Verdad y Derecho
Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Sociales
Vol. 5(especial7), 1-11, 2026
https://doi.org/10.62574/5nz78686

Licencias profesionales de conducción y derecho al libre tránsito en el Ecuador

Professional driving licences and the right to freedom of movement in Ecuador

Mateo Ismael Caiza-Bonilla
mateocb66@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Riobamba, Ecuador
https://orcid.org/0009-0005-2364-1593

José Milton Jiménez-Montenegro
ur.josejimenez@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Riobamba, Ecuador
https://orcid.org/0000-0003-3391-6317

RESUMEN

El Estado ecuatoriano regula la conducción de vehículos mediante un sistema de licencias profesionales y no profesionales orientado a la seguridad vial, cuyos requisitos y sanciones inciden en el ejercicio del derecho al libre tránsito y del trabajo de los conductores. Es así que el estudio se planteó como objetivo central analizar la facultad de las licencias profesionales de conducción en relación con el derecho al libre tránsito. En este sentido se empleó un enfoque cualitativo, de tipo jurídico-documental y de campo, con entrevistas a seis profesionales del derecho y análisis de siete obras académicas y ocho instrumentos normativos. Entre los resultados se obtuvo que la regulación es legítima, aunque presenta fragmentación entre autoridades, requisitos económicos excesivos y vacíos sobre homologación y revocatoria. Entre las conclusiones se estableció que se requiere una regulación unificada, proporcional y con debido proceso.

Descriptores: seguridad vial; libertad de circulación; transporte por carretera; derecho administrativo; proporcionalidad. (Fuente: Tesauro UNESCO).

ABSTRACT

The Ecuadorian State regulates vehicle driving through a system of professional and non-professional licences aimed at road safety, whose requirements and sanctions affect the exercise of the right to freedom of movement and the work of drivers. The study set out to analyse the authority of professional driving licences in relation to the right to freedom of movement. A qualitative, legal-documentary and field approach was used, with interviews with six legal professionals and analysis of seven academic works and eight legal instruments. The results show that the regulation is legitimate, although it presents fragmentation between authorities, excessive economic requirements and gaps on recognition and revocation. It is concluded that a unified, proportionate regulation with due process is required.

Descriptors: road safety; freedom of movement; road transport; administrative law; proportionality. (Source: UNESCO Thesaurus).

Recibido: 02/09/2026. Revisado: 23/09/2026. Aprobado: 14/10/2026. Publicado: 28/10/2026.

Sección artículos de investigación

INTRODUCCIÓN

El tránsito terrestre constituye una actividad cotidiana de la que dependen la movilidad de las personas, el transporte de mercancías y el trabajo de miles de conductores profesionales que operan buses, taxis, camiones y vehículos de carga. Al mismo tiempo, se trata de una actividad de riesgo, por cuanto los siniestros de tránsito producen muertes, lesiones y daños materiales, lo que justifica que el Estado establezca requisitos de idoneidad para quienes conducen.

Partiendo de lo expuesto, la Constitución de 2008 reconoce el derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger la residencia (Asamblea Constituyente, 2008a, art. 66.14) y dispone que el Estado garantizará la libertad de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial (art. 394). A su vez, la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial establece el sistema de licencias de conducir, sus categorías profesionales y no profesionales, y el régimen de puntos y sanciones (Asamblea Constituyente, 2008b). Lo anterior supone que la licencia es un título habilitante que condiciona el ejercicio de un derecho y, para los conductores profesionales, de un trabajo.

Por consiguiente, la relevancia del tema radica en la tensión entre seguridad vial y libertad, habida cuenta de que el Reglamento General de la ley desarrolla los requisitos de obtención y renovación (Presidencia de la República, 2012) y de que las competencias de tránsito se distribuyen entre la autoridad nacional y los gobiernos autónomos descentralizados (Asamblea Nacional, 2010). De ello se sigue la necesidad de examinar si esta regulación respeta los límites constitucionales.

Pero, ¿cuál es el alcance de la facultad estatal de regular las licencias profesionales de conducción frente al derecho al libre tránsito? A partir de lo planteado, la investigación tiene por objetivo central analizar la facultad de las licencias profesionales de conducción en relación con el derecho al libre tránsito.

Referencial teórico

En cuanto a los límites de los derechos, Alexy (2008) explicó que los derechos fundamentales tienen estructura de principios que pueden ser restringidos cuando la restricción es idónea, necesaria y proporcionada en sentido estricto, y Bernal Pulido (2005) desarrolló el principio de proporcionalidad como criterio para controlar las intervenciones del legislador y de la administración en los derechos. Esto implica que los requisitos para obtener o conservar una licencia deben superar el examen de proporcionalidad.

Al hilo de ello, la aplicación del principio de proporcionalidad ha sido examinada en la jurisprudencia comparada, toda vez que Díaz García (2011) analizó su uso para juzgar la licitud de las restricciones a derechos fundamentales, Arnold et al. (2012) estudiaron su aplicación por el Tribunal Constitucional chileno y Sapag (2008) lo examinó como límite constitucional al poder del Estado desde una perspectiva comparada. De allí se desprende que la restricción del tránsito por vía administrativa requiere justificación suficiente.

En función de lo planteado, Zagrebelsky (1995) sostuvo que en el Estado constitucional la ley debe interpretarse a la luz de los principios y derechos, de modo que la potestad reglamentaria de la administración no puede vaciar el contenido de los derechos. En el plano técnico, Elvik et al. (2009) sistematizaron la evidencia sobre las medidas de seguridad vial y mostraron

que la formación y la evaluación periódica de los conductores, junto con el control de las infracciones, inciden en la reducción de siniestros. Tal evidencia revela que los requisitos legítimos son aquellos vinculados con la competencia real para conducir.

Con base en lo expuesto, el derecho internacional reconoce la libertad de circulación y sus límites, ya que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos admite restricciones previstas en la ley y necesarias para proteger la seguridad, el orden o la salud públicos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966, art. 12.3), la Convención Americana establece una regla similar (Organización de los Estados Americanos, 1969, art. 22) y el Comité de Derechos Humanos (1999), en la Observación general 27, precisó que las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho. Semejante estándar supone que las condiciones de la licencia deben ser razonables y ajenas a toda discriminación.

En el ordenamiento penal, el Código Orgánico Integral Penal tipifica las contravenciones y delitos de tránsito y prevé la suspensión de la licencia como pena o medida (Asamblea Nacional, 2014). Esta articulación entre el régimen administrativo y el penal exige que la suspensión o revocatoria se adopte con las garantías del debido proceso.

MÉTODO

La investigación se desarrolló con enfoque cualitativo, de tipo jurídico-documental y de campo, orientada a examinar la regulación de las licencias profesionales de conducción y su relación con el derecho al libre tránsito.

En cuanto a la información, se realizaron entrevistas de seis preguntas a seis profesionales del derecho con experiencia en materia de tránsito y derecho constitucional, identificados con los códigos E1 a E6, con consentimiento informado. En el plano documental, se analizaron siete

obras y artículos académicos publicados entre 1995 y 2012, y ocho instrumentos normativos e interpretativos, esto es, la Constitución, la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, su Reglamento General, el Código Orgánico de Organización Territorial, el Código Orgánico Integral Penal, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana y la Observación general 27. Se excluyeron tesis, publicaciones en revistas de procedencia no verificable y fuentes sin arbitraje.

En este sentido se empleó la codificación abierta y selectiva de las entrevistas y el análisis de contenido por dimensiones, esto es, fundamento de la potestad, seguridad jurídica, proporcionalidad de los requisitos, restricción legítima y reformas, construyéndose categorías emergentes. Como limitación, el estudio no recoge la experiencia de conductores profesionales ni de funcionarios de tránsito, por lo que sus resultados reflejan la perspectiva jurídica de los informantes.

RESULTADOS

La sistematización de las entrevistas permitió identificar la valoración de los informantes sobre la regulación de las licencias profesionales, tal como se presenta en la tabla 1.

Tabla 1. *Valoración de la regulación de las licencias profesionales de conducción.*

Dimensión	Hallazgo principal	Informantes
Fundamento de la potestad	Potestad reglada para proteger la vida, sujeta a legalidad y proporcionalidad	E1, E2, E3, E5
Seguridad jurídica	Fragmentación entre autoridades y contradicciones con reglamentos locales	E1, E2, E3, E4
Proporcionalidad de los requisitos	Requisitos económicos que exceden la finalidad de seguridad vial	E1, E5
Restricción legítima	Solo ante riesgo comprobado, con motivación técnica y debido proceso	E1, E2, E3, E4, E5
Vacíos normativos	Homologación de licencias extranjeras, caducidad y vías de apelación	E2, E3, E4, E6

Nota. Elaboración propia (2026) a partir de las entrevistas.

De la tabla 1 se desprende que los informantes reconocen la legitimidad de la potestad estatal de regular las licencias, empero coinciden en que su ejercicio presenta fragmentación entre la autoridad nacional y los organismos descentralizados, requisitos que en ocasiones actúan como filtros económicos y vacíos sobre la homologación, la caducidad y la impugnación. Esto indica que el problema reside en el diseño y la aplicación de la regulación antes que en su existencia.

En función de lo anterior, los hallazgos se agruparon en categorías emergentes, tal como se observa en la tabla 2.

Tabla 2. *Categorías emergentes sobre licencias profesionales y libre tránsito.*

Categoría	Definición	Fuentes
Potestad reglada	Facultad sujeta a legalidad, idoneidad y necesidad.	Alexy (2008); Bernal Pulido (2005)
Fragmentación normativa	Criterios distintos entre autoridades de tránsito.	E1; E4; Asamblea Nacional (2010)
Requisitos desproporcionados	Exigencias económicas ajenas a la seguridad vial.	E1; E5; Díaz García (2011)
Garantías frente a la revocatoria	Motivación técnica, debido proceso e impugnación.	E2; Comité de Derechos Humanos (1999)

Nota. Elaboración propia (2026).

En cuanto a la potestad reglada, los informantes coincidieron en que el Estado regula la conducción para proteger la vida y la integridad de las personas, sin que esa potestad pueda convertirse en una barrera que vacíe de contenido el derecho al libre tránsito, de allí que Bernal Pulido (2005) permita comprender por qué cada requisito debe justificarse por su contribución a la seguridad vial.

Por su parte, la fragmentación normativa aparece como el principal problema de seguridad jurídica, ya que los informantes señalaron que la homologación de categorías profesionales y los criterios de revocatoria varían entre organismos descentralizados, lo que genera incertidumbre para el conductor que se traslada entre jurisdicciones. Semejante hallazgo supone la necesidad de un reglamento nacional unificado y de un registro único de sanciones.

En lo que respecta a las garantías frente a la revocatoria, los resultados indican que la suspensión temporal es razonable ante faltas graves, aunque la revocatoria definitiva debe proceder solo ante reincidencia y tras un procedimiento con defensa plena, lo cual coincide con la Observación general 27 del Comité de Derechos Humanos (1999). De ello se sigue que la restricción debe basarse en motivación técnica antes que en criterios subjetivos del funcionario.

DISCUSIÓN

Los resultados confirman que la regulación de las licencias profesionales de conducción constituye una restricción legítima del derecho al libre tránsito orientada a la seguridad vial, en consonancia con lo planteado por Alexy (2008) y por Elvik et al. (2009). Sin embargo, el análisis permite precisar que su legitimidad depende de que los requisitos sean idóneos y proporcionados, y de que su aplicación sea uniforme en todo el territorio.

En el plano normativo, la distribución de competencias de tránsito entre la autoridad nacional y los gobiernos autónomos descentralizados (Asamblea Nacional, 2010) explica parte de la fragmentación identificada, lo cual coincide con la percepción de los informantes sobre contradicciones entre la ley y los reglamentos locales. Esto invita a reflexionar sobre la conveniencia de estándares nacionales obligatorios para la formación, la evaluación y la sanción de los conductores profesionales.

Comoquiera que algunos requisitos tienen un costo que excede su finalidad de seguridad vial, pueden afectar el acceso al trabajo de personas de menores recursos, según advirtieron los informantes. Es ingenuo pensar que más requisitos equivalen a mayor seguridad; de ahí un reto intrínseco para el Estado, que consiste en sustituir exigencias formales y onerosas por evaluaciones periódicas de competencias reales, en la línea de la evidencia reunida por Elvik et al. (2009).

Otro aspecto que debe ser revisado es la protección del conductor frente a la revocatoria, toda vez que Díaz García (2011) y Arnold et al. (2012) muestran que las restricciones a derechos deben superar un control estricto de proporcionalidad. A tenor de lo que plantea Zagrebelsky (1995), la administración debe interpretar sus reglamentos conforme a los derechos, lo que exige vías claras de apelación frente a la negativa de renovación o a la revocatoria.

En virtud de lo abordado, la facultad de las licencias profesionales de conducción puede comprenderse como una potestad reglada que limita legítimamente el libre tránsito, cuya validez depende de la proporcionalidad de los requisitos, de la uniformidad de su aplicación y del respeto al debido proceso. Como limitación, el estudio no recoge la experiencia de conductores, por lo que se recomienda que investigaciones futuras

incorporen a conductores profesionales y a funcionarios de las agencias de tránsito.

CONCLUSIONES

El Estado ecuatoriano está facultado para regular la conducción mediante licencias profesionales con fundamento en la protección de la vida y la seguridad vial, conforme a la Constitución, a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y a los estándares internacionales que admiten restricciones legales, necesarias y proporcionadas a la libertad de circulación.

La regulación vigente presenta fragmentación entre la autoridad nacional y los organismos descentralizados, requisitos económicos que exceden la finalidad de seguridad vial y vacíos sobre la homologación de licencias extranjeras, la caducidad y las vías de impugnación de la negativa de renovación o de la revocatoria.

En consecuencia, la armonización entre la seguridad vial y el libre tránsito exige un reglamento nacional unificado de licencias profesionales, un registro único de sanciones, evaluaciones periódicas basadas en competencias, requisitos proporcionados a su finalidad y procedimientos de suspensión y revocatoria con motivación técnica, defensa plena y posibilidad de impugnación.

FINANCIAMIENTO

No monetario.

CONFLICTO DE INTERÉS

No existe conflicto de interés con personas o instituciones ligadas a la investigación.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Regional Autónoma de los Andes (UNIANDES), por el apoyo brindado al desarrollo de esta investigación.

REFERENCIAS

Alexy, R. (2008). *Teoría de los derechos fundamentales* [A theory of constitutional rights] (2.ª ed.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Arnold, R., Martínez Estay, J. I., y Zúñiga Urbina, F. (2012). El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional [The principle of proportionality in the case law of the Constitutional Court]. *Estudios Constitucionales*, *10*(1), 65–116.

Asamblea Constituyente. (2008a). *Constitución de la República del Ecuador* [Constitution of the Republic of Ecuador]. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Asamblea Constituyente. (2008b). *Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial* [Organic Law on Land Transport, Traffic and Road Safety]. Registro Oficial Suplemento 398, 7 de agosto de 2008.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* [International Covenant on Civil and Political Rights]. Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* [Organic Code of Territorial Organisation, Autonomy and Decentralisation]. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.

Asamblea Nacional. (2014). *Código Orgánico Integral Penal* [Comprehensive Organic Criminal Code]. Registro Oficial Suplemento 180, 10 de febrero de 2014.

Bernal Pulido, C. (2005). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales* [The principle of proportionality and fundamental rights] (2.ª ed.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Comité de Derechos Humanos. (1999). *Observación general 27. Libertad de circulación (artículo 12)* [General comment No. 27: Freedom of movement]. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2 de noviembre de 1999.

Díaz García, I. (2011). La aplicación del principio de proporcionalidad en orden a juzgar sobre la licitud o ilicitud de una restricción a derechos fundamentales [The application of the principle of proportionality to judge restrictions on fundamental rights]. *Revista de Derecho (Valparaíso)*, (36), 167–206.

Elvik, R., Høye, A., Vaa, T., y Sørensen, M. (2009). *The handbook of road safety measures* (2nd ed.). Emerald.

Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos* [American Convention on Human Rights]. 22 de noviembre de 1969.

Presidencia de la República. (2012). *Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial* [General Regulation of the Organic Law on Land Transport]. Decreto Ejecutivo 1196, Registro Oficial Suplemento 731, 25 de junio de 2012.

Sapag, M. A. (2008). El principio de proporcionalidad y de razonabilidad como límite constitucional al poder del Estado: un estudio comparado [The principle of proportionality and reasonableness as a constitutional limit on State power]. *Díkaion*, *22*(17), 157–198.

Zagrebelsky, G. (1995). *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia* [The ductile law: Law, rights, justice] (M. Gascón, Trad.). Trotta.

Derechos de autor: 2026 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/