

## SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL:

**Dr. Marco Proaño Durán**, Director Nacional de Patrocinio, delegado del Procurador General del Estado, de conformidad con los artículos 2 y 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y de su respectivo Reglamento Orgánico Funcional, en relación a la **Acción Pública de Inconstitucionalidad de Actos Administrativos con Efectos Generales No. 2-22-IA**, propuesto por Jaime Heriberto Hurtado en calidad de Gerente General de la Cooperativa de Transporte Interprovincial de Pasajeros San Cristóbal, Diego Wladimir Guamán Echeverría en calidad de gerente General de la Cooperativa de Transporte Interprovincial Imbaburapac S.A.; y, Washington Aldrin Coque Paredes en calidad de Presidente de la Cooperativa de Transporte y Turismo Baños, en contra de la Resolución No. 107-DIR-2021-ANT de 22 de diciembre de 2021 emitida por el Directorio de la Agencia de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; y, 104-DE-ANT-2021 de 24 de diciembre de 2021, dictada por el director ejecutivo de la Agencia de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, ante usted comparezco y manifiesto:

La Procuraduría General del Estado comparece en ejercicio de las facultades a ella conferidas en el art. 237 de la Constitución de la República del Ecuador, y arts. 2, 3 y 6, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, en este sentido solicito se considere a mi representada como parte procesal dentro de esta presente causa en representación del Estado.

### ACTO IMUGNADO

La demanda de inconstitucionalidad de norma por razones de fondo, ha sido propuesta en contra de la Resolución No. 107-DIR-2021-ANT de 22 de diciembre de 2021 emitida por el Directorio de la Agencia de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; y, 104-DE-ANT-2021 dictada por el director ejecutivo de la Agencia de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en la que se estable lo siguiente:

Los accionantes demandan la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 de la resolución No. 107-DIR-2021-ANT *de cual señala la DISPOSICIÓN DE INICIO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SOBRE RUTAS Y FRECUENCIAS OTORGADAS EN EL PERIODO DE MARZO DEL 2020 A MAYO DEL 2021 Y LAS SUBSECUENTES ACTUACIONES CON LAS CUALES SE MATERIALIZARON*"; y, los artículos 1, 2 y 3 de la Resolución 104-DE-ANT-2021.

## INCONSTITUCIONALIDAD ALEGADA

Las resoluciones No. 107-DIR-2021-ANT de 22 de diciembre de 2021 y 104-DE-ANT-2021 de 24 de diciembre de 2021, emitida por el Directorio de la Agencia de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y por el director ejecutivo de la Agencia de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, los mismos son actos administrativos que están dirigidos a una generalidad de individuos, mismo que se regula situaciones que generan efectos jurídicos generales, el mencionado acto no genera efectos particulares cuya impugnación pudiera ser conocida por los jueces al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, por lo tanto no es un acto administrativo particular que crea, modifica o extingue derechos subjetivos de los administrados.

Los efectos jurídicos generados por los resultados de las actuaciones del Directorio y el director ejecutivo de la Agencia de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial respectivamente, a través de las resolución No. 107-DIR-2021-ANT y de 22 de diciembre de 2021 y 104-DE-ANT-2021 de 24 de diciembre de 2021, no se pueden ejecutar, ya que contravienen la Norma Suprema, concretamente, los artículos 33 referente al derecho al trabajo; 82 relativo a la seguridad jurídica; 66.15 sobre el derecho a realizar actividades económicas; y, 394 respecto del derecho a la libertad de transporte terrestre.

## ANÁLISIS JURÍDICO CONSTITUCIONAL

### Alcance de la acción pública de inconstitucionalidad

La acción pública de inconstitucionalidad, tiene como objeto que el máximo interprete Constitucional del Ecuador revise, verifique y compruebe que las normas y actos del sistema jurídico estén en armonía con los preceptos constitucionales, con la finalidad de conciliar los principios de legalidad, in dubio pro legislatore y de permanencia de los preceptos y actos en el ordenamiento jurídico, siendo la declaratoria de inconstitucionalidad el último recurso.

De conformidad con lo que determina el artículo 75 número 1, letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es competencia de la Corte Constitucional ejercer el control abstracto de constitucionalidad de actos normativos y administrativos con efectos generales para garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones y actos que integran el sistema Jurídico.



En el caso concreto del control abstracto de constitucionalidad de actos normativos y administrativos con efectos generales, la finalidad es verificar que estos guarden armonía con el ordenamiento constitucional, es decir, lo que se persigue es preservar la supremacía constitucional; por lo tanto, los efectos y las características de una sentencia de inconstitucionalidad generan como consecuencia la validez o invalidez del acto.

## ANÁLISIS JURÍDICO

Mediante Resolución N° 080-DIR-2019-ANT de fecha 04 de octubre de 2019, el Directorio de la época establece: *“Suspender hasta la implementación del Plan Nacional Interurbano Rural de Movilidad y Accesibilidad IRMOVA de la recepción de trámites administrativos relacionados con las solicitudes de nueva oferta de transporte y dimensionamiento de flota para el transporte terrestre inter e intraprovincial, a excepción de los procesos de regularización de operaciones históricas inter e intraprovinciales y procesos relacionados a consorcios liderados por la Agencia Nacional de Tránsito.”*

La Subdirectora Ejecutiva de la ANT a la fecha, mediante oficio N° ANT-ANT.-2020-2699 del 28 de febrero de 2020, pone en conocimiento del entonces Subsecretario de Transporte Terrestre y Ferroviario del Ministerio de Transporte y Obras Públicas en su calidad de Presidente del Directorio, el denominado: *“PLAN NACIONAL INTERURBANO Y RURAL DE MOVILIDAD Y ACCESIBILIDAD”*, para conocimiento y aprobación del Cuerpo Colegiado, aspecto que hasta la presente fecha no ha existido.

En fecha 02 de julio del 2021 el Directorio de la ANT emitió la Resolución N° 090-DIR-2021-ANT, mediante la cual dispone en su artículo 1 *“...la suspensión temporal del proceso de otorgamiento de Rutas y Frecuencias para el transporte interprovincial e intraprovincial, hasta la implementación del Plan Nacional de Rutas y Frecuencias que será presentado en el plazo de 6 meses a partir de la vigencia de la presente resolución.”*, y en el artículo 3 *“Disponer a la Dirección Ejecutiva analizar el procedimiento de asignación de rutas y frecuencias y establezca un plan de mejora y optimización de la oferta actual del transporte intra e interprovincial; y, de ser el caso adopte las acciones técnicas y legales que existieren a lugar”*.

Mediante oficio N° ANT-ANT-2021-0542-OF del 16 de julio de 2021, el Director Ejecutivo de la ANT, Dr. Adrián Castro Piedra, solicitó a la Contraloría General del Estado iniciar un Examen Especial sobre el otorgamiento de rutas y frecuencias basado en el *“Plan IR-MOVA”* al cual se le ha dado indebida e ilegalmente la equivalencia de un *“Plan Nacional de Rutas y Frecuencias”* sin que este haya sido aprobado por el Directorio de la ANT hasta la presente fecha. Examen que inició el 04 de enero del 2022 con el oficio N° 0007-DNA8-TVIPyA-

2022, con el que se determinarán las responsabilidades administrativas, civiles e indicios de responsabilidad penal por este otorgamiento ilegal de rutas y frecuencias.

Mediante memorando N° ANT-CGGCTTTSV-2021-0571-M de fecha 16 de diciembre de 2021, la Coordinación de Gestión y Control del TTTSV adjunta el informe técnico N° 003-CTS-2021, que contiene el “ANÁLISIS DE RUTAS Y FRECUENCIAS OTORGADAS EN EL PERIODO MARZO 2020 A MAYO 2021”; y concluye que:

*“- En el periodo marzo 2020 y junio 2021 se otorgaron rutas y frecuencias sin contar con el Plan Nacional del Rutas y frecuencias dispuesto como requisito indispensable por la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.*

*Se ha verificado que los ingresos de trámites no han sido procesados de manera estandarizada y gran parte de estos han sido contestados con negativa a la entrega de rutas y frecuencias, también se ha solicitado subsanación de requisitos.*

*Durante el periodo analizado se verifica un total de 50 siniestros acontecidos, con un saldo de 26 personas fallecidas y 250 lesionados.*

*Existen un total de 612 rutas y frecuencias que al interferir con un porcentaje mayor al 30% incumplen con los requisitos contenidos en la resolución No.020-2021-ANT para la emisión de rutas, frecuencias y cupos.*

*Anteproyecto técnico que respalde que no existirá interferencia con otras operadoras de transporte terrestre que presten el servicio en la zona de influencia propuesta.*

*Existen frecuencias de las analizadas con interferencias directas que inciden negativamente en la seguridad vial, pone en riesgo vidas humanas, genera costos adicionales al erario en materia de salud pública, afectando el costo de oportunidad en contexto de pandemia (recursos destinados a mitigar el impacto por la COVID-19).*

*No existe evidencia de la aprobación del denominado Plan Interurbano y Rural de Movilidad y Accesibilidad IRMOVA. Dicho documento no constituye un documento de planificación de transporte, puesto que en su contenido únicamente se referencia información proveniente de geo posicionamiento de dispositivos celulares que se asumen como información relativa a la demanda en diferentes modalidades, sin que esta haya sido contrastada con información primaria proveniente de la operación de transporte inter e intraprovincial, tampoco se analiza la relación oferta demanda que permite establecer necesidades o superávit*



*de oferta de transporte, así también dicho documento no puede considerarse un Plan Nacional ya que en su contenido no se establecen objetivos ni estrategias y su temporalidad.”*

Mediante memorando N° ANT-DAJ-2021-3428 de 20 de diciembre de 2021, la Dirección de Asesoría Jurídica considera que “...del análisis del informe técnico N° 003-CTS-2021, se desprende que en el periodo de marzo del 2020 a mayo del 2021, se otorgaron rutas y frecuencias sin contar con el Plan Nacional de Rutas y Frecuencias, establecido como condición en la LOTTTSV y el RGALOTTTSV, provocándose rutas y frecuencias que interfieren en un porcentaje mayor al 30% incumpliendo con los requisitos contenidos en la Resolución N° 020-2021-ANT para la emisión de rutas, frecuencias y cupos, conllevando a que se produzcan accidentes de tránsito y por ende afectando el orden público y constituyendo un riesgo a la seguridad vial del país.

*Razón por la cual al ser las resoluciones del Directorio de la ANT de esa época contrarias a derecho, corresponde iniciar los procedimientos administrativos ordinarios para la revocatoria de estos actos favorables, previo a las declaratorias respectivas de lesividad por cada resolución y operadora que ha recibido rutas y frecuencias ilegalmente, y de sus actos subsecuentes con los que se instrumentaron; para lo cual el Directorio de la ANT como órgano colegiado de quien emanó las decisiones analizadas, debe disponer al Director Ejecutivo de la ANT que ejecute estas acciones, concomitantemente con la adopción de una medida cautelar como la suspensión de actividades de operación de transporte público colectivo interprovincial e intraprovincial, en las referidas rutas y frecuencias a fin de precautelar el interés público, los derechos ciudadanos, la seguridad vial y la vida de las personas, puesto que se trata de una medida urgente, necesaria y proporcionada.*

*Al tratarse de un servicio público el cual debe ser garantizado por el Estado debe considerarse la necesidad de implementación de planes de contingencia que fueren necesarios...”.*

El numeral 7) del artículo 83 de la Constitución establece que: “Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley:... 7. Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir....”.

El artículo 47 de la misma normativa determina que: “El transporte terrestre de personas, animales o bienes responderá a las condiciones de responsabilidad, universalidad, accesibilidad, comodidad, continuidad, seguridad, calidad, y tarifas equitativas...”.

Este Cuerpo Legal en el artículo 54 regula que: “La prestación del servicio de transporte atenderá los siguientes aspectos:



- a) *La protección y seguridad de los usuarios, incluida la integridad física, psicológica y sexual de las mujeres, hombres, adultos mayores adolescentes, niñas y niños;*
- d) *La prevalencia del interés general por sobre el particular...*

La Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial en su artículo 56 ha previsto que: *“El servicio de transporte público podrá ser prestado por el Estado u otorgado mediante el respectivo título habilitante a operadoras legalmente constituidas, sobre la base de un informe técnico de las necesidades definidas en el Plan de Rutas y Frecuencias aprobado por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial o por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de acuerdo con sus competencias, con base en el respectivo Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Para operar un servicio público de transporte deberá cumplirse con los términos establecidos en la presente Ley y su Reglamento”*.

La Disposición Transitoria Séptima de la LOTTTSV vigente desde el 29 de marzo del 2011 requiere que: *“La Comisión Nacional hasta el 31 de Diciembre del 2011, establecerá el plan nacional de rutas y frecuencias, en el que se incluirá el programa de implementación de contratos de operación que deberán efectuarse, en acción conjunta con los sectores inmersos en la actividad del transporte público. Los permisos de operación de transporte público que caduquen durante ese período, podrán ser prorrogados hasta la expedición del correspondiente plan, siempre que cumplan con el cuadro de vida útil y las revisiones vehiculares establecidos en la Ley y sus reglamentos”*.

La Disposición Transitoria Octogésima de la LOTTTSV dispone que: *“Con la finalidad de proteger a la transportación formal dentro del territorio nacional, prohíbese el otorgamiento de nuevas rutas y frecuencias, sin que previamente se cuente con el Plan de Rutas y Frecuencias Aprobado por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. //A efecto de cumplir con lo antes indicado el Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial elaborará dicho Plan dentro del plazo de un año contado a partir de la vigencia de la presente Ley. Excepcionalmente se podrán otorgar nuevas rutas y frecuencias dentro de los cantones que a partir de la vigencia de la presente Ley integren nuevas vías de primer orden habilitadas para el servicio de transporte público. //Hasta que se cuente con el citado plan, la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales, deberán realizar una reingeniería de rutas y frecuencias optimizando y mejorando las que existen a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley...”*.



El artículo 60 del RGALOTTTSV indica que *“En estos ámbitos y en las modalidades respectivas deberán respetar el Plan Nacional de Rutas y Frecuencias...”*.

El artículo 76 numeral 4) ibídem establece que: *“El contrato de operación deberá contener como mínimo:...4. Derechos y obligaciones de las partes...”*; en función de lo que mediante Resolución N° 045-DIR-2014-ANT, el Directorio de la Agencia Nacional de Tránsito resolvió *“PRIMERO: APROBAR el formato de CONTRATO DE OPERACIÓN para transporte público de pasajeros en el ámbito INTERPROVINCIAL, constante en el Anexo 1 de la presente Resolución...”*; mismo que en su cláusula décima primera como facultades de la Agencia Nacional de Tránsito entre otras contempla *“a) Otorgar, ampliar, reducir o revocar las concesiones, en base a estudios técnicos...”*; dentro de la cláusula décima segunda como prohibición de la ANT, *“a) Entregar contratos de operación a organizaciones con frecuencias u horarios que a futuro ocasionen competencia desleal entre ellas... c) Otorgar títulos habilitantes, incrementos en las mismas rutas y frecuencias en la red vial concesionada, sin estudios técnicos de factibilidad previos”*; y, finalmente en la cláusula décima tercera establece que *“El incremento de unidades para la prestación del servicio es una potestad de la Agencia Nacional de Tránsito condicionada a los estudios de oferta y demanda... c) Presentado el informe correspondiente el Director Ejecutivo, lo aprobará o reprobará; de ser favorable la decisión del Director Ejecutivo, remitirá el expediente al Directorio de la Agencia Nacional a fin de que resuelva la inclusión de las unidades, mediante una adenda en el presente contrato”*; incluso en la cláusula décima sexta se contempla que por ello se renuncia a todo tipo de reclamo administrativo y/o judicial posterior.

El artículo 112 de este Reglamento determina que: *“La Agencia Nacional de Tránsito establecerá el Plan Nacional de Rutas y Frecuencias para el servicio público de transporte terrestre de personas, para lo cual tomará en cuenta los informes técnicos elaborados por las Unidades Administrativas y por los GADs. Este Plan Nacional será de conocimiento público”*.

El artículo 114 menciona que: *“El uso de las rutas (líneas de servicios) y frecuencias está ligado al título habilitante otorgado a la operadora; el otorgamiento de rutas y frecuencias será fijado en el título habilitante sobre la base de un estudio técnico y económico, precautelando los intereses de los usuarios y operadores y promoviendo el desarrollo de todos y cada uno de los servicios de transporte terrestre de conformidad con lo establecido en las regulaciones emitidas por la Agencia Nacional de Tránsito”*.

El artículo 117 del RGALOTTTSV regula que: *“Los títulos habilitantes para la explotación de una ruta determinada serán otorgados, en todo el país, de conformidad con la planificación realizada por la Agencia Nacional de Tránsito, sus Unidades Administrativas, o los GADs según corresponda, respetando siempre el Plan Nacional de*

*Rutas y Frecuencias. Deberán incluirse en los títulos habilitantes la descripción detallada de los niveles de calidad en el servicio del transporte”.*

## PETICIÓN

La resoluciones No. 107-DIR-2021-ANT de 22 de diciembre de 2021 emitida por el Directorio de la Agencia de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; y, 104-DE-ANT-2021 de 24 de diciembre de 2021, dictada por el director ejecutivo de la Agencia de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, donde se Suspende todos los procesos de habilitación vehicular de las unidades de transporte público, ya que se incrementaron los cupos que fueron autorizados dentro de las resoluciones del Directorio de la ANT, las cuales concedían rutas y frecuencias en el periodo del mes de marzo del 2020 a mayo del 2021, hasta que se cumpla con la aprobación del Plan Nacional de Rutas y Frecuencias y la conclusión del proceso administrativo indicado en el artículo 1 de la Resolución N° 107-DIR-2021-ANT de fecha 22 de diciembre del 2021.

En base a lo señalado en los antecedentes facticos y jurídicos se ha demostrado que la ANT ha seguido un procedimiento administrativo, respetando lo establecido en la Constitución de la Republica, sin vulnerar lo establecido en los artículos 33 derecho al trabajo, 82 que hace referencia a la seguridad jurídica y 66 numeral 15 el cual habla sobre el derecho a desarrollar actividades económicas, precisamente en ejercicio de facultades legales dadas a la administración pública y mucho más en materia de transporte que es eminentemente técnico, precautelando la seguridad vial y la vida de las personas en las carreteras del país, reducir los correteos dados a partir de resoluciones ilegales dadas en pandemia, cuando todos estábamos confinados, aforos reducidos, sin demanda de transporte, de forma indiscriminada se han dados estos incrementos de rutas, frecuencias y cupos a operadoras.

Por lo tanto, en virtud de los fundamentos jurídicos-constitucionales expuestos y al tenor de lo previsto en los artículos 89 al 91 de la Ley orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito que el Pleno de la Corte Constitucional emita sentencia declarando la constitucionalidad de las Resoluciones 107-DIR-2021-ANT de 22 de diciembre de 2021 emitida por el Directorio de la Agencia de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; y, 104-DE-ANT-2021 de 24 de diciembre de 2021, dictada por el director ejecutivo de la Agencia de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, en virtud que las mismas no contravienen los 33 derecho al trabajo, 82 que hace referencia a la seguridad jurídica y 66 numeral 15 el cual habla sobre el derecho a desarrollar actividades económicas.

Notificaciones que me correspondan las recibiré en la casilla constitucional No.18 y en las siguientes direcciones electrónicas: [alexandra.mogrovejo@pge.gob.ec](mailto:alexandra.mogrovejo@pge.gob.ec), [jpmunizaga@pge.gob.ec](mailto:jpmunizaga@pge.gob.ec), y [cheredia@pge.gob.ec](mailto:cheredia@pge.gob.ec).

Adjunto el documento que acredita la calidad con la que comparezco.

Dr. Marco Proaño Durán  
**DIRECTOR NACIONAL DE PATROCINIO**  
**DELEGADO DEL PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO**  
**MAT. 17-1998-87 FORO DE ABOGADOS**

Elaborado por: Abg. Álvaro Barragán Barzallo/D. Urrresta / 10-marzo-2022  
Revisado por: Dra. Alexandra. Mogrovejo