

# La transferencia del servicio de tránsito a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y su influencia en la seguridad ciudadana en Ecuador

The transfer of transit service to Decentralized Autonomous Government and its influence on citizen security

---

Óscar Mauricio Maya López<sup>1</sup>  
Wilson René Guerrero Sánchez<sup>2</sup>

*Recibido: 5 de marzo de 2021*

*Aceptado: 14 de mayo de 2021*

*Publicado: 28 de junio de 2021*

## Resumen

Este artículo aborda, mediante la experiencia laboral y una metodología de investigación analítica, la transferencia de la competencia del servicio de tránsito a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y su influencia en la seguridad ciudadana en Ecuador. No obstante, la falta de evaluación y planificación de esta transferencia por parte de la Secretaría Nacional de Planificación, entidad que desconcentra y descentraliza los servicios públicos, afectó a la seguridad vial y ciudadana del país. Los años de experiencia laboral en la administración operativa, forense, análisis legal y operativa de este servicio nos motiva a generar observaciones que hasta la presente fecha no se han considerado en las reformas legales que contribuyan a mejorar este servicio y la seguridad vial y ciudadana. Los resultados demuestran la importancia que el servicio de tránsito tiene para el servicio preventivo de la Policía Nacional el cual debilita diferentes aspectos de la seguridad ciudadana.

**Palabras clave:** Gobiernos Autónomos Descentralizados, seguridad ciudadana y vial, tránsito, Policía Nacional

## Abstract

This article addresses, through work experience and an analytical research methodology, the transition of the transfer of the competence of service to the Decentralized Autonomous Governments (GAD) and its influence on citizen security in Ecuador. However, the lack of evaluation and planning of this

---

1 Teniente Coronel en servicio activo de la Policía Nacional del Ecuador; jefe del Departamento de Desarrollo Profesional de la Dirección Nacional de Administración de Talento Humano; investigador de accidentes de tránsito en Carabineros de Chile. Abogado en Ciencias Jurídicas, magíster en docencia universitaria en Ciencias de la Ingeniería por la Universidad Central del Ecuador. mauriciomayasiat@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-1220-5332>.

2 Mayor en servicio activo de la Policía Nacional del Ecuador; analista del Departamento de Desarrollo Profesional de la Dirección Nacional de Administración de Talento Humano; investigador de accidentes de tránsito en Carabineros de Chile, magíster en Prevención de Riesgos Laborales y Seguridad y Salud Ocupacional. wilsonldu82@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0003-4612-1513>.

transfer by the National Planning Secretariat, an entity that deconcentrates and decentralizes public services, affected the country's road and citizen safety. Years of work experience in the operational, forensic, legal and operational analysis of this service has motivated us to generate observations that to date have not been considered in legal reforms that contribute to improving this service and greatly improving security road and citizen. The results demonstrate the importance that the transit service has for the preventive service of the National Police, which weakens different aspects of citizen security

**Keywords:** Decentralized Autonomous Government, citizen and road safety, transit, National Police.

## Introducción

La transferencia del servicio y gestión del tránsito en Ecuador a los GAD, desde el área operativa y técnico-científica, ha estado mal planificada, con decisiones legales poco técnicas que quitan la facultad sancionadora a la Policía Nacional en las infracciones de tránsito. El Código Orgánico Integral Penal (COIP) establece en el artículo 371 que: "Infracciones de tránsito. - Son infracciones de tránsito las acciones u omisiones culpables producidas en el ámbito del transporte y seguridad vial". Por su parte, el Diccionario Jurídico de Cabanellas señala que las infracciones se refieren toda transgresión, violación o quebrantamiento de alguna ley, pacto o tratado.

Con estas definiciones, toda persona es responsable de las infracciones que cometa y, por tanto, en las penas por cometer la infracción tiene por obligación resarcir los daños y perjuicios ocasionados. Las infracciones son flagrantes y en ocasiones conllevan a una investigación, sin embargo, cuando el servidor policial en sus actos de servicio observa a un presunto contraventor hablando por celular o en estado de embriaguez, y dependiendo de su jurisdicción, no puede actuar por el hecho de no ser competente en el servicio de tránsito aun cuando lo observado remita a una infracción flagrante. No obstante, la policía puede actuar y llamar a los agentes de tránsito para que

tomen el respectivo procedimiento pese a que se van a omitir detalles de los hechos ante la falta de presencia inmediata de los agentes de tránsito y se incumplan las reglas del tratamiento de los hechos.

Quienes infringen la ley también circulan con licencias falsificadas, inhabilitadas; existen vehículos de dudosa procedencia. En este artículo se mencionan algunos delitos relacionados con el tránsito para así, proponer que a la Policía Nacional no se le puede negar la facultad restrictiva en el ámbito del servicio de tránsito, independientemente de que esta labor sea efectuada por los agentes de tránsito municipal.

## Metodología

Este artículo, bajo una perspectiva analítica, toma por referente normativo el artículo 264 de la Constitución de 2008 el cual establece las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, entre ellas, de acuerdo al numeral 6, la de planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público en el territorio cantonal. Tales competencias también se reflejan en los artículos 32 y 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en los que se describen las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados regionales y municipales. Si se compara a breves rasgos, el cuerpo de policías de países como Argentina, Chile o España dependen directamente del Estado, independientemente de que los municipios cuenten con sus propios policías locales.

Si bien, el Gobierno necesita transferir las competencias a los gobiernos descentralizados, hay cantones que no tienen la arquitectura financiera, técnica y los recursos para asumir tales responsabilidades. La transferencia de la parte administrativa (revisión técnica y matriculación) y la de control supone la regulación de los municipios a la Agencia Nacional de Regulación del Tránsito y Seguridad Vial. Esta Agencia emite cierta normativa que resulta inaplicable para la Policía Nacional.

Uno de los problemas que experimentan los agentes de tránsito en transición es el control del

tránsito. Esto conlleva a la realización de controles preventivos de seguridad vial, tales como, la emisión de citaciones, retención de vehículos informales y sin matrícula, y la administración de los Centros de Retención Vehicular. A estos Centros ingresan aquellos automotores y objetos que son producto de accidentes (postes de alumbrado público, aparatos ópticos luminosos, entre otros). Estos indicios son puestos a las órdenes de la Fiscalía General del Estado por tratarse de delitos y al Consejo de la Judicatura por tratarse de contravenciones que luego se convierten en pruebas de infracciones de tránsito. Sin embargo, su administración ya les corresponde a los municipios.

La duplicidad de funciones en el servicio de tránsito entre diferentes instituciones ha generado burocracia y confusión entre la ciudadanía que desconoce a quien le corresponde la competencia. Esto genera afectaciones a la seguridad ciudadana, los cuales se describen en la tabla que sigue:

**Tabla 1**  
**Delitos correspondidos con el tránsito**

Descripción del delito de tipo penal	Infracción de tránsito
Secuestro y extorsión	Servicio informal que realizan vehículos particulares
Homicidios mediante sicariato	Motos sin matricular
Comercialización de autopartes que realizan las compañías de seguros	Accidentes de tránsito
Presencia de tramitadores y corrupción en el sistema de matriculación de los municipios	Matriculación de vehículos
Falsificación de documentos	Duplicados de matrículas
Falsificación de placas de identificación vehicular	Duplicados de placas
Receptación o comercialización de autopartes y alteración de los sistemas de identificación vehicular	Mecánicas formales e informales sin regulación y control
Receptación o comercialización de vehículos de dudosa procedencia	Contratos en blanco emitidos por las casas comercializadoras de vehículos usados
Copia de la licencia y matrícula notariada o certificada por las instituciones responsables.	Falta de datos de los propietarios y conductores en los sistemas de diferentes instituciones
Elaboración de placas de identificación vehicular sin respectiva autorización	Placas duplicadas, alteradas que no cumplen las normas INEN

Elaboración: por los autores mediante análisis legal.

En la ilustración 1, se muestra gráficamente el desenvolvimiento del tránsito de vehículos que circulan con diversos tipos de placas. Esta falta de estandarización es aprovechada por la delincuencia para cometer actos ilícitos.

### Ilustración 1

Placas de identificación vehicular en Ecuador



Elaboración: por los autores con base en fotografías

La realidad operativa evidencia que no existe estandarización alguna de las placas de los automotores ante la falta de rectoría al respecto. Esto puede incrementarse y conllevaría a la existencia de 221 tipos de placas desde el momento en que los municipios asuman la fabricación y elaboración de las mismas. Es recomendable una sola fábrica de placas con todas las seguridades que ello implica, administrada por el ente regulador.

La provincia con el mayor número de robos de automotores hasta 2008 fue Guayas debido a que la Policía Nacional no tenía injerencia en temas de tránsito. Con la transferencia de competencias a los GAD, si bien el Distrito Metropolitano de Quito asumió esta competencia, los delitos también migraron bajo la misma modalidad. Con esta apreciación no se quiere afirmar que los responsables son los agentes del control del tránsito ni la Comisión de Tránsito del Ecuador, sino, la falta de facultad sancionadora de la Policía Nacional en este ámbito. Los delincuentes cometen actos ilícitos ante la carencia de presencia policial y sin importar la presencia de agentes de tránsito

Ante el desconocimiento del contenido que se describe en el presente artículo, este análisis estadístico fue demostrado principalmente en la ciudad de Quito. Cuando la Policía mantenía y

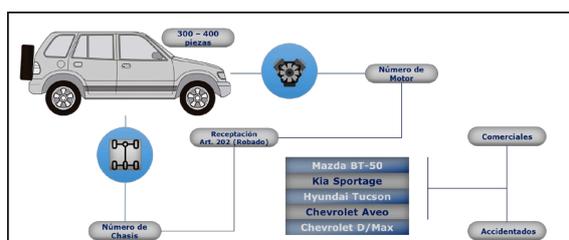
hacia presencia del servicio en una intersección de 4 manzanas a la redonda no existían delitos. Además, hay que tomar en cuenta que la emisión de una citación de tránsito no solo conlleva a infraccionar a un presunto contraventor, también se debe identificar quién está conduciendo el vehículo ya que no hay información actualizada de quienes son los propietarios de los vehículos.

Para corroborar lo descrito, el 25 de enero de 2019 en la intersección de las avenidas 6 de Diciembre y Portugal, lugar que tenía designación de personal de tránsito diario entre las 6:00 y hasta las 20:00 horas y en el que estadísticamente la ocurrencia de delitos no era común, se suscitó el homicidio del señor Fernando Casanova luego recibir un disparo durante un asalto bajo la modalidad de sacapintas. Bajo la opinión ciudadana y de los medios de comunicación, se hacía énfasis que esto pudo haberse evitado ya que el personal de tránsito brindaba el servicio de seguridad vial y ciudadana en aquella zona.

Por otra parte, tal como se observa en la ilustración 2, un automotor a excepción de las motocicletas, tiene aproximadamente entre 300 y 400 autopartes y dos piezas esenciales (motor y chasis). Para que el delito de receptación que establece el COIP pueda sancionarse, el vehículo debe estar reportado en el sistema como robado. Es fácil determinar que los vehículos que más sustraen son los comerciales ya que son declarados por pérdida total en accidentes de tránsito. Estos vehículos terminan en las mecánicas sin control y se complementan con autopartes de otros vehículos que fueron sustraídos y desbaratados previamente.

### Ilustración 2

Relación de las autopartes del vehículo sustraído con el vehículo comercial y accidentado



Elaboración: por los autores con base en análisis legal y conocimientos en accidentología vial.

En la transición de competencias otro de los factores esenciales fue la migración de datos informativos de ciudadanos y automotores desde el sistema de la Policía Nacional a la entidad reguladora que es la Agencia Nacional de Tránsito (ANT). Esta migración, que se multiplicó cuando los municipios asumieron la competencia en la matriculación, afecta notablemente la recuperación de un automotor cuando ha sido sustraído, principalmente cuando el automotor es nuevo y los datos reposan los GAD. Estos datos tienen que migrarse a la ANT y posteriormente a la base de datos de la Policía Nacional. Sería oportuno realizar un análisis comparativo con Chile, país que maneja una sola de datos para la identificación de personas y vehículos mediante el Registro Civil.

La seguridad vial hace parte de la seguridad ciudadana. En algunos países de la región, los policías locales dependen de los municipios y asumen el desempeño de sus funciones, tales como, la seguridad social, situacional y comunitaria para la articulación con la ciudadanía. Con estas funciones se coordinan y se cumplen efectivamente algunas disposiciones respecto a los registros electrónicos de los sistemas de seguridad, cámaras de vigilancia de seguridad las zonas urbanas, cámaras instaladas en los peajes y otros, implementados por las instituciones públicas o los GAD a cargo de la administración de vías, avenidas y autopistas.

Freddy Rivera, en su publicación del año 2014 titulada *Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana: lo local y lo nacional*, realiza una crítica respecto al nivel de saturación al que ha llegado el perfil político debido al surgimiento de acciones dispersas y heterogéneas. Rivera propone una política de responsabilidad nacional e integradora que no tome a los datos de la inseguridad como un indicador del compromiso de la Policía Nacional. Destaca que, este es un compromiso de toda la sociedad.

A nuestro criterio, esta publicación no está en contra de los agentes de tránsito ni desmerece su trabajo. Al contrario, es necesario el aporte de este contingente humano en la búsqueda de una seguridad vial segura y eficiente. Con estos antecedentes, a la Policía Nacional no se le puede privar de la competencia sancionadora ya que los delitos y

contravenciones de tránsito son flagrantes y estos deben ser notificados por la persona que evidencie la infracción. Es importante mencionar que el trabajo coordinado conlleva a la mejora continua de la seguridad vial y ciudadana. De igual manera, resulta necesario realizar las reformas legales de estos temas describiendo las penas y tomando en consideración las políticas públicas.

## Conclusiones

El servicio de los agentes de tránsito municipal es vital para el apoyo de la seguridad vial, pero, la Policía Nacional no puede perder la injerencia en la facultad sancionadora toda vez que estas actividades tienen relación con la seguridad ciudadana.

El tránsito y la seguridad ciudadana deben considerarse como derechos ya que en ello prima el respeto, la consideración y solidaridad entre los actores ligados al cumplimiento de la ley. No obstante, la delincuencia no sigue los legados democráticos. Por tal razón, este artículo, referente a los modus operandi dentro del análisis delictual y con base a la metodología de investigación y constatación, determina que los delitos están ligados con el servicio de tránsito.

La crisis de seguridad ha conllevado, en muchas ocasiones, a tomar decisiones no idóneas con base en los síntomas y no sobre las soluciones del problema. Se debe tomar en consideración que la inseguridad afecta la vida en sociedad dada las afectaciones en la dignidad de las personas. La coordinación con las autoridades locales debe ser de manera permanente y sistematizada para que todos los recursos que se apliquen en la administración del tránsito contribuyan a la seguridad ciudadana, con una correcta administración de los recursos.

La nueva visión de convivencia y seguridad ciudadana, demanda la gestión y colaboración de todos los sectores sociales, con el objetivo de generar espacios en los que las actividades individuales y colectivas sean la expresión de una forma de vida que, basada en el respeto a los demás y en la solidaridad, sirva para construir una sociedad de paz.

La seguridad ciudadana debe evolucionar mediante la integración de los diferentes actores,

siendo lo más importante, promover el involucramiento ciudadano para garantizar la paz social. Asimismo, la política de Estado debe focalizarse en la modernización de los mecanismos de acción para que existan las garantías necesarias para el cumplimiento de los derechos. Dentro de estos mecanismos la Policía Nacional fundamenta su labor en la prestación de un servicio con el apego a los derechos humanos y mediante el control y prevención del delito.

Se debe cimentar la seguridad ciudadana. Esta no solo se centra en la seguridad y protección que brinda Estado, ya que también pretende defender los derechos de las personas individual o colectivamente, haciendo énfasis en la corresponsabilidad y participación de la seguridad como política interna del régimen gubernamental. Es claro que la existencia de riesgos no se puede descartar y se liga a la percepción de seguridad que actualmente atraviesa en el país.

## Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional, *Código Orgánico Integral Penal*. (Quito: Asamblea Nacional, 2014).
- Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial*. Quito: Asamblea Nacional, 2014.
- Asamblea Nacional, *Reglamento de Aplicación a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial*. Quito: Asamblea Nacional, 2016.
- Cabanellas, G., *Diccionario de Ciencias Jurídicas*. Buenos Aires: Heliasta, 2012.
- El Comercio, "Fernando Casanova, esposo de asambleísta Rina Campain, fue asesinado en el norte de Quito." <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/captura-homicidio-esposo-rina-campain.html> (consultado el 18/5/2021).
- Rivera, Freddy, *Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana: lo local y lo nacional* (2004).