

# **LEY ORGÁNICA DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL**

## **DE LAS LICENCIAS DE CONDUCIR**

### **Reseña Conceptual**

Las licencias de conducir son una autorización administrativa, que se otorgan con el objeto de garantizar la aptitud de los conductores en el manejo de vehículos a motor (Art. 89 LOTTTSV); constituye un título habilitante para conducirlos (Art. 91 LOTTTSV).

Para la emisión de una licencia de conducir, se requieren los siguientes requisitos:

- El título de aprobación de estudios que otorguen las escuelas autorizadas (Art. 93 LOTTTSV).
- La rendición de pruebas teóricas, psicossomáticas y exámenes médicos (Art. 94 LOTTTSV).

## **DE LAS INFRACCIONES DE TRÁNSITO**

### **Reseña Conceptual**

Son infracciones de tránsito las acciones u omisiones que, pudiendo y debiendo ser previstas pero no queridas por el causante, se verifican por negligencia, imprudencia, impericia o por inobservancia de las leyes, reglamentos, resoluciones y demás regulaciones de tránsito (Art. 106 LOTTTSV).

## Causas

- Negligencia;
- Imprudencia;
- Impericia;
- Inobservancia de la normativa (Art. 106 LOTTTSV).

## Clasificación

Las infracciones de tránsito se clasifican en (Art. 107 LOTTTSV):

- **Delitos:** Son infracciones de tránsito que provocan lesiones o la muerte a las personas; y, por consiguiente, tienen las penas más graves que comprenden la prisión desde un año, e inclusive la reclusión mayor ordinaria de 8 a 12 años, revocatoria definitiva de la licencia para conducir vehículos a motor y multa equivalente a 30 remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general.
- **Contravenciones:** que a su vez se clasifican en:

- **Leves:** que se dividen en:

**Primera Clase** (Art. 139 LOTTTSV): Sancionadas con multa equivalente al 5% de una remuneración básica unificada del trabajador en general y reducción de 1,5 puntos en la licencia de conducir.

**Segunda Clase** (Art. 140 LOTTTSV): Sancionadas con multa equivalente al 10% de una remuneración básica unificada del trabajador en general y reducción de 3 puntos en la licencia de conducir.

**Tercera Clase** (Art. 141 LOTTTSV): Sancionadas con multa equivalente al 15% de una remuneración básica unificada del trabajador en general, 20 horas de trabajo comunitario y reducción de 4,5 puntos en la licencia de conducir.

- **Graves:**

**Primera Clase** (Art. 142 LOTTTSV): Sancionadas con multa del 30% de una remuneración básica unificada del trabajador en general y reducción de 6 puntos en la licencia de conducir.

**Segunda Clase** (Art. 143 LOTTTSV): Sancionadas con multa del 40% de una remuneración básica unificada del trabajador en general y reducción de 7,5 puntos en la licencia de conducir.

**Tercera Clase** (Art. 144 LOTTTSV): Sancionadas con multa del 50% de una remuneración básica unificada del trabajador en general y reducción de 9 puntos en la licencia de conducir.

- Muy graves: Sancionadas con multa de una remuneración básica unificada del trabajador en general, 3 días de prisión y pérdida de 10 puntos en la licencia de conducir.

# **JUZGAMIENTO DE LOS DELITOS DE TRÁNSITO**

## **Reseña Conceptual**

El juzgamiento consiste en deliberar y sentenciar una causa, por parte del que tiene autoridad para ello. El juzgamiento de los delitos de tránsito, corresponde en forma privativa a los Jueces de Tránsito dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales, o a quienes hagan sus veces, y a las demás instancias determinadas en el Código Orgánico de la Función Judicial (Art. 147 LOTTTSV).

De ahí que debemos resaltar lo siguiente:

- Para que exista juzgamiento se requiere que exista un presunto delito de tránsito.
- Debe ser juzgado por autoridad con jurisdicción y competencia para el efecto.

- Constituyen medios de prueba la información emitida y registrada por los dispositivos de control de tránsito y transporte debidamente calibrados (Art. 149 LOTTTSV).

# **JUZGAMIENTO DE LAS CONTRAVENCIONES DE TRÁNSITO**

## **Reseña Conceptual**

Para el juzgamiento de las contravenciones en materia de tránsito, son competentes los Juzgados de Contravenciones de Tránsito, en las capitales de provincia y en los cantones que lo ameriten, organizados dentro de la Función Judicial (Art. 147 LOTTTSV).

Podemos deducir de lo antes mencionado, lo siguiente:

- Para que exista juzgamiento se requiere que exista una presunta contravención de tránsito.
- Debe ser juzgado por autoridad con jurisdicción y competencia para el efecto.
- Constituyen medios de prueba la información emitida y registrada por los dispositivos de control de tránsito y transporte debidamente calibrados (Art. 149 LOTTTSV).

# **PRINCIPALES REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL**

\*

## I Parte

**Por:** Katty Muñoz Vaca

En el Suplemento del Registro Oficial No. 415, de 29 de marzo de 2011, se publicó la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, norma que en sus 123 artículos, modifica a esta última de una manera medular. La dimensión de la reforma es vasta, por ello se revisarán en el presente artículo solo aquellos aspectos que tienen mayor relevancia.

En términos estadísticos, la norma aludida cambió parcialmente el contenido de 72 artículos, 5 disposiciones generales y 5 disposiciones transitorias, sustituyó totalmente el contenido de 40 artículos, 1 disposición general y 5 disposiciones transitorias; agregó 7 nuevos artículos, 5 disposiciones generales y 8 disposiciones transitorias; y, derogó 8 artículos. Se expone gráficamente lo indicado, a continuación:



Del gráfico inmediato anterior, se puede colegir que existe una ingente diferencia entre la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial<sup>1</sup> que se encontraba vigente hasta el 28 de marzo de 2011 y la reformada con la que contamos a la fecha. Así queda mostrado en el siguiente cuadro comparativo: (*Ver cuadro en la parte inferior*)

**1.** Para efectos del presente artículo se utilizará la abreviatura LOTTTSV.

Se evidencia que la norma materia del presente análisis, plantea un nuevo escenario en lo relacionado a transporte terrestre, tránsito y seguridad vial. Ergo, resulta de transcendencia que la comunidad jurídica, y la ciudadanía en general, conozca este cuerpo legal, en virtud de la aplicación diaria que tiene en quienes actúan como

elementos esenciales del tránsito, bien sea como peatones, conductores o usuarios del transporte público.

Uno de los objetivos que se persigue con la reforma es reducir los accidentes de tránsito, buscando eliminar el costo social que éstos acarrearán para la sociedad, en razón de que "(...) este concepto se ha vuelto de orden primario y requiere atención urgente y prioritaria".<sup>2</sup>

2. CÁRDENAS, James y otro, "Ingeniería de Tránsito: Fundamentos y Aplicaciones", Séptima Edición, Editorial Alfaomega, Bogotá, Colombia, p. 240.

Con fines didácticos, para facilitar el análisis de la referida reforma, se examinarán únicamente aquellas modificaciones de mayor significación jurídica, que han sido introducidas en cada uno de los seis libros que conforman la LOTTTSV.

## **Organización del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.**

Como órganos del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, la Ley Orgánica Reformatoria a la LOTTTSV instituye los siguientes:

- La Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial<sup>3</sup>, órgano que sustituye a la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, otorgándole la facultad de regular, planificar y controlar el tránsito en el territorio nacional.

3. De conformidad con lo dispuesto en la Disposición General Vigésima Tercera de la LOTTTSV, la Agencia de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, también podrá ser denominada como Agencia Nacional de Tránsito o "ANT".



- Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs)<sup>4</sup> divididos en regionales, metropolitanos y municipales, que deberán asumir las atribuciones otorgadas por la Constitución de la República<sup>5</sup> y por el

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)<sup>6</sup>, en lo relativo a la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte terrestre a nivel regional y cantonal<sup>7</sup>, ejerciendo esta competencia, a través de sus órganos desconcentrados; eliminándose las comisiones provinciales de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial.

4. El artículo 28 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece que "Cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. (...) Constituyen gobiernos autónomos descentralizados:

- a) Los de las regiones;
- b) Los de las provincias;
- c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y,
- d) Los de las parroquias rurales."

5. Artículo 264 de la Constitución de la República.

6. Artículo 130 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

7. Artículos 30.4 y 30.5, incorporados por la Ley Orgánica Reformatoria a la LOTTTSV.

Mención aparte debe realizarse sobre la Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE), organismo al que la LOTTTSV dedica todo el Libro VI, y que sustituye a la Comisión de Tránsito del Guayas (CTG). Este novel organismo -la CTE- también tendrá su domicilio en la ciudad de Guayaquil, pero su jurisdicción ya no se limitará únicamente al territorio de la provincia del Guayas, como la CTG, sino que se le otorga también jurisdicción en la *"red estatal-troncales nacionales y demás circunscripciones territoriales que le fueren delegadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales."*<sup>8</sup>

8. Artículo 234 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

## **Agentes Civiles de Tránsito**

Una de las mayores innovaciones introducidas con la promulgación de la Ley Orgánica Reformatoria a la LOTTTSV, son los agentes civiles, quienes asumirán el control del tránsito y la investigación de accidentes, con competencia en la red estatal-troncal nacional. Dichos funcionarios tendrán el carácter de servidores públicos, sujetos a la Ley Orgánica de Servicio Público. Su capacitación estará a cargo de la Agencia Nacional de Tránsito y relevarán a la Policía Nacional en estas funciones de control, por lo que sus miembros deberán ser reasignados según las necesidades de la institución policial.

**Para la implementación de esta nueva forma de control de tránsito, no se establecen plazos perentorios que determinen en cuánto tiempo se realizará la formación de los agentes civiles y el número necesario que se requerirá para el efecto. La disposición transitoria vigésima tercera de la LOTTTSV, se limita a señalar que hasta que dichos agentes asuman sus competencias, y exista el número suficiente, seguirá funcionando la Dirección Nacional de Control del Tránsito y Seguridad Vial y el SIAT de la Policía Nacional.**

Es indudable que este cambio será de gran repercusión; queda claro, no obstante, que tomará un tiempo considerable para que los civiles estén controlando el tránsito en las calles del Ecuador. Es importante, por lo tanto, iniciar con una planificación adecuada que facilite el proceso de transición respectivo.

En cuanto al cumplimiento de los deberes de los agentes encargados del control de tránsito, bien sean miembros de la Policía Nacional y vigilantes de la Comisión de Tránsito del Guayas; o, agentes civiles de tránsito, se ha incluido la disposición general vigésimo quinta, que sanciona con la baja o la destitución, según sea el caso, a quienes exijan o reciban retribución económica o en especie, para evadir el cumplimiento de la LOTTTSV. Esta norma, cuya incorporación puede parecer una perogrullada, lamentablemente responde a la realidad que diariamente se vive en las calles y de la que la mayoría de personas ha sido -al menos- testigo.

## **Transporte terrestre automotor**

Hasta el 28 de marzo de 2011, la LOTTTSV contemplaba solo tres clases de servicio de transporte terrestre: público, comercial y por cuenta propia. Con la última reforma, se añade el transporte terrestre "particular"<sup>9</sup>, al que el artículo agregado 58.1 ibidem lo define como aquel *"que satisface las necesidades propias de transporte de sus propietarios sin fines de lucro"*. La referida adición, era necesaria para encuadrar la situación jurídica de gran parte de los conductores que circulan en el Ecuador, que no estaban considerados anteriormente en la norma.

## 9. Artículo 51 LOTTTSV.

**Con relación a los ámbitos del transporte público, en cuanto a su operación, se sustituye el servicio "urbano" por el "intercantonal", que operará -como su nombre lo indica- dentro de los límites cantonales, y cuyos permisos de operación serán otorgados por los GADs (municipales o metropolitanos) o por la ANT, cuando esta competencia todavía no hubiere sido asumida.**

Adicionalmente, tomando en cuenta la nueva organización en regiones, determinada por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización<sup>10</sup>, se crea el "transporte intrarregional", que operará dentro de los límites de dichas circunscripciones territoriales y estará bajo el control de los GADs regionales.

3. El artículo 14 del COOTAD determina a las regiones como circunscripciones territoriales conformadas por las "provincias que se constituyan como tal, de acuerdo con el procedimiento y requisitos previstos en la Constitución, este Código y su estatuto de autonomía".

## **Tránsito y la seguridad vial**

Capítulo aparte se requiere para analizar la reforma a las disposiciones que rigen las licencias de conducir, que serán entregadas por la Agencia Nacional de Tránsito, y ya no por las Comisiones Provinciales de Tránsito.

Por otro lado, siendo un requisito para la obtención de la licencia de

conducir, que se aprueben los cursos respectivos, la Ley Orgánica Reformatoria a la LOTTTSV otorgó esta facultad de capacitar y formar a los conductores, profesionales y no profesionales, además de las escuelas de conducción, a los Institutos Técnicos de Educación Superior, Escuelas Politécnicas Nacionales y Universidades, siempre que estén reconocidas por el organismo nacional coordinador del sistema de educación superior, y hayan celebrado previamente convenios con la ANT.

**En cuanto a la formación de choferes profesionales, se incorpora un requisito para los centros de capacitación, que tendrán la obligación de enviar a la ANT, los listados de alumnos inscritos, en un plazo máximo de 30 días contados después de que ha iniciado el curso. Al parecer, con este nuevo requerimiento se persigue como objetivo eliminar los casos en que se otorgaban licencias a choferes profesionales que no habían recibido la capacitación necesaria, o lo que es peor, nunca habían asistido a los centros de formación.**

Es destacable que el legislador, consciente de la importancia de la instrucción de los conductores, por el rol que desempeñan como componentes decisivos del tránsito, haya otorgado esta facultad a centros que están legitimados en su papel de formadores en la sociedad, como es el caso de las universidades y escuelas politécnicas, para educar a choferes particulares y profesionales, buscando una optimización de su aprendizaje.

No cabe duda que la educación, en todos los ámbitos, previene los abusos en el futuro y permite realizar cambios radicales; por ello, se debe poner énfasis en la formación de quienes diariamente salen a las calles, toda vez que "*... los seres humanos, son elementos primordiales del tránsito por calles y carreteras, quienes deben ser estudiados y entendidos claramente con el propósito de poder ser controlados y guiados en forma apropiada (.. )*"<sup>11</sup>.

11. CÁRDENAS, James y otro, ob. cit., p. 40.

## **Pérdida definitiva del derecho a renovar la licencia**

Anteriormente a la reforma, los puntos de la licencia que se perdían,

podían restituirse ilimitadamente, solo con la condición de que esta recuperación opere a partir de la mitad del tiempo de vigencia de la licencia, por un máximo del 50% de los puntos perdidos.

Actualmente, el artículo 92 de la LOTTTSV determina que al conductor al que se le hubiere suspendido por más de cuatro ocasiones su licencia de conducir, PIERDE el derecho de renovarla.

**Esta sanción aparentemente es severa; no obstante, las "oportunidades" que se otorga al conductor para que opere la pérdida del derecho a renovar la licencia son múltiples; es así, que en primer lugar deberá haber perdido la totalidad de los 30 puntos con los que se le otorgó la licencia, en este caso, la suspensión de la misma será por un plazo de 60 días, debiendo tomar además un curso en los organismos autorizados por la ANT<sup>12</sup>, posterior a lo que recuperará solo 20 puntos. Si el conductor pierde esos 20 puntos, se suspenderá su licencia por 120 días y deberá tomar un nuevo curso, conforme lo señalado anteriormente, aprobado el cual, recupera únicamente 15 puntos. A partir de la tercera oportunidad en que pierda esos 15 puntos, se suspende la licencia por un año, debiendo tomar nuevamente el curso antes aludido, y pudiendo recuperar solo 15 puntos. Si al conductor se le hubieren suspendido la licencia por más de cuatro ocasiones, PERDERÁ el derecho a renovarla.**

**12.** Escuelas de Conducción de Choferes no Profesionales, Escuelas de Conducción de Choferes Profesionales, Institutos Técnicos de Educación Superior, Escuelas Politécnicas y Universidades legalmente autorizados por la ANT para brindar dichos cursos.

Esta reforma, más allá de los efectos de pérdida total del derecho a renovar la licencia, plantea la importancia de la formación en los conductores, pues además del tiempo de suspensión del mencionado documento, adiciona como requisito, acudir a los cursos de recuperación de puntos, en los que se aspira concientizar a los conductores sobre la importancia del respeto y cumplimiento a las normas de tránsito.

## **Infracciones de tránsito**

En el artículo 115 de la LOTTTSV se establece la solidaridad por el daño civil, para el dueño de un vehículo que esté envuelto en un accidente de tránsito; se aplica en esta norma la "presunción de guarda" contra el propietario del mismo, apegándose a lo que dispone la doctrina, que determina que es el dueño quien *"debe responder de un accidente cuya causa exacta permanezca desconocida"*<sup>13</sup>.

**13.** MAZEAUD Tunc, "Tratado de la Responsabilidad Civil", Tomo I, Volumen I, Ediciones Jurídica Europa-América, Buenos Aires, Argentina, p. 8.

También se incluye en esta reforma, el indicio de responsabilidad penal para el propietario del vehículo que no precise la identidad de la persona que conducía su vehículo, de nombres falsos, o no entregue información veraz para ubicarlo.

Cuando se aprobó la reforma, se había promocionado que la misma agravaba todas las situaciones para los conductores; sin embargo, en lo que se refiere a las rebajas penitenciarias derivadas de haber reparado los daños causados a la víctima, se mejora la situación del sentenciado, pues anteriormente se planteaba una rebaja de entre una tercera y quinta parte de la pena, mientras que a la fecha, esta puede ser equivalente a la mitad o cuarta parte de la misma.

En relación a las sanciones, si bien el artículo 123 de la LOTTTSV mantiene dentro de la enumeración de las penas aplicables a los delitos y contravenciones de tránsito el trabajo comunitario, este se eliminó como sanción en los artículos que lo preveían anteriormente a la reforma, por lo que ha perdido aplicabilidad, a pesar de los pocos años de vida que tuvo en nuestra legislación.

## **Delitos de tránsito**

Este ámbito ha recibido particular atención en la reforma a la LOTTTSV. Se han agravado las penas para quienes conducen en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias estupefacientes y psicotrópicas<sup>14</sup>, además de que se ha eliminado la posibilidad de reducción de penas en el caso de que el infractor haya cometido el delito de tránsito bajo los aludidos efectos.

#### 14. Artículo 126.1 LOTTTSV.

En el caso del transporte público, se introduce el concepto de la responsabilidad civil por los daños causados, tanto para los dueños del transporte, como para las operadoras de los que ellos forman parte, pues es frecuente en nuestro medio, que quien conduce un vehículo, no siempre es el propietario del mismo.

Con relación a la operadora de transporte a la que pertenece el vehículo que hubiere ocasionado un accidente de tránsito, se incluye la sanción de suspensión de sus actividades, por un plazo de hasta sesenta días, dependiendo de la gravedad del delito<sup>15</sup>, con el consiguiente perjuicio para los demás vehículos de transporte público que forman parte de la operadora sancionada, lo que ha provocado el anuncio de demandas de inconstitucionalidad y paralización de actividades por parte de las operadoras de transporte, que estiman se está atentando su derecho constitucional al trabajo.

#### 15. Artículos 126, 127 y 129 ibídem.

En este orden de ideas, dentro de la tendencia sancionadora de la reforma para quienes prestan el servicio de transporte público, se tipifican dos nuevos delitos de tránsito; así, el conductor de un vehículo de transporte público internacional, intrarregional, interprovincial o intraprovincial (se excluye el transporte intracantonal) que conduzca el vehículo con exceso de pasajeros o con llantas lisas o daños mecánicos previsibles, será sancionado con prisión de seis meses a un año, suspensión de la licencia de conducir por el mismo plazo y multa de tres a cinco salarios básicos unificados del trabajador en general. Adicionalmente, en el caso de estos delitos, se determina la responsabilidad solidaria del dueño del mismo y de la operadora a la que este pertenece.

**La severidad de la pena, con relación a los dos nuevos delitos que se están tipificando, al parecer resulta desproporcionada; hubiese sido mejor que el legislador sí tipifique estas conductas, pero graduando las sanciones, con el propósito de crear la conciencia necesaria y, de ser el caso, posteriormente, ir las agravando a través de reformas subsecuentes, en lugar de establecer, desde un**

**inicio, la máxima sanción. No se debe olvidar que para tipificar nuevos delitos de tránsito, éstos "deben mostrar claramente cuáles son las actitudes individuales que la sociedad no está dispuesta a tolerar y que por su peligrosidad concreta hacia el resto de personas pueden verse atacadas por los insolidarios e incívicos que, refugiándose en un mal entendido concepto de accidente, ponen en peligro la seguridad de las personas en las carreteras y en los espacios urbanos."**<sup>16</sup>

**16.** Hernández-Carillo Fuentes, José María, "Seguridad Vial, velocidad y reforma al Código Penal", Revista de Responsabilidad Civil y de Seguro.

Cambiando de tema, en el artículo 132 de la LOTTTSV se ha incluido una aclaración necesaria, en cuanto a los daños materiales causados por un accidente de tránsito, precisándose que aquellos menoscabos que hayan afectado a "terceros" por un accidente de tránsito, cuyo efecto producido sea mínimo de dos remuneraciones básicas (antes de la reforma, no se señalaba un límite inferior) y un máximo de seis, la sanción será de dos remuneraciones básicas del trabajador en general y reducción de seis puntos en la licencia de conducir (anteriormente se hablaba únicamente de daños materiales, sin precisar si se trataba de que el afectado sea el mismo conductor o terceros). En el caso de reincidencia, se aminora la pena, pues anterior a la reforma, se preveía prisión por cinco días y la pérdida de once puntos en la licencia; a la fecha, la sanción será del doble de la multa pecuniaria y la pérdida de doce puntos en la licencia, eliminándose la pena privativa de la libertad. Asimismo, y tal como habíamos analizado anteriormente, se incluye la responsabilidad solidaria del propietario del vehículo por los daños civiles que se hubieren ocasionado a terceros.

## **Aseguramiento**

El seguro obligatorio de accidentes de tránsito SOAT no ha sido reformado en ninguno de sus ámbitos por la Ley Orgánica Reformatoria a la LOTTTSV; no así, el Fondo de Accidentes de Tránsito (FONSAT)<sup>17</sup>, al cual se le ha añadido entre sus objetivos, la implementación de actividades relativas a la prevención de accidentes de tránsito y educación en seguridad vial, que antes de la reforma era atribución del Fondo de Prevención Vial (FPVIAL), que fue

eliminado de nuestro ordenamiento jurídico.

**17.** El FONSAT está destinado a las víctimas de accidentes causados por vehículos no identificados o que no contaban con seguro.

## **Consideraciones finales**

La reforma a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial ha sido sustancial en varios aspectos, de ahí que se ha considerado prudente, analizar lo relativo a las contravenciones de tránsito, su procedimiento de juzgamiento, las medidas cautelares, y otros relacionados, en un artículo separado, en razón de que su estudio amerita un tratamiento independiente, que será presentado en una próxima edición.

En otro orden de cosas, es pertinente realizar una reflexión sobre algunas de las aludidas reformas, pues han transcurrido menos de tres años desde la promulgación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (R.O. 398-S, 7-VIII-2008), y ha sido necesaria una modificación de proporción a su texto; si bien, es evidente que estamos refiriéndonos a una materia dinámica y cambiante, no es menos cierto, que en varias ocasiones se legisla con "nombre y apellido", sobre cuestiones específicas y no sobre la generalidad. Este ha sido el caso de algunos aspectos considerados por esta norma; por ejemplo, si el lector analiza en detalle los nuevos delitos de tránsito, tipificados en los artículos 135.1 y 135.2, no le será difícil detectar a qué lamentables accidentes ocurridos entre este y el año pasado, responden dichos delitos.

Queda evidenciado que cualquier norma, aunque esté extremadamente bien redactada, si no se aplica, no tiene ningún valor, y trascenderá como una simple declaración retórica; esto ya ocurrió con el "trabajo comunitario" previsto como sanción y que ha debido ser derogado; por ello vale la pena hacerse eco de lo expuesto por la Organización Mundial de la Salud, en sus recomendaciones dictadas dentro de la conmemoración del Día Mundial de la Salud, en el año 2004, en que sugería a los gobiernos, "aplicar las leyes que ya existen en materia de Seguridad Vial"<sup>18</sup>.

**18.** <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2004/pr24/es/>

Si bien resulta alentador el otorgamiento de la facultad para formar a los conductores profesionales y no profesionales, tanto a las universidades, como a las escuelas politécnicas y otras instituciones de similar naturaleza, lastimosamente no se ha prestado atención, o se lo ha hecho en forma somera, respecto a otros aspectos relativos a la prevención y educación vial para quienes forman parte de este ámbito. Más esmero, sin duda, se ha puesto en establecer nuevas penas, sanciones, delitos, contravenciones, entre otros.

Sabemos que no existen recetas mágicas para solventar problemas estructurales del tránsito y el transporte terrestre, pero en éste -como en varios aspectos de la sociedad- solo mediante la formación y la educación de los partícipes, es posible conseguir efectos satisfactorios que se aprecien a corto, mediano y largo plazo, pero sobretodo, que sean sostenibles en el tiempo.

**En cierta medida, puede resultar -en términos de marketing- como una "estrategia vendedora" legislar una norma represiva y sancionadora, en que se criminalizan conductas varias, y se tiende al endurecimiento de otras disposiciones ya existentes; sin embargo, solo una vez que la misma se aplique, se podrá apreciar, en justa medida, si la reforma introducida ha producido los efectos buscados, por ejemplo, la disminución de los accidentes de tránsito.**

Si existe una relación inversamente proporcional entre el aumento de las penas y la reducción de los accidentes de tránsito, es un tema que ha generado controversia entre los tratadistas; empero, únicamente las estadísticas nos dejarán determinar, de forma objetiva, los resultados de la reforma aquí analizada, que todos esperamos sean favorables al tan necesario mejoramiento del tránsito y del transporte terrestre en el País.

\* Artículo publicado en la Revista Novedades Jurídicas, publicada por Ediciones Legales EDLE S.A., Año VIII, Número 60, Junio 2011.

# **PRINCIPALES REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL**

\*

## **II Parte**

**Por:** Katty Muñoz Vaca

Como se señaló en el artículo publicado en la edición anterior de la revista *Novedades Jurídicas*, la presente es la segunda y última entrega en que se analizarán las reformas introducidas a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, publicadas en el Suplemento del Registro Oficial No. 415, de 29 de marzo de 2011.

En esta ocasión se han tratado sucintamente los aspectos fundamentales relativos a las contravenciones de tránsito y su proceso de juzgamiento, así como el procedimiento penal de los delitos de tránsito, entre otros aspectos que se ha estimado de interés para quienes de una u otra forma interactúan en este ámbito.

### **Contravenciones de tránsito**

Partiendo de la premisa de que no se han previsto modificaciones a la clasificación de las infracciones de tránsito (que se dividen en delitos y contravenciones<sup>1</sup>), se hará referencia en este acápite a las reformas referentes a las contravenciones, las que se clasifican en leves, graves y muy graves y éstas a su vez en leves de primera, segunda y tercera clase; y, graves de primera, segunda y tercera clase.

#### **1. Art. 107 LOTTTSV.**

En general, las contravenciones de tránsito han sido reformadas, manteniéndose la constante por parte del legislador de agravar

conductas que anteriormente no eran consideradas con la severidad que actualmente prevé la norma; no ha ocurrido así con las sanciones que se aplican a éstas, las que permanecen intocadas, salvo el caso de las contravenciones leves de tercera clase, en que se ha eliminado al trabajo comunitario como sanción.

Es así que anteriormente a la expedición de la Ley Orgánica Reformatoria a la LOTTTSV, existía una sola contravención muy grave que hacía referencia a quien conduzca un vehículo bajo los efectos de sustancias estupefacientes, drogas o en estado de embriaguez. Con la aludida reforma, a la fecha se entienden como contravenciones muy graves<sup>2</sup> las siguientes:

2. La contravención muy grave es sancionada con prisión de tres días, multa de una remuneración básica unificada del trabajador en general, y reducción de diez puntos en la licencia de conducir.

- *"Quien conduzca sin haber obtenido la licencia<sup>3</sup>;*

3. Antes de la reforma se consideraba como contravención grave de primera clase.

- *Quien conduzca con licencia anulada, revocada o suspendida, la misma que deberá ser retirada inmediatamente por el agente de tránsito<sup>4</sup>;*

4. Anteriormente se la estimaba como contravención leve de tercera clase.

- *Quien condujere un vehículo con una licencia de categoría diferente a la exigible para el tipo de vehículo que conduce;*

- *El conductor que faltare de obra a la autoridad o agente de tránsito<sup>5</sup>;*

5. Era considerado como contravención grave de primera clase previa a la promulgación de la Ley Orgánica Reformatoria a la LOTTTSV.

*- El conductor, que con un vehículo automotor excediere los límites de velocidad fuera del rango moderado<sup>6</sup>, de conformidad con el reglamento correspondiente;*

**6.** Se estima que el término "moderado" es subjetivo, por lo que el Reglamento debe ser específico, tomando en cuenta la gravedad de la sanción que se prevé para esta contravención.

*- Quién conduzca un vehículo prestando servicios de transporte de pasajeros o bienes sin contar con el título habilitante correspondiente, o, realice un servicio diferente para el que fue autorizado; si además este hubiere sido pintado con el mismo color y características de los vehículos autorizados, el juez dispondrá que aquel con el que se cometió la infracción sea pintado con un color distinto al de las unidades de transporte público o comercial y prohibirá su circulación, hasta tanto se cumpla con dicha obligación; su cumplimiento sólo será probado, con la certificación que para el efecto extenderá la Autoridad competente correspondiente, previa la respectiva verificación, que estará bajo su responsabilidad. Los costos del cambio de pintura del vehículo estarán a cargo del contraventor;*

*- Quienes participen con vehículos a motor en competencias en la vía pública, sin el permiso correspondiente<sup>7</sup>; y,*

**7.** Anteriormente esta conducta se la consideraba como contravención leve de segunda clase.

*- Quien causare un accidente de tránsito, del que resulte herida o lesionada alguna persona, produciendo enfermedad o incapacidad física para efectuar sus tareas habituales, menor a quince días."<sup>8</sup>*

**8.** Art. 145 LOTTTSV.

Adicionalmente, manteniendo sinéresis con lo que ya constaba

establecido en el texto legal anterior a la reforma, también incurre en contravención grave quien condujere un vehículo bajo los efectos de sustancias estupefacientes o drogas, en cuyo caso será sancionado con una multa de una remuneración básica unificada del trabajador en general, reducción de quince (15) puntos de su licencia de conducir y treinta (30) días de prisión.

Dentro de las contravenciones muy graves, particular atención debe prestarse a un tema recurrente en la realidad de las carreteras ecuatorianas y que hace relación con el consumo de bebidas alcohólicas. Al respecto, también se considera contravención muy grave quien condujere un vehículo bajo el estado de embriaguez, en cuyo caso será sancionado de acuerdo a la siguiente tabla

Nivel de alcohol por litro de sangre	Sanción
Mayor a 0,3 gramos y menor a 0,8 gramos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 días de prisión;</li> <li>• Pérdida de 5 puntos en su licencia de conducir; y,</li> <li>• Multa 1 SBU (264 USD)</li> </ul>
Mayor a 0, 8 gramos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 días de prisión;</li> <li>• Pérdida de 10 puntos en su licencia de conducir; y,</li> <li>• Multa 1 SBU (264 USD)</li> </ul>

La norma materia de análisis, hace una diferenciación para quien conduzca un vehículo de transporte público, comercial o de carga, determinando que existirá cero tolerancia al consumo de cualquier sustancia estupefaciente o drogas y un nivel máximo de alcohol de 0,1 gramos por cada litro de sangre. Se determina como sanción, en caso de que se exceda dicho límite, una multa de dos remuneraciones básicas unificadas, la pérdida de 30 puntos en la licencia de conducir y 60 días de prisión.

Con relación a las demás contravenciones, las innovaciones establecidas en la ley de la materia son las siguientes:

- Se incluyen dentro de las contravenciones leves de primera clase a los ciclistas y conductores de vehículos de tracción animal que no respeten la señalización reglamentaria respectiva

- Dentro de las contravenciones leves de segunda clase se sancionan a los conductores que circulen contraviniendo las disposiciones relacionadas con la emanación de gases. Asimismo, en este tipo de contravenciones se hace mención tanto a conductores nacionales como extranjeros, lo cual no estaba previsto anteriormente a la reforma y responde al permiso que actualmente se confiere a los extranjeros, que tengan licencias vigentes de conducir no profesionales similares al tipo B, emitidas en sus países para que conduzcan en el territorio nacional, mientras dure su visa de turista y al reconocimiento que hace nuestro País desde marzo de este año, a la validez de los *"documentos, distintivos, licencias de conducción, permisos internacionales de conducción, identificación vehicular y pases de aduana, emitidas en sus países y expedidos de conformidad con las normas y requisitos previstos en los instrumentos internacionales vigentes"*<sup>9</sup>.

## **9. Art. 10 LOTTTSV.**

- Como contravención leve de tercera clase, a partir de la expedición de la ley reformativa, se sanciona a los conductores que realicen cualquier acción para evadir el pago de los peajes, manuales o automáticos. También se sanciona a quienes conduzcan motocicletas o similares que transporten a un número de personas superior a la capacidad permitida del vehículo.

- En las contravenciones graves de primera clase se incluye como conducta penalizada a los conductores de motocicletas, motonetas, bicimotos, tricar y cuadrones que no utilicen prendas visibles retroreflectivas y casco de seguridad homologados.

- Con relación a las contravenciones graves de segunda clase, se sanciona a los conductores de transporte público, comercial o por cuenta propia que realicen el transporte de pasajeros y carga, y cuyo vehículo no porte las franjas retroreflectivas que determine el Reglamento.

- Finalmente, dentro de las contravenciones graves de tercera clase se sanciona al conductor extranjero que haya ingresado legalmente al País y se encuentre brindando servicio de transporte comercial dentro de las zonas de frontera.

## **Juzgamiento de las contravenciones**

Las autoridades competentes para el juzgamiento de las contravenciones serán los jueces o "la autoridad que la norma reguladora de tránsito" determine, reformando lo establecido previamente en la norma, en que se otorgaba esta competencia específicamente al juez de contravenciones de tránsito.

La actual LOTTTSV considera la situación jurídica que se presentaría en caso de que la boleta de citación no haya sido impugnada en el término de tres días, señalando que la misma se presumirá aceptada por el infractor y se procederá a su recaudación<sup>10</sup> por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de los organismos de tránsito o demás instituciones autorizadas para el efecto, en el plazo de diez días posteriores a la emisión de la boleta. En el evento de que el infractor aceptare voluntariamente la infracción, la boleta de citación será el título de crédito suficiente, sin que sea necesario que se dicte sentencia, en este caso además se añade en la reforma, la referida aceptación no lo eximirá de perder los puntos que amerite en su licencia de conducir.

**3.** La acción de cobro prescribe en el plazo de 5 años.

Se incorpora un procedimiento especial para las contravenciones de tránsito muy graves, determinándose que quien las cometa será detenido y puesto a órdenes del juez de turno, dentro de las 24 horas siguientes, para que proceda a juzgarlo en una sola audiencia en la que se concederá la prueba y a la cual debe asistir el agente de tránsito que aprendió al infractor. En esta misma audiencia, a su finalización, el juez competente dictará sentencia.

En otro orden de cosas, como respuesta a la realidad pragmática que vivimos en la actualidad, la reforma contempla a los registros electrónicos de las cámaras de vigilancia de seguridad, de aquellas instaladas en los peajes y demás que sean implementadas por las instituciones públicas o por los GADs que hayan asumido competencia en materia de tránsito, las cuales serán consideradas

como pruebas suficientes, tanto en el caso de contravenciones como también de los delitos.

## **Jurisdicción y competencia**

La jurisdicción y competencia para el juzgamiento, tanto de delitos como contravenciones, no ha sido objeto de reforma, lo que significa que seguirán siendo competentes los jueces de tránsito en el primer caso y los jueces de contravenciones en el segundo", no así la ejecución de las sanciones, en que se incorpora una disposición por la que se otorga la competencia, únicamente para las contravenciones leves y graves a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Municipales y Metropolitanos de la circunscripción en la que se haya cometido la infracción; solo en el caso de que se sancione contravenciones muy graves, se requerirá la asistencia de la Policía Nacional para la detención del infractor.

**11.** Aquellos que se crearen en las capitales de provincia y cantones que lo ameriten, aunque a la fecha aún no exista ninguno en funcionamiento.

En los accidentes de tránsito en que se presume que quien conducía estaba en estado de embriaguez o de intoxicación por haber ingerido drogas estupefacientes o sustancias psicotrópicas, se prevé desde la expedición de la LOTTTSV en 2008 la realización de exámenes, bien sea, el de alcoholemia o nárcotex; la negativa a realizarse estos exámenes se consideraba como indicio de hallarse en estado de embriaguez o intoxicación. A la fecha, al presunto infractor que se niegue a realizarse dichos exámenes se le practicará inmediatamente el "examen psicosomático"<sup>12</sup> que determina el Reglamento de aplicación de esta norma<sup>13</sup>, debiendo adjuntarse al parte respectivo la prueba de video del referido examen, en caso de que sus resultados sean positivos y se proceda con la detención del infractor. La misma norma determina que las autoridades de control para estos casos deben ser dotadas de los elementos técnicos necesarios para la grabación del video, lo cual implicará una importante erogación económica por parte del Estado, si se toma en cuenta el número de agentes de tránsito que realizan estas actividades de control.

12. Art. 151 LOTTTSV.

13. Art. 246 Reglamento General para la aplicación de la LOTTTSV.

## **Procedimiento penal por delitos de tránsito**

Si bien en la primera parte de este artículo ya se hizo referencia a los delitos de tránsito, no se revisaron los cambios que sufrió el procedimiento penal para su juzgamiento, el cual se analiza sucintamente a continuación.

En primer lugar, resulta importante mencionar que con relación a las medidas cautelares, se ha previsto la prohibición de que se pueda rendir caución en aquellos delitos de tránsito cometidos en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias estupefacientes o piscotrópicas, tanto de vehículos particulares como de transporte público, pues el tenor anterior de la ley determinaba que todos los delitos de tránsito admitían caución sin establecer esta excepción.

En cuanto a los plazos de la instrucción fiscal y la indagación previa, no se han introducido reformas, únicamente se incorporaron disposiciones que se refieren específicamente a los procesos penales por delitos flagrantes, fijándose para este hecho, 30 días como plazo para la sustanciación de la instrucción fiscal, y determinándose que las demás etapas se tramitarán mediante el sistema oral.

La reforma también incorpora la situación que se presenta cuando hay presunción de la participación de otra persona en el accidente de tránsito, situación en la cual el fiscal hará extensiva la imputación a este sospechoso, debiendo prorrogarse la instrucción fiscal por un plazo de 15 días.

Con la reforma a la LOTTTSV se establece la oralidad, tanto para la fase preprocesal (lo cual ya estaba previsto anteriormente) como para todo el proceso penal de tránsito.

Por otro lado, los Gobiernos Autónomos Descentralizados a cargo de la administración de vías que posean sistema de pago de peajes y peaje automático, deberán entregar a la ANT<sup>14</sup>, el reporte fotográfico que evidencie e identifique el automotor, así como determine el lugar

donde se evadió el pago de los mismos.

#### **14. Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.**

El procedimiento que deben aplicar los agentes de tránsito en caso de accidente del que resulten heridos o fallecidos, se ha modificado, pues deberán poner al presunto autor del delito de tránsito a órdenes del Fiscal (ya no del juez de tránsito), quien por su parte inmediatamente debe solicitar la expedición del auto de prisión al juez de turno, para la realización de la audiencia de formulación de cargos.

Guardando concordancia con las potestades en materia de tránsito otorgadas a los GADs en caso de accidentes de tránsito, éstos tendrán la obligación de notificar inmediatamente a la ANT o a la CTE, los que de conformidad con su jurisdicción, a través del personal especializado, serán los responsables de tomar procedimiento y elaborar el parte respectivo, así como del infractor y recabar las evidencias, huellas, vestigios encontrados en el lugar del accidente de tránsito. Asimismo, la ANT y la Oficina de Investigación de Accidentes de Tránsito de la Comisión de Tránsito del Ecuador (OIAT-CTE) serán las encargadas de las diligencias de reconocimiento del lugar de los hechos, de las investigaciones y demás peritajes que se requieran dentro del juzgamiento del delito de tránsito.

Finalmente, antes de la reforma, con relación a la audiencia oral y pública de juzgamiento, si en el momento de la convocatoria a la misma, el entonces acusado estaba prófugo, el juez debía ordenar la suspensión de la etapa del juicio hasta que el encausado hubiere sido aprehendido o se presentare voluntariamente. No obstante, actualmente, en caso de que el procesado esté prófugo o no comparezca a la aludida audiencia en más de dos ocasiones, el juez de garantías penales deberá ordenar la práctica de las diligencias que señala el Código de Procedimiento Penal y procederá a realizar la misma con *"la presencia del defensor del procesado, y de no comparecer éste, se la realizará con la presencia del defensor público, quien será convocado para esta audiencia, dándole el tiempo necesario para que prepare la defensa correspondiente y se pueda*

*garantizar los derechos del procesado... ”<sup>15</sup>*

**15.** Art. 168 de la LOTTTSV

## **Consideraciones finales**

Las reformas a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial han sido extensas y medulares. Según lo analizado en el presente artículo, el esfuerzo del legislador se ha extendido también a la aplicación de las sanciones y al juzgamiento de las infracciones de tránsito, aspecto esencial a través del cual se podrá determinar la legitimidad de dicha ley y desvirtuar ese sentimiento generalizado de la población ecuatoriana de que la norma es retórica y carece de aplicabilidad pragmática, tal como lo demuestra una encuesta realizada en este año, que determina que el 61,25% de los consultados afirmó que *"no cree en que se va a hacer cumplir la Ley de Tránsito ni se va a sancionar a los infractores como estipula la reforma"*<sup>16</sup>.

**16.** <http://www.eluniverso.com/2011/05/29/1/1445/7-cada-10-conductores-desconocen-ley-transito.html?p=1354&m=1835>

Dicho escepticismo nace también de la ignorancia de las disposiciones de la LOTTTSV, por lo que ratificamos la importancia de que la misma sea ampliamente difundida entre quienes deben conocerla y aplicarla. Es preocupante que en el Ecuador 7 de cada 10 conductores<sup>17</sup> aseguren desconocer el tenor de la LOTTTSV y su última reforma; por ello, el esfuerzo debe enfocarse en la educación vial, a concientizar a los actores del tránsito de la importancia del respeto a sus reglas, y no solo en introducir reformas ultra sancionadoras, pues "si la solución a los accidentes de tráfico se reduce a aumentar la presión a través de los sistemas de control y sanción, es que algo está fallando en las políticas preventivas de seguridad vial. Si el conductor no es consciente de los riesgos de determinados comportamientos y si la sociedad no rechaza estas actitudes, es que realmente necesitamos potenciar algo tan importante como la formación, la información o la educación, ése es el inicio del proceso."<sup>18</sup>

17. <http://www.eluniverso.com/2011/05/29/1/1445/7-cada-10-conductores-desconocen-ley-transito.html?p=1354&m=1835>

18. Hernández-Carillo Fuentes, José María, "Seguridad Vial, velocidad y reforma al Código Penal", Revista de Responsabilidad Civil y de Seguro.

En cuanto a la eficacia de los procedimientos de juzgamiento de las infracciones de tránsito, son los operadores jurídicos y los profesionales del Derecho que interactúan en esta área, los llamados a rendir explicaciones de su actuación ante la sociedad y son quienes deben impulsar y colaborar con todo lo que se requiera para que el sistema judicial funcione sin reparos y la justicia vial sea una realidad. También a ellos la sociedad ha de solicitarles cuentas: "...No volquemos solamente la carga (...) respecto del conductor del vehículo sino que también, desde el punto de vista del propio rigor del Derecho Penal, esta responsabilidad tiene que aplicarse cuando sean otros los posibles responsables, incluidos autoridades, incluidos funcionarios e incluidos responsables de que las condiciones en las que se produce el tráfico rodado sean las adecuadas..."<sup>19</sup>.

19. Ídem.

Para finalizar, es indudable que quienes deben aplicar la norma reguladora del tránsito, esencialmente buscan un armonioso entorno que reduzca los accidentes y haga primar la justicia para los infractores; pero si la reforma -de la manera en que se ha planteado, con un brutal endurecimiento de penas- no es aplicada con el cuidado y las garantías que ameritan, se habrá "arado en el mar"; o, lo que es peor, se habrá banalizado y debilitado la sanción máxima, utilizada por el legislador como herramienta de mejora del tránsito y el transporte terrestre.

\* Artículo publicado en la Revista Novedades Jurídicas, editada por Ediciones Legales EDLE S.A., Año VIII, Número 61, Julio 2011.