



*Inconstitucionalidad del artículo 238 del Reglamento a Ley de Transporte
Terrestre Tránsito y Seguridad Vial*

*Unconstitutionality of article 238 of the Regulations to the Land Transportation,
Traffic and Road Safety Law*

*Inconstitucionalidade do artigo 238.º do Regulamento da Lei dos Transportes
Terrestres, Trânsito e Segurança Rodoviária*

Mariela Isabel Carrión-Zambrano ^I
mcarrion19@utmachala.edu.ec

Marcelo Guerra-Coronel, Mg ^{II}
marceloguerracoronel@outlok.es

Correspondencia: mcarrion19@utmachala.edu.ec

Ciencias Sociales y Políticas.
Artículo de Investigación.

* **Recibido:** 23 de diciembre de 2023 * **Aceptado:** 20 de enero de 2023 * **Publicado:** 28 de febrero de 2023

- I. Abogada de la Maestría en Derecho de la Utmach, Ecuador.
- II. Profesor de Maestría en Derecho de la Utmach, Ecuador.

Resumen

Le compete a la Corte Constitucional el ejercicio del control de constitucionalidad en Ecuador. Los criterios vinculantes expuestos en sus sentencias permiten forjar jurisprudencia relevante como fuente del Derecho para la reflexión en los distintos casos de inconstitucionalidad normativa presentados por la ciudadanía; y es que, en caso de que no exista pronunciamiento referente a la inconstitucionalidad de alguna ley, acto administrativo, normativo, etc., se debe activar este control mediante las acciones de inconstitucionalidad. El presente artículo de investigación tiene como objetivo analizar la inconstitucionalidad del artículo 238 del Reglamento a la Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial, en base comparativa a lo establecido en su respectiva Ley Orgánica y la Constitución del Ecuador. A través de una investigación de carácter cualitativa y empleando los métodos exegético, analítico, comparativo, sintético y hermenéutico, se permitió fundamentar la inconstitucionalidad alegada en el presente trabajo y exponer los derechos vulnerados a raíz de lo previsto en el Reglamento, dando un especial enfoque a lo advertido en la sentencia No. 71-17-CN/19 emitida por la Corte Constitucional.

Palabras Clave: Inconstitucionalidad; derecho a la defensa; seguridad jurídica.

Summary

It is the responsibility of the Constitutional Court to exercise constitutional control in Ecuador. The binding criteria set out in their sentences allow forging relevant jurisprudence as a source of Law for reflection in the different cases of normative unconstitutionality presented by citizens; and it is that, in the event that there is no pronouncement regarding the unconstitutionality of any law, administrative, regulatory act, etc., this control must be activated through unconstitutionality actions. The objective of this research article is to analyze the unconstitutionality of article 238 of the Regulations to the Land Transportation, Traffic and Road Safety Law, on a comparative basis to what is established in its respective Organic Law and the Constitution of Ecuador. Through a qualitative investigation and using the exegetical, analytical, comparative, synthetic and hermeneutical methods, it was possible to substantiate the unconstitutionality alleged in the present work and expose the rights violated as a result of the provisions of the Regulation, giving a special focus to what was warned in judgment No. 71-17-CN/19 issued by the Constitutional Court.

Keywords: Unconstitutionality; right to defense; legal security.

Resumo

É responsabilidade do Tribunal Constitucional exercer o controle constitucional no Equador. Os critérios vinculantes enunciados em suas sentenças permitem forjar jurisprudência relevante como fonte do Direito para reflexão nos diversos casos de inconstitucionalidade normativa apresentados pelos cidadãos; e é que, caso não haja pronunciamento quanto à inconstitucionalidade de qualquer lei, ato administrativo, normativo, etc., esse controle deve ser acionado por meio de ações de inconstitucionalidade. O objetivo deste artigo de pesquisa é analisar a inconstitucionalidade do artigo 238 do Regulamento da Lei de Transporte Terrestre, Trânsito e Segurança Rodoviária, em uma base comparativa com o que está estabelecido em sua respectiva Lei Orgânica e na Constituição do Equador. Através de uma investigação qualitativa e utilizando os métodos exegético, analítico, comparativo, sintético e hermenêutico, foi possível fundamentar a inconstitucionalidade alegada no presente trabalho e expor os direitos violados em decorrência do disposto no Regulamento, dando especial enfoque à o que foi advertido no acórdão n.º 71-17-CN/19 do Tribunal Constitucional.

Palavras-chave: inconstitucionalidade; direito de defesa; segurança jurídica.

Introducción

Con la entrada en vigor de la Constitución del 2008, un nuevo paradigma constitucional surgió en Ecuador. Se pasó de un Estado de derecho a un Estado de derechos y justicia. Esta nueva realidad constitucional permitió concebir de una manera más garantista y humanitaria a la Constitución; con ello se intensificó la importancia de una nueva rama o ciencia que ayudaría a cumplir, en el plano material, con todos estos principios y normas garantizadas, se trata del Derecho procesal constitucional.

Respecto del Derecho procesal constitucional, para autores como Colombo “comprende la organización y atribuciones de los Tribunales Constitucionales y la forma en que éstos ejercen su jurisdicción al resolver conflictos constitucionales por medio del proceso y con efectos permanentes”; mientras que para Carrión, es “la ciencia de transformación del Derecho Constitucional en justicia”; de ahí que, a decir del citado autor, la parte procesal es también pieza fundamental del rompecabezas en la eficacia del Derecho constitucional, a través de sus

herramientas y garantías procesales se logra que la Carta Magna no quede en un simple texto, en una simple norma inútil para el Estado moderno (2010).

Y es que, el Derecho procesal constitucional posee en sí un conjunto de herramientas procedimentales que, a la postre, son utilizadas de cara a la irrestricta observación de dos principios pilares reconocidos en la norma suprema: Supremacía de la Constitución y la aplicación directa e inmediata de los derechos y garantías constitucionales. En esta línea de análisis, se resalta la importancia suprema de la Constitución en el ordenamiento jurídico; de ahí que, en el desarrollo de esta investigación se expone el contexto procesal a efectuarse en casos de vulneración a estos principios de grado prioritario, que su inobservancia conlleva ora supra a lesionar la propia Constitución, ora infra el ordenamiento jurídico.

A partir de la base señalada, se centra el objeto de estudio en un caso de inconstitucionalidad de una norma infraconstitucional ocurrido en Ecuador. El objetivo del presente artículo de investigación académica consiste en analizar la inconstitucionalidad del artículo 238 del Reglamento a la Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial, en base comparativa a lo establecido en su respectiva Ley Orgánica y en la Constitución del Ecuador.

Desarrollo

Sistema constitucional en Ecuador

La constitucionalidad del sistema jurídico viene precedida de un principio elemental que postula a la Constitución como “reina de las normas” o como norma suprema. Se trata en definitiva del principio de supremacía constitucional como parte de la institución del constitucionalismo de cada Estado, pues, la eficacia del ordenamiento jurídico no solo depende del texto formal sino de las acciones y mecanismos para complementar la eficacia del positivismo de la norma. En esta línea, se afirma que:

“(…) hablar de constitucionalismo no se limita a la lectura textual de la carta magna, sino que va más allá, puesto que implica reconocer de manera directa la concesión de prerrogativas del soberano a los súbditos en razón de un pacto fundamental” (Roncancio , Restrepo , & Colorado , 2020).

Y es que, por esa misma línea de reflexión resulta pertinente traer a colación el denominado control constitucional, ya que es necesario la existencia de un órgano competente que se encargue de analizar aquellas normas que contravienen la Constitución. Como bien lo menciona Oyarte, es inútil contemplar el principio de supremacía constitucional, si de la mano no existen acciones intencionadas a la obligación de acatar y respetar lo dispuesto constitucionalmente, así como las consecuencias de vulnerar la norma (2019). En otras palabras, se habla de la importancia de la materialización del principio de supremacía constitucional mediante, precisamente, la institución del control de constitucionalidad, control que a decir de Garrote, no es otra cosa que un mecanismo jurídico que la Constitución contempla para su defensa (2020). A criterio nuestro, el control constitucional es un arma de seguridad de la propia Constitución y, por ende, de la ciudadanía.

De su lado, respecto a la esfera de validez entre la Constitución y las demás normas jurídicas, se sostiene que “Como norma suprema, la Constitución condiciona la validez de las demás normas jurídicas que conforman el Ordenamiento Jurídico, las mismas que deben, necesariamente, guardar conformidad con los preceptos constitucionales, so pena de ser declaradas inconstitucionales”(Mayorga, 2013). Por tanto, todo aquello contrario a la Constitución, es inconstitucional; sin embargo, el órgano encargado de declarar la institucionalidad es quien analiza esta contraposición de normas y será quien observe, en esa tarea, la prevalencia de derechos constitucionales.

En línea con lo hasta ahora advertido, en Ecuador la Corte Constitucional es el órgano que tiene la competencia en cuestiones de inconstitucionalidad de normas; por esta vía, se sostiene que el principio de supremacía constitucional se alcanza en base a la Corte Constitucional y su control de constitucionalidad. Mediante esta competencia se consigue no poner en riesgo el texto constitucional y en especial, el “núcleo esencial de derechos fundamentales” (Roncancio , Restrepo , & Colorado , pág. 546). No obstante, ante ello, previamente surge la necesidad de justificar ¿por qué se le otorga esta competencia a la Corte Constitucional?, cuestión ésta que se encuentra íntimamente ligada a la interrogante “¿Quién debe defender la constitución?” (Oyarte, pág. 1058). Interrogantes cuyas respuestas han de reflexionarse en el surgimiento y desarrollo de dos sistemas constitucionalistas: el americano y el europeo.

El modelo constitucional americano basado en el control difuso, toma relevancia a raíz del caso *Marbury vs. Madison* en 1803, en el que, el juez Marshall sentó precedente al realizar un control de constitucionalidad en un caso concreto y menor; por tanto, este sistema hace referencia al control de constitucionalidad realizado a través de jueces ordinarios y no de un órgano político en específico.

Por otro lado, el modelo constitucional europeo o control concentrado, toma como relevancia la postura de Hans Kelsen, quien contrario a los planteamientos de SCHMITT, promovía la necesidad de controlar la constitucionalidad del ordenamiento jurídico a través de una institución u órgano idóneo que mantenga la neutralidad del caso; mientras que SCHMITT era partidario de que quien debía defender la Constitución y controlarla era el Jefe de Estado, ya que éste teniendo el poder, era quien tenía mejores posibilidades de control, siempre eso sí, en atención al principio democrático. Esta propuesta fue cuestionada por Kelsen, alegando que era imposible lograr un equilibrio en la constitucionalidad del ordenamiento jurídico por la influencia que en ella pueden tener los partidos políticos, por ende, como corolario de este argumento, un Jefe de Estado no podía garantizar idoneidad e imparcialidad en el proceso de declaratoria de inconstitucionalidad de normas jurídicas, era necesario la existencia de un tribunal u órgano independiente facultado estrictamente para el caso (Oyarte, págs. 1061-1062).

Es así que, a partir de los postulados iniciales de Kelsen se empezó a visibilizar la configuración de tribunales constitucionales en Europa, con jueces especializados encargados de controlar la constitucionalidad del ordenamiento jurídico. En Ecuador, la influencia kelseniana de centralización del control constitucional a cargo de un órgano independiente, llegó bajo la denominación de Tribunal de Garantías Constitucionales con la Constitución del año de 1945; posteriormente, en 1979 se denominó Tribunal Constitucional, y a partir de la Constitución de 2008 pasó a denominarse Corte Constitucional

De ahí que, actualmente en Ecuador rige el modelo concentrado de control constitucional. Y a pesar de que los jueces ordinarios estén en la competencia de conocer, en las causas que sustancien, sobre incompatibilidad de normas jurídicas, no están en la potestad de resolverlas si dudan de su inconstitucionalidad; por lo tanto, deben elevar en consulta a la Corte Constitucional al amparo de

lo consagrado en el artículo 428 de la Constitución del Ecuador. Empero, hay que recordar que en Ecuador el modelo concentrado no siempre fue el vigente; anteriormente regía un sistema de constitucionalidad mixto en el que tanto los jueces de primer nivel como el órgano superior podían declarar inconstitucional una norma. Y es que, a diferencia del modelo constitucional norteamericano basado en “la confianza del juez ordinario”, la justicia constitucional en Ecuador en la actualidad basa su sistema de control en “la desconfianza del juez ordinario”, como característica del tradicional modelo continental europeo.

Entonces, las interrogantes planteadas supra encuentran sustento y/o respuesta en el modelo o sistema constitucional acuñado que, en nuestro caso particular, es el sistema concentrado de control de constitucionalidad.

Acciones de inconstitucionalidad

Una vez analizado a pinceladas el control constitucional, el tipo de sistema regido en Ecuador y el órgano competente de resolver la incompatibilidad de las normas jurídicas, es menester direccionarnos a la fase de activación en los mecanismos utilizados para el control constitucional. Así, en Ecuador se advierten tres formas o modalidades de activar el control de inconstitucionalidad o incompatibilidad de normas jurídicas: a requerimiento de parte, control de oficio y control obligatorio (Oyarte, págs. 1085-1088). Por otra parte, es importante mencionar que, independientemente de cada modalidad de activación de control constitucional, se revisará la constitucionalidad ya sea mediante un control preventivo o *ex ante* (antes de la vigencia de la ley), o represivo o *ex post facto* (posterior a la vigencia de la ley) (Gordillo, 2015). Veamos a continuación cada forma o modalidad de activar el control:

Por requerimiento de parte

El requerimiento de parte da inicio al proceso de control de constitucionalidad, bajo la figura de acción de inconstitucionalidad. Este tipo de acciones forman parte de un proceso previo que la Corte Constitucional necesita para el conocimiento y posterior resolución de la causa. La acción o demanda de inconstitucionalidad es una medida de carácter popular en función a que cualquier persona podrá presentarla y no es necesario que se trate de legitimados activos cualificados. En este sentido y al amparo del artículo 439 de la Constitución del Ecuador y artículo 77 de la Ley

Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), al hacerse referencia “*cualquier persona*”, se interpreta que tanto personas naturales y jurídicas como públicas y privadas, podrán ser legitimados activos en acciones de inconstitucionalidad; por tanto, no es correcto referirse únicamente como una acción popular, sino como una acción amplia; aunque se acuñe el término “popular” como medio de empoderamiento y defensa de la ciudadanía (Escudero, pág. 58).

La acción de inconstitucionalidad es parte de la eficacia del control constitucional de cada Estado. El constitucionalismo no solo necesita del texto constitucional sino de todas aquellas acciones y mecanismos procesales llevados a la práctica y facultados a la ciudadanía para el respeto de la Constitución en primera instancia y, colateralmente, de sus derechos reconocidos en la misma. De ahí que, las acciones inconstitucionales suelen ser definidas como:

“(…) un mecanismo procesal, de carácter constitucional, en virtud del cual los ciudadanos pueden acudir ante la Corte Constitucional por medio de una demanda, para solicitarle que declare la inexecutable de una reforma constitucional, de una ley o de un decreto con fuerza de ley, por considerar que los mismos son contrarios a la Constitución” (Quinche, 2015).

Sin embargo, para que logre cumplirse con eficacia el empleo de las acciones de inconstitucionalidad deben, previamente, coexistir seis instituciones que se resumen en las siguientes: 1) un Estado regido por una Constitución vigente; 2) reconocimiento del principio de supremacía constitucional; 3) sistema de control de constitucionalidad; 4) existencia de órganos judiciales; 5) control constitucional; y 6) control de convencionalidad (Quinche, 2015).

Respecto de esta forma de activación, el numeral 1 del Art. 75 de la LOGJCC, determina que la Corte Constitucional resolverá las acciones de inconstitucionalidad en contra de enmiendas y reformas constitucionales; resoluciones legislativas aprobatorias de tratados internacionales; leyes, decretos de leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley; y, actos normativos y administrativos con carácter general. Como se observa, este organismo constitucional es el competente para conocer acciones de inconstitucionalidad de normas como la cuestionada en el presente análisis.

El control de oficio

En este caso, el juez es quien se encarga de activar el proceso de constitucionalidad y no el individuo a través de la respectiva acción inconstitucional. Es un modo de realizar el control constitucional de manera oficiosa respetando el modelo constitucional concentrado que mantiene Ecuador.

Básicamente, esta modalidad se encuentra fundada en el artículo 428 de la Constitución vigente, íntimamente vinculada con la actividad propia de todo juzgador en el ejercicio de su potestad jurisdiccional. Respecto de esta clase de control se ha generado un debate interesante y de relevancia para su reflexión. Y es que, conforme al Art. 248 de la CRE, en atención a la oficiosidad, los jueces están facultados para suspender la tramitación de la causa que estén conociendo en el ejercicio de su potestad jurisdiccional ordinaria y remitir el expediente en consulta a la Corte Constitucional, siempre que, a criterio suyo, “considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución” (CRE). La dicotomía surgida en los criterios de interpretación de esta clase de control, enfrentó dos posturas que sugerían, por un lado, la preminencia del control centrado; y, por otro lado, la posibilidad de que sea el propios juzgador quien, en los casos advertidos en la citada norma, la aplique pro omine, y que solamente en caso de duda acuda al órgano centralizado a fin de que éste ejerza en control de constitucionalidad.

El control obligatorio

Esta clase de activación de control no necesita de ningún órgano o individuo que active el proceso de control constitucional; es decir, la Corte Constitucional de manera directa y obligatoria deberá ejercer el control sin necesidad que los servidores judiciales o la ciudadanía ponga en conocimiento la inconstitucionalidad normativa. Se fundamenta de acuerdo a lo expuesto en el numeral 3 del artículo 75 de la LOGJCC, que dispone como competencia de la Corte Constitucional, ejercer el control de constitucionalidad en los siguientes casos: proyectos de reformas, enmiendas y cambios constitucionales; convocatorias a referendo para reforma, enmienda y cambio constitucional; decretos que declaran o que se dictan con fundamento en los estados de excepción; tratados internacionales; convocatorias a consultas populares, excepto aquellas en las que se consulta la revocatoria del mandato; y, estatutos de autonomía y sus reformas.

II.2.- Análisis jurídico del artículo 238 del Reglamento a Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial

Luego de analizados los contenidos constitucionales respecto del control, corresponde, para efectos de contextualizar el objeto de estudio, realizar un análisis normativo sistemático de las normas infraconstitucionales vinculadas de alguna manera con la problemática.

II.2.1.- La necesidad e importancia de la notificación para precautelar el derecho a la defensa.

En la ruta advertida, el artículo 179b de la Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial (en adelante, LTTTSV), advierte que en los casos que no se pueda determinar la identidad del conductor, cuando mediante un dispositivo tecnológico se detecte el cometimiento de una contravención de tránsito, es deber y obligación del funcionario competente “notificar con la citación al propietario del vehículo, a través de los medios más efectivos y adecuados, incluidos los medios electrónicos y/o tecnológicos”.

Como se observa, en el afán de garantizar el derecho a la defensa, el legislador ha implementado una norma que contiene un mandato imperativo que proyecta la necesidad y la importancia del acto de notificación; y, pese a que posibilita la notificación por medios electrónicos o telemáticos, sin embargo es imperativo que se observen los criterios de efectividad y adecuación establecidos en la referida norma. Así, por ejemplo, respecto de la efectividad del medio de citación –electrónico o no–, deberá garantizar que la citación efectivamente llegue a conocimiento del propietario del vehículo; y, en lo que respecta a la adecuación, se deberá cerciorar que la notificación ser realice por canales formales, cumpliendo los que la ley señala respecto de la forma de notificación y, además, por las respectivas personas encargadas de dichos actos. Y es que, además, la ley es muy puntual cuando advierte que, el acto de notificación para que tenga plena validez procedimental, en atención a los advertidos criterios de efectividad y adecuación, no queda enteramente verificada cuando se la practica como difusión en “en una página web institucional”.

Así, cuando efectiva y adecuadamente se ha realizado la notificación electrónica o física al propietario del vehículo, se entenderá que éste se encuentra formalmente apercibido frente a un proceso contravencional y podrá, por ende, de forma libre ejercer su derecho a la defensa. Y ¿qué derecho a la defensa puede activar en estos casos? Según el Art. 76.7, letra m), el derecho a impugnar o recurrir los fallos donde se decidan sobre sus derechos, esto como garantía básica del debido proceso. Como se observa, se trata de una garantía fundamental del debido proceso que, a la postre, le permitirá al propietario del vehículo acceder al sistema de justicia en tutela de su

derecho, permitiéndole además, la posibilidad de justificar la posesión de su vehículo en los casos en los que éste, de hecho, se haya encontrado bajo la conducción de otra persona al momento de la infracción, más aún, si al final de todo, el sistema de justicia ecuatoriano en el que se enmarca la presente contravención por ser parte del Derecho penal o si se quiere, inclusive, del Derecho administrativo sancionador, se sustenta en el principio de culpabilidad y de individualidad de las sanciones.

Ya en la vertiente material de ese derecho de impugnación como garantía del debido proceso, el legislador ha dejado proscrita la interposición de sanciones pecuniarias a los propietarios de los vehículos, ora que no hayan sido notificados, ora que a causa de notificaciones defectuosas no hayan tenido la posibilidad de impugnar (Art. 179b).

Veamos a continuación lo que señala el cuestionado Art. 238 del Reglamento a la Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial (en adelante, RLTTTSV):

“Art. 238.- En caso de que la contravención de tránsito haya sido detectada por medios electrónicos y/o tecnológicos, y no haya sido posible determinar la identidad del conductor, se aplicará al propietario del vehículo, exclusivamente, la sanción pecuniaria correspondiente a la infracción cometida.

El propietario de un vehículo está obligado, al momento de su matriculación y revisión anual o semestral, a proporcionar una dirección de correo electrónico a fin de ser notificado con las citaciones que se detecten por medios electrónicos y/o tecnológicos. La misma obligación tendrán las personas que renueven sus licencias de conducir. Para tales efectos, se suscribirá una declaración en la que el propietario del vehículo consigne una dirección de correo electrónico que se comprometa a revisar periódicamente, y acepte que las citaciones enviadas a esa dirección electrónica se entenderán como válidamente notificadas.

Las contravenciones detectadas por medios electrónicos y/o tecnológicos podrán ser notificadas por cualquier medio, incluidos de ser posible los medios electrónicos y/o tecnológicos y podrán ser impugnadas en el término de tres días, contados a partir de la notificación realizada por la Institución.

Para efectos de la notificación de contravenciones, se tomará en cuenta el domicilio civil, correos electrónicos, y demás información que se encuentre registrada en la base de datos de las instituciones que realizan el control de tránsito a nivel nacional o local.

Es obligación de los conductores y propietarios de vehículos actualizar de manera periódica los datos personales que hubieren consignado en las referidas instituciones de control de tránsito.”

A partir de la lectura gramatical, se puede detectar a priori una dicotomía jurídica entre lo dispuesto en el artículo 179b de la Ley y el primer inciso del artículo 238 del Reglamento, en la medida que éste dispone aplicar la sanción económica de manera directa y automática al propietario del vehículo, sin que aparentemente se tome en cuenta lo establecido en la Ley y, sobre todo en la Constitución respecto a la consideración de no vulnerar el derecho a la defensa del propietario a través de la solemnidad sustancial de la citación y el derecho de impugnación.

Y es que, puede que quizás el espíritu de la norma no se contraponga con los fines de la justicia cuando sea el propio propietario del vehículo quien cometa la contravención. Luego, cabe cuestionarse ¿qué sucede cuando el propietario del vehículo no ha cometido la infracción?, en este evento, ¿resulta inconstitucional ser el sujeto activo de una infracción penal que no se ha cometido?, en este caso, ¿se vulnera la presunción de inocencia?, ¿se vulnera la garantía básica de la defensa en el derecho al debido proceso?

Para reflexionar las interrogantes planteadas e intentar dar respuestas con sustento legal, se ha de partir primero de la contextualización práctica o de lo que de lege lata ocurre para activar la aplicación de la cuestionada norma reglamentaria. Así, en las contravenciones de tránsito que se detectan a través de medios digitales, al no ser necesaria la presencia física del agente de tránsito, por ejemplo el casos de los conocidos “radares” que tienen la función de detectar la velocidad con la que se conduce el vehículo y, en caso de exceso de velocidad tiene la herramienta de capturar la foto del vehículo que ha infringido la ley; las notificaciones se comunican a los presuntos contraventores a sus respectivos correos electrónicos que reposan en la base de datos de la administración de tránsito. Empero, en la advertida diligencia citatoria, la observancia del debido proceso en las contravenciones de tránsito detectadas por medios digitales exige la validez de la citación, precisamente, para que pueda ser presentada como prueba. Como parte de esa exigencia de validez se requiere que los aparatos electrónicos utilizados se encuentren debidamente aprobados por la Agencia Nacional de Tránsito con la debida certificación y operatividad (Castillo, Escobar, & Viteri, 2020). A pesar de que se utilicen herramientas tecnológicas como medios de ayuda de las autoridades en el detector de infracciones de tránsito, los postulados de justicia exigen la no vulneración de derechos y principios constitucionales como es el debido proceso, la seguridad jurídica y también el acceso a la justicia.

Cuestión vinculada con lo advertido anteriormente, se desprende del análisis dogmático del sistema contravencional de tránsito, en donde por voluntad legislativa se determina como sujeto activo de una contravención únicamente al conductor del vehículo. Un ejemplo puntual lo constituye el numeral 6 del artículo 389 del Código Orgánico Integral Penal que determina sanción de multa al conductor que “con un vehículo automotor exceda dentro de un rango moderado los límites de velocidad permitidos, de conformidad con los reglamentos de tránsito correspondientes” (COIP). Ahora bien, contraponiendo la citada norma del COIP con la cuestionada norma reglamentaria, a priori se advierte una suerte de suplencia del sujeto activo de la contravención, desplazando al propietario del vehículo la sanción pecuniaria en caso de no identificarse al conductor. Como parte del proceso penal contravencional, es importante determinar la existencia de los elementos objetivos y subjetivos del tipo, para que pueda atribuirse la responsabilidad penal por determinada infracción; y, como parte de los elementos objetivos se encuentra la determinación precisa del sujeto activo bajo el encuadre de lo descrito exactamente en el tipo penal (el sistema de imputación objetiva y el método dogmático de la teoría del delito rige tanto para los delitos y contravenciones acuñados bajo la fórmula genérica de infracciones penales). El caso de las contravenciones no debe ser la excepción. Por tanto, es estrictamente esencial que el propietario del vehículo pueda ejercer su derecho a la defensa en las contravenciones de tránsito detectadas por medios digitales, como garantía básica del derecho constitucional del debido proceso y en respeto mismo de la Constitución y su principio de supremacía constitucional.

En línea con lo anterior, a través de la impugnación el propietario podrá demostrar su inocencia, en caso de no ser el sujeto activo de la infracción de tránsito imputada en su contra; por tanto, no se puede atribuir que exista una vulneración al derecho de presunción de inocencia. Así mismo, en la misma línea de constitucionalidad, resulta elemental que el propietario tenga conocimiento de la infracción imputada en su contra a través de la respectiva notificación legal de la citación, para que en caso de inconformidad pueda ejercer su derecho a la defensa y demostrar su inocencia bajo el procedimiento expedito tipificado en el artículo 641 del COIP. Al respecto, la Corte Constitucional en su sentencia No. 71-17-CN/19 emitida el 04 de junio de 2019, menciona que:

“(..), la notificación es un requisito esencial que asegura el derecho a la defensa, motivo por el cual, la falta o defectuosa realización de este acto conlleva la afectación del derecho en mención, por lo que las autoridades competentes están en la obligación de adoptar los mecanismos más adecuados para notificar a los propietarios de los vehículos por los medios más efectivos, cuando no han

podido identificar al conductor que incurrió en una contravención detectada por un medio tecnológico.”

La sentencia No. 71-17-CN/19 es un elemento clave en el análisis de la inconstitucionalidad del artículo 238 del Reglamento a la Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial, debido a que existe un pronunciamiento de la Corte Constitucional mediante una interpretación constitucional condicionada del artículo en cuestión. Se activa este proceso de revisión de constitucionalidad de norma a través de un control concreto de oficio ejercido por los Jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de El Oro. La Corte Constitucional, en el ejercicio de sus competencias, resuelve declarar la constitucionalidad del artículo 238 del Reglamento siempre y cuando se lo interprete de la siguiente manera:

“i. Si se detectare una contravención de tránsito mediante una herramienta tecnológica y si no fuera posible determinar la identidad del conductor, la autoridad de tránsito competente estará en la obligación de notificar con la citación al propietario del vehículo, a través de los medios más efectivos y adecuados, con la finalidad que ejerza su derecho a la defensa; ii. En ningún caso se impondrá la sanción pecuniaria al propietario del vehículo, sin que previamente haya sido notificado con la citación y haya tenido la posibilidad de presentar su impugnación en ejercicio de su derecho a la defensa; y, iii. El término de tres días para que el propietario del vehículo presente la impugnación, será contado a partir del momento en que se realizó efectivamente la notificación, la cual no se verifica por la sola difusión de la citación en su página web. Los órganos judiciales que conozcan las impugnaciones, únicamente podrán declararlas extemporáneas luego de verificar la fecha de notificación, aspecto que deberá ser demostrado por autoridad de tránsito, en calidad de organismo obligado de notificar oportuna y efectivamente todas las citaciones.”

Con esta sentencia se aclaran cuestiones de inconstitucionalidad del artículo 238 del Reglamento por cuanto se presenta una interpretación condicionada de constitucionalidad, con la finalidad de no generar incompatibilidad normativa frente a la Constitución, específicamente para no contravenir la garantía básica del derecho a la defensa en el debido proceso. La Corte Constitucional ha señalado dos interpretaciones existentes en el artículo: una lesiva y una compatible con el ordenamiento jurídico. Analizar de forma aislada y asistemática el primer inciso del artículo 238 de Reglamento resulta lesivo al derecho a la defensa; en cambio, una interpretación sistemática e integral del artículo en mención resulta compatible con la Constitución. Por consiguiente, la interpretación aislada del artículo 238 del Reglamento genera incertidumbre

jurídica, en función a que no se establece literalmente de manera oportuna sobre el derecho del propietario del vehículo de impugnar la citación y a su vez, sobre los mecanismos idóneos que debe efectuar la autoridad de tránsito para dar por citada legalmente a la persona. De ahí que, es necesario realizar una interpretación integral del artículo para deducir sobre la notificación y el término legal para la impugnación; y no una interpretación aislada o asistemática del Reglamento que lesive el debido proceso, la tutela judicial efectiva y también la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Vulneración de derechos constitucionales con base a interpretaciones aisladas del Art. 238 del Reglamento a Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial

Garantía básica del derecho a la defensa en el debido proceso

El debido proceso como un derecho reconocido tanto en la Constitución como en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, constituye elementalmente la estructura misma del sistema procesal. Más allá de ser una garantía, es un “derecho de estructura compleja” debido a que se encuentra compuesto por otros derechos y principios (Gaitán, 2021), que son parte de la línea de funcionamiento del constitucionalismo del ordenamiento jurídico.

Respecto del debido proceso, la doctrina concuerda que se trata de una garantía constitucional que a decir de Gordillo, “de cuyo acatamiento depende la paz social y la seguridad jurídica no solo de las personas sino del propio país; asegura una correcta administración de justicia y vigencia real de los derechos fundamentales” (2015). En esencia, se trata de un derecho clave en el proceso de administración de justicia de un Estado, por lo que su inobservancia o vulneración acarrea contravenir la norma suprema y el principio de supremacía constitucional, además de fragilizar considerablemente el sistema procesal y, por tanto, la administración de justicia. En la línea protectora, este derecho contribuye a limitar las actuaciones arbitrarias de las autoridades administrativas y judiciales (Merchán & Vázquez , 2021), puesto que su aplicación es de manera directa a cualquier proceso en donde se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden; por ende, quienes están obligados a garantizar los derechos constitucionales de las personas, son las propias autoridades administrativas y judiciales.

En el artículo 76 de la Constitución del Ecuador se consagra el derecho al debido proceso, que incluye garantías básicas como el cumplimiento de las normas y derechos de las partes por parte de las autoridades administrativas y judiciales; la presunción de inocencia; el principio de legalidad; la eficacia probatoria de las pruebas; el principio de favorabilidad; el principio de

proporcionalidad entre infracciones y sanciones; y, derecho a la, garantías que son aplicables a toda clase de proceso, seas este judicial o administrativo.

En línea con lo advertido, el derecho a la defensa se convierte en “la piedra de choque” frente a la arbitrariedad del poder estatal, cuyo cumplimiento y no vulneración depende mucho de las actuaciones conforme a Derecho de las autoridades competentes. Como garantía básica del debido proceso, se constituye también como un derecho compuesto o a decir de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como un “derecho continente”, en la medida que se compone o contiene varias garantías que contienen reglas a tomarse en cuenta desde el inicio hasta el fin del proceso judicial. Al respecto, el derecho a la defensa al ser considerado como “el núcleo del debido proceso, obliga a los Estados a tratar a los procesados como verdaderos sujetos de derechos, inicia desde que la persona es investigada hasta la completa culminación del proceso”(Encarnación , Erazo , Ormaza , & Narváez, 2020). En efecto, por tratarse del núcleo, se puede afirmar a priori que la vulneración del derecho a la defensa vulnera inevitablemente el debido proceso.

Por otra parte, la relación existente entre el derecho a la defensa y la tutela judicial efectiva, se inserta en la vertiente o garantía “actuaciones y resoluciones fundadas en derecho”, que permite que una vez que la persona ha tenido el acceso a la justicia con las instauración de un proceso, los actos o actuaciones que allí se desarrollen se enmarquen en el Derecho, y una de esas actuaciones es precisamente el derecho a la defensa. Empero, para que se garantice el derecho a la defensa debe primero haber tenido cabida “el acceso a la justicia”, se trata en definitiva de derechos concatenados: la tutela debe garantizar acceso a la justicia para que la contraparte pueda ejercitar el derecho a la defensa. Pero ¿cómo poder defenderse ante algo que no se tiene conocimiento que ha sucedido? La notificación de la citación del proceso judicial es indispensable, en función a que, a través de ella, la persona puede acceder a la justicia y ejercer su derecho a la defensa.

El caso de las contravenciones de tránsito detectadas por medios digitales el derecho a la defensa podría llegar a tensarse, ello debido a que la infracción es determinada por un instrumento electrónico; por ende, no estará el agente de tránsito físicamente presente para dar a conocer la contravención de tránsito cometida. Luego, la notificación de la contravención es comunicada a través de correo electrónico, y por este medio el contraventor llega a tener conocimiento de la infracción para que en caso de inconformidad pueda impugnarla. Empero, que sucede si el propietario del vehículo –que conforme al Reglamento, tiene el compromiso legal de revisar el correo electrónico que ha registrado para el efecto y así mismo actualizar datos personales

periódicamente—, no revisa su correo y resulta que ha sido notificado con la imposición de una multa cuya comisión ha sido detectada en uso del vehículo de su propiedad; en este caso la reflexión se dirige en dos direcciones: a) cuando el correo electrónico en el que se notifica al propietario del vehículo es incorrecto y el error pende del actuar de la administración; y, b) cuando el correo electrónico en el que se notifica al propietario del vehículo es correcto y éste lo “ignora deliberadamente”.

Para abordar las dos situaciones planteadas, partiremos de lefe lata advirtiendo dos interpretaciones en debate respecto de esta cuestión. Una, la que advierte que lo que señala el primer inciso del Art. 238 del Reglamento vulnera el derecho a la defensa y colateralmente del derecho a la seguridad jurídica; por cuanto del texto normativo se desprende que en caso de no poder identificar al conductor del vehículo se aplicará la sanción pecuniaria a su propietario; lo que obviamente infiere la atribución de la multa de forma directa y automática sin previa notificación que le posibilite la posterior impugnación en caso de no estar de acuerdo con aquella sanción. Sin embargo, frente a la interpretación advertida existe otra interpretación que apunta a una teoría no vulnerante que ha sido acogida por la Corte Constitucional en atención a un análisis integral del artículo en mención. En esa ruta, a partir de una interpretación en conjunto de los siguientes párrafos se logra deducir que, en efecto, se garantiza la notificación a través de correo electrónico y el término de tres días para poder impugnar.

Por otro lado, situación distinta acontece en el artículo 179b de la Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad, puesto que aquí se garantiza de manera explícita el derecho a la defensa a través de la notificación de la citación y el derecho de impugnación, resaltando la parte más importante a fundamentar: “En ningún caso se impondrá la sanción pecuniaria al propietario del vehículo, sin que previamente haya sido notificado con la citación y haya tenido la posibilidad de presentar su impugnación, en ejercicio de su derecho a la defensa.”

Seguridad jurídica

La seguridad jurídica reconocida como un derecho constitucional en Ecuador, es parte de los elementos que configuran la eficacia del ordenamiento jurídico. A pesar de la importancia influyente de otros principios y derechos de carácter constitucional, la seguridad jurídica es, irrefutablemente, uno de los mayores intereses jurídicos del Estado. Como lo mencionan (Gavilánez Villamarín, Nevárez Moncayo, & Cleonares Borbor, 2020), no existe Derecho para el

Estado de Derechos y Justicia sin seguridad jurídica. Esta importancia significativa se encuentra relacionado a conceptos de armonía social y estabilidad política de un Estado (Ordóñez & Vázquez, 2021), pues, la materialidad del derecho a la seguridad jurídica es condición indispensable en el desarrollo del mismo, rigiéndose bajo componentes de justicia, legalidad y democracia.

En el contexto advertido, el Art. 82 de la Constitución del Ecuador señala que “el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. La citada consideración constitucional podría resumirse en certeza del Derecho. En esta línea de ideas, comúnmente se suele referir a la certeza como termino clave en el estudio analítico del derecho a la seguridad jurídica; sin embargo, otros la consideran solamente como “una cara de la moneda” (Zavala, 2011), en la medida que existiría una parte objetiva y una parte subjetiva de la seguridad jurídica, y solamente la unión de aquellos dos elementos engloban correctamente su definición. El elemento objetivo concierne el aspecto estructural del ordenamiento jurídico en función al positivismo del Derecho, es decir, de sus normas plasmadas de forma escrita en su texto legal. Por otro lado, en el elemento subjetivo que parte del objetivo, se trae a colación la certeza del individuo respecto al positivismo del ordenamiento jurídico; en esencia estaríamos frente a una proyección conductual del sujeto de derecho, pues es de grado relevante la concepción de certidumbre jurídica que el individuo tenga sobre sus actos y las consecuencias del mismo (Zavala, pág. 220). Sin embargo, cuando hacemos referencia a la certeza la acción recae sobre todo en las autoridades y operadores de justicia, de aquellos dependerá que el individuo tenga aquella certeza de Derecho. En definitiva, el derecho a la seguridad jurídica es la realidad material del ordenamiento jurídico. De ahí que, no solo basta la vigencia de la ley sino también el cumplimiento de la misma por parte de las autoridades pertinentes; es decir, que se actúe conforme a Derecho acatando primordialmente la Constitución con la finalidad de no ser presa fácil antes futuras arbitrariedades por los órganos de poder. En esta ruta, la seguridad jurídica para Gavilánez, Narváez y Cleonares, no es solamente certeza de validez y aplicabilidad normativa, sino también de efectividad, lo que a decir de estos autores implica certeza de actuación conforme a Derecho y no conforme al capricho del órgano de poder (pág. 349).

Conclusiones

Cuando estamos ante casos de inconstitucionalidad e inseguridad jurídica, los derechos constitucionales de la ciudadanía son los principales afectados, agrietando con ello la garantía de un Estado de Derechos y Justicia. Luego, frente a ello se activa el control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, para conocer y resolver sobre cualquier acto inconstitucional llevado a conocimiento a las autoridades competentes; de ahí, el protagonismo de la Corte Constitucional en cuestiones de inconstitucionalidad.

La incompatibilidad interpretativa del Reglamento frente a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial y la Constitución del Ecuador, permite afirmar que el texto gramatical del Reglamento no es el más pertinente; inclusive, la Corte Constitucional se ha pronunciado determinando la constitucionalidad condicionada de la mencionada norma del Art. 238, y ha fijado un criterio condicionante de interpretación, es decir, el artículo en mención no debe ser interpretado de forma aislada, sino de manera sistemática e integral para no vulnerar principalmente el derecho a la defensa. Nosotros creemos que, analizar de modo aislado el primer inciso del artículo 238 del Reglamento resulta vulnerante para el propietario del vehículo con el que se comete la infracción, dado que su derecho a la defensa no se encuentra garantizado gramaticalmente de manera oportuna; por consiguiente, vulnerar la defensa genera lesividad en el derecho a la seguridad jurídica. La norma constitucional es muy clara y la autoridad de tránsito como ente sancionador en las contravenciones de tránsito no debe realizar interpretaciones forzadas en las normas infraconstitucionales. Lo dispuesto en el artículo 179b de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Jurídica es una muestra clara de un texto legal que no fuerza la interpretación jurídica.

Finalmente, es conveniente recalcar sobre la indispensabilidad del criterio vinculante de la Corte Constitucional en la sentencia No. 71-17-CN/19 para el análisis del artículo 238 del Reglamento a la Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial, puesto que es necesario partir del razonamiento de la Corte para no contravenir la Constitución. Y, a propósito, para el efecto resulta recomendable acotar sobre una reforma del artículo 238 ya que no estamos frente a un vacío legal, sino a un texto legal que deja un espacio abierto a interpretaciones jurídicas indebidas.

Referencias

1. Carrión, L. C. (2010). Acción constitucional ordinaria de protección. Segunda edición. Quito: Ediciones Cueva Carrión.
2. Castillo, H., Escobar, E., & Viteri, B. (2020). Validación mediante criterio de expertos de proyecto de reforma al artículo 238 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Ecuador. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 8(2), 22-34. Obtenido de <http://www.revflasco.uh.cu/index.php/EDS/article/view/511/625>
3. Código Orgánico Integral Penal (2014). Registro Oficial Suplemento 180, Quito-Ecuador.
4. Colombo, J. (2002). Funciones del Derecho Procesal Constitucional. *Ius et Praxis*, 8(2), 11-69. Obtenido de https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122002000200002&script=sci_arttext
5. Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial 449, Quito-Ecuador
6. Encarnación , A. B., Erazo , J. C., Ormaza , D. A., & Narváez, C. I. (2020). La defensa técnica del procesado: Derecho a la defensa y debido proceso. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas* , 5(1), 511-537. doi:<http://dx.doi.org/10.35381/racji.v5i1.628>
7. Escudero, J. (2021). La legitimación activa “popular” y la tutela efectiva en la acción de inconstitucionalidad en Ecuador. *Jurídicas*, 18(1), 56-73. Obtenido de <http://orcid.org/0000-0002-4776-6615>
8. Gaitán, J. (2021). El debido proceso: La carga de la prueba en el proceso jurisdiccional transicional en Colombia. *Diálogos de Saberes* (46), 161-185. doi:<https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.46.2017.2580>
9. Garrote, E. (2020). Modelo de Control Constitucional a Posteriori de la Ley en Chile a Doce Años de la Reforma Constitucional. *Ley N° 20.050 de 2005. Estudios Constitucionales*, 18(1). doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002020000100353>
10. Gavilánez Villamarín, S. M., Nevárez Moncayo, J. C., & Cleonares Borbor, A. M. (2020). La seguridad jurídica y los paradigmas del estado constitucional de derechos. *Universidad y Sociedad*, 12(1), 346-355. Obtenido de <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/1798>

11. Gordillo, D. (2015). Manual teórico práctico de Derecho Constitucional . Quito: Workhouse Procesal .
12. Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial (2008). Registro Oficial Suplemento 398, Quito-Ecuador.
13. Mayorga, J. (2013). Teoría y práctica constitucional (Cuenca, Noviembre 2013 ed.). Cuenca.
14. Merchán , P., & Vázquez , D. (2021). Vulneración de derechos constitucionales, provenientes de las sanciones por foto sensores, de la Empresa Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca EMOV EP. Dominio de las Ciencias, 7(2), 693-716. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8231820>
15. Ordóñez , M. E., & Vázquez , J. L. (2021). La seguridad jurídica en la acción de protección, un estudio desde el Ecuador. Revista Científica FIPCAEC (Fomento De La investigación Y publicación científico-técnica multidisciplinaria), 6(3), 531-552. Obtenido de <https://www.fipcaec.com/index.php/fipcaec/article/view/410>
16. Oyarte, R. (2019). Derecho Constitucional (Tercera edición). Quito : Corporación de Estudios y Publicaciones .
17. Quinche, M. (2015). La acción de inconstitucionalidad. Bogotá: Universidad del Rosario. Obtenido de <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=aqMyDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT5&dq=acciones+de+inconstitucionalidad+de+normas&ots=gt8RbaldKX&sig=PWbuQDXAC3hs1RCr1SFxic-e7iE#v=onepage&q=acciones%20de%20inconstitucionalidad%20de%20normas&f=false>
18. Reglamento a la Ley de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial (2012). Registro Oficial Suplemento 731, Quito-Ecuador.
19. Rodríguez, M. (2018). La defensa penal eficaz como garantía del debido proceso en Ecuador. Universidad y Sociedad, 10(1), 33-40. Obtenido de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202018000100033
20. Roncancio , A., Restrepo , J., & Colorado , S. (2020). Supremacía constitucional y Estado social de Derecho en Colombia. Revista Ratio Juris, 15(31), 545-568. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8062205>
21. Sentencia No. 71-14-CN/19. Corte Constitucional (2019). Quito-Ecuador.

22. Zavala, J. (2011). Teoría de la seguridad jurídica. *Iuris Dictio*, 12(14), 217-229. Obtenido de <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/709>

© 2023 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/>).