EP”, no por el GAD. El Experto 2 añadió que “la modificación de un contrato debe realizarse a través de los mecanismos y procedimientos establecidos en el propio contrato, y no puede ser alterado unilateralmente por una resolución administrativa”.

Pregunta 7: ¿Cómo garantizar el debido proceso en tal modificación?

Los expertos describieron un procedimiento riguroso y multietapa. El Experto 1 detalló un protocolo técnico-administrativo: “Levantamiento de información (...) Elaboración de Estudio de Necesidad de Transporte Público emitido por la Mancomunidad (...) Aprobación y Emisión de la Resolución del Estudio de Necesidad (...) emitido por la TRANSCOMUNIDAD EP (...) elaboración de Adenda al contrato de operación. Todo este proceso tiene que ser aprobado por el Directorio de la TRANSCOMUNIDAD EP”.

Santiago Gabriel Bautista-Acosta; Wilson Yovanny Merino-Sánchez; Raúl Comas-Rodríguez

El Experto 2 enfatizó los aspectos procedimentales: “notificación a todas las partes involucradas (...), identificación y justificación de las causas (...), discusión y negociación de los términos (...), y la firma de un nuevo acuerdo o adenda”. El Experto 3 subrayó la necesidad de cumplir con “los principios de legalidad, transparencia, objetividad, eficacia, eficiencia y participación ciudadana”.

En conclusión, el diagnóstico obtenido de la triangulación entre el análisis documental y la percepción de expertos es contundente. Existe una clara **contradicción entre el marco normativo y su aplicación práctica en el caso analizado. El consenso técnico-jurídico es abrumador: la Resolución Administrativa No. GADMPASTAZA-2022-ALCALDIA-0455-RA constituyó una invasión de competencias al emitir un acto propio de la autoridad de tránsito (Transcomunidad EP) bajo el amparo de una competencia diferente (uso de suelo). Este acto, al vulnerar los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso, genera un grave conflicto administrativo que afecta la certeza del derecho y la protección de las operadoras de transporte público.

DISCUSIÓN

Después de realizar las entrevistas, se puede inferir que los GAD Municipales tienen la competencia exclusiva de planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial en sus respectivas circunscripciones territoriales, y que para ello, deben establecer políticas y normativas adecuadas. El COOTAD establece que los GAD deben cumplir con ciertos requisitos antes de que les sean transferidas las competencias de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial. Una vez transferidas las competencias, los GAD pueden establecer multas y sanciones por infracciones de tránsito, administrar sistemas de transporte municipal y establecer tarifas para el uso de las vías públicas y el estacionamiento de vehículos.

En cuanto a la segunda pregunta, la Mancomunidad de tránsito surge como una alternativa para que los GADM de la provincia de Pastaza gestionen de manera efectiva

Santiago Gabriel Bautista-Acosta; Wilson Yovanny Merino-Sánchez; Raúl Comas-Rodríguez

y eficiente la competencia de tránsito transporte terrestre y seguridad vial en su territorio. Al descentralizar la competencia exclusiva de tránsito del GAD Municipal de Pastaza a la Mancomunidad de tránsito, se busca optimizar la gestión y planificación del tránsito en la provincia, lo que podría resultar en una mejora de la movilidad y seguridad vial en la zona.

Sin embargo, es importante destacar que la Mancomunidad de tránsito debe contar con los recursos y capacidades necesarios para llevar a cabo estas funciones de manera efectiva, ya que, de lo contrario, la descentralización podría no generar los efectos deseados. Además, es importante que la Mancomunidad trabaje en coordinación con los GAD Municipales de la provincia de Pastaza para garantizar la implementación de políticas y normativas adecuadas en materia de tránsito y seguridad vial en todo el territorio.

De acuerdo con las entrevistas, la respuesta a la pregunta 3 es que el alcalde del GAD de Pastaza, bajo su competencia de uso de suelo, no puede emitir resoluciones administrativas con efectos jurídicos en materia de tránsito una vez que la Mancomunidad de Tránsito de Pastaza asumió la competencia exclusiva de tránsito de manera descentralizada y desconcentrada. Esta es la opinión compartida por la mayoría de los entrevistados. Sin embargo, la entrevista 3 menciona que el alcalde podría emitir actos normativos, pero no tendrían efectos jurídicos en la materia de tránsito debido a que esta área está regulada por su propia ley.

Respecto a la pregunta 4, la mayoría de los entrevistados indica que el GAD municipal de Pastaza debería coordinar con la Mancomunidad de Tránsito TRANSCOMUNIDAD EP para emitir resoluciones administrativas con efectos jurídicos en materia de tránsito. En esta interrogante se menciona que el alcalde del GAD de Pastaza podría emitir resoluciones administrativas con efectos jurídicos en materia de tránsito, relacionadas con la regulación del uso del suelo, siempre y cuando no contravengan las decisiones y regulaciones emitidas por la Mancomunidad de Tránsito de Pastaza en relación con la

Santiago Gabriel Bautista-Acosta; Wilson Yovanny Merino-Sánchez; Raúl Comas-Rodríguez

gestión del tránsito y transporte terrestre.

En la interrogante quinta, la discusión de los entrevistados se enfoca en la competencia de emisión de resoluciones administrativas con efectos jurídicos en tránsito y transporte terrestre en la región de Pastaza. La TRANSCOMUNIDAD EP y la Mancomunidad de Tránsito de Pastaza tienen competencia en la planificación, regulación y control del tránsito y transporte terrestre, mientras que el GAD Municipal de Pastaza tiene competencia en la regulación del uso del suelo en relación con el tránsito. Los entrevistados concuerdan en que las resoluciones administrativas con efectos jurídicos en tránsito deben ser emitidas por la entidad competente en la materia, que en este caso es la Mancomunidad de Tránsito de Pastaza. Emitir resoluciones desde otra entidad podría generar confusiones y posibles conflictos jurídicos.

Respecto de la sexta interrogante, los entrevistados debaten sobre la viabilidad de modificar un contrato de operación en base a una resolución administrativa adoptada dentro de la competencia de uso de suelo que ejerce el GAD Municipal de Pastaza. La mayoría de los entrevistados coincide en que no es jurídicamente viable modificar un contrato de operación en base a una resolución administrativa que no tenga relación directa con el contrato de operación, ya que la modificación de un contrato debe realizarse a través de los mecanismos y procedimientos establecidos en el propio contrato. Sin embargo, si la resolución administrativa tiene relación directa con el contrato de operación y se ha seguido el procedimiento adecuado para su emisión, podría ser posible modificar el contrato en base a ella.

En la séptima pregunta la discusión se centra en cómo garantizar el debido proceso al modificar un contrato de operación mediante una resolución administrativa adoptada dentro de la competencia de uso de suelo con efecto jurídico en materia de tránsito. Uno de los entrevistados sugiere el levantamiento de información en los lugares de análisis ascenso-descenso de pasajeros y la elaboración de un estudio de necesidad de transporte público, para determinar si la modificación del contrato es necesaria y

Santiago Gabriel Bautista-Acosta; Wilson Yovanny Merino-Sánchez; Raúl Comas-Rodríguez

justificada. Los demás entrevistados no hacen referencia específica a cómo garantizar el debido proceso en este caso, pero coinciden en que cualquier modificación de contrato debe seguir los mecanismos y procedimientos establecidos en el propio contrato y en la normativa aplicable.

Con este trabajo académico se ha buscado demostrar que las resoluciones administrativas, emitidas por el alcalde del GAD Municipal de Pastaza bajo las competencias de uso de suelo con efectos jurídicos en las competencias de tránsito, por lo que se debe determinar si las competencias se las ejerce de manera correcta y si los actos administrativos cumplen con el debido proceso y la garantía de seguridad jurídica, y están emanadas de por la autoridad competente que ejerce la competencia, esto debido a que el GAD de Pastaza al formar parte de la Mancomunidad de tránsito asumió de manera descentralizada las competencias en materia de tránsito, no solo para un cantón sino para todos los cantones que conforman la Mancomunidad.

En consecuencia, cualquier acto contrario a lo que disponen las normas vigentes, como la Constitución de la República del Ecuador, la LOTTTSV y su Reglamento y demás normativa vigente puede trasgredir dichas competencias y afectar a los derechos de las operadoras de transporte público.

Del análisis de la normativa vigente aplicable al problema propuesto, se evidencia que de conformidad con la ley de tránsito y su reglamento, el GAD municipal de Pastaza para ejercer la competencia exclusiva de planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de la circunscripción cantonal, debe asumir de conformidad con lo establecido en el COOTAD, por tal razón, es que la municipalidad de Pastaza asume dicha competencia mediante la creación de la empresa pública Mancomunidad de tránsito de Pastaza, que según la correspondiente ordenanza de creación asume la gestión de la competencia de tránsito de manera descentralizada y desconcentrada consecuentemente, toda resolución administrativa en materia de tránsito dentro de su jurisdicción, debe ser adoptada por esta institución pública, en este sentido el alcalde

Santiago Gabriel Bautista-Acosta; Wilson Yovanny Merino-Sánchez; Raúl Comas-Rodríguez

del GAD municipal de Pastaza a efectos de garantizar la seguridad jurídica y el debido proceso, debe prever el efecto jurídico de sus resoluciones a fin de identificar cual es la autoridad que en ejercicio de sus competencias debe emitir las resoluciones correspondientes.

CONCLUSIONES

Las competencias exclusivas son aquellas que corresponden esencialmente a un determinado nivel de gobierno y no pueden ser delegadas o transferidas a otros niveles. En el caso del GAD Municipal de Pastaza, su competencia exclusiva es el uso y ocupación del suelo urbano y rural, lo que puede generar efectos jurídicos en materia de tránsito. Bajo este criterio, el trabajo de investigación ha dado cumplimiento al objetivo planteado analizando la normativa vigente aplicable al problema propuesto y los resultados de diagnóstico presentados en uso de la metodología propuesta.

Es importante que se determinen de forma específica las facultades y competencias constitucionales correspondientes a cada GAD para una adecuada planificación y acción, teniendo en cuenta las obligaciones y derechos de cada uno de los habitantes dentro del territorio. La descentralización de competencias en materia de tránsito para los GAD municipales ha permitido una mejor regulación y control del tránsito y transporte público, pero es necesario que se respeten las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno para evitar conflictos y garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos.

El análisis documental realizado en este trabajo académico se efectuó conforme a la normativa vigente considerando los preceptos contenidos en la Constitución, el COA, la LOTTTSV y su Reglamento, el COOTAD, la Resolución Administrativa No. GADMPASTAZA - 2022 - ALCALDIA - 0455 - RA y la sentencia de la acción de protección jurisdiccional realizada respecto de la problemática presentada. Esto permitió contrastar las disposiciones normativas, los actos administrativos y

Santiago Gabriel Bautista-Acosta; Wilson Yovanny Merino-Sánchez; Raúl Comas-Rodríguez

reglamentarios para que su declaratoria se realice en la armonía que deben guardar entre ellos para salvaguardar los derechos de las operadoras de transporte público.

FINANCIAMIENTO

Autofinanciado.

AGRADECIMIENTO

A todos los agentes sociales involucrados en el proceso investigativo.

REFERENCIAS CONSULTADAS

Acosta, J. (2020). Facultad reguladora de los gobiernos autónomos descentralizados. *Derecho Ecuador*. <https://n9.cl/l163c>

Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador* [Registro Oficial 449 de 20 de octubre]. <https://n9.cl/hd0q>

Asamblea Nacional. (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional* [Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre]. <https://n9.cl/cwdus>

Asamblea Nacional. (2008). *Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial* [Registro Oficial Suplemento 398 de 7 de agosto]. <https://n9.cl/d99n3>

Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico Administrativo* [Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31, 7 de julio]. <https://n9.cl/2v4j5>

Asamblea Nacional. (2019). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)* [Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre]. <https://n9.cl/u4059>

Ayala Pasquel, S., Zaruma Ávila, M., y Barragán Sánchez, H. (2017). Origen y destino de recursos del presupuesto de los GADs Municipales: Estudio del Cantón Morona. *Revista Killkana Sociales*, 1(3), 29-36. <https://n9.cl/ceyp0d>

Benabent, M., y Vivanco, L. (2019). La experiencia de los Planes de Desarrollo y

Santiago Gabriel Bautista-Acosta; Wilson Yovanny Merino-Sánchez; Raúl Comas-Rodríguez

- Ordenamiento Territorial cantonales en Ecuador. *Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 8(15), 229-252. <https://doi.org/10.18537/est.v008.n015.a11>
- Calderón, A. F. (2019). Las competencias y el control en un Estado constitucional de derecho. *Revista de Derecho*, 40, 53-79. <https://n9.cl/10w73q>
- Córdoba, M., y Vivanco, L. (2021). El sistema de planificación cantonal del Ecuador: La necesidad de su reforma. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (69), 163-179. <https://doi.org/10.17141/iconos.69.2021.4261>
- Garofalo, W. I. (2020). *La ley orgánica de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial y las obligaciones constitucionales de los GAD*. [Tesis de licenciatura, Universidad Técnica de Babahoyo]. <https://n9.cl/i79s72>
- Isea Argüelles, J. J. (2025). Perspectiva epistémica para la criticidad de los procesos investigativos. *Metanoia: Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación*, 11(2), 1–3. <https://doi.org/10.61154/metanoia.v11i2.4121>
- Municipalidad de Pastaza. (2022). *Resolución administrativa Nro. GADM-PASTAZA-2022-ALCALDIA-0455-RA* de 06 de septiembre de 2022.
- Romo, S., Armendáriz, S., y García, F. (2022). Diagnóstico de la planificación, regulación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*. <https://n9.cl/bkvbx>
- Tantaleán, R. (2016). El problema de investigación jurídica. *Revista Derecho y Cambio Social*, (57), 451-503. <https://n9.cl/lgpvs1>
- Torres, A. (2020). Solución de conflictos de competencias municipales: Ecuador. *Revista Derecho del Estado*, (45), 211-243. <https://doi.org/10.18601/01229893.n45.08>
- Trujillo, G., Perón, E., Loredo, N., y González, R. (2022). Procedimiento para la gestión de las relaciones de cooperación en el desarrollo local. *Retos de la Dirección*, 16(2), 131-147. <https://n9.cl/x5hfl>

Noesis. Revista Electrónica de Investigación
Año 7. Vol 7. N°1. Edición Especial 2025
Hecho el depósito de Ley: FA2019000060
ISSN: 2739-0365
INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS AVANZADOS KOINONIA (IEAK).
Santa Ana de Coro. Venezuela.

Santiago Gabriel Bautista-Acosta; Wilson Yovanny Merino-Sánchez; Raúl Comas-Rodríguez

©2025 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)