

SEÑORAS JUEZAS Y SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Abogado César Enrique Gárate Peña, Procurador Judicial de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (ANT), calidad que justifico con el documento adjunto, dentro de la **Acción Pública de Inconstitucionalidad de actos emitidos por el Directorio de la ANT**, ante ustedes respetuosamente comparezco y manifiesto:

1.- DATOS GENERALES:

Adrián Ernesto Castro Piedra, ecuatoriano, con cédula de ciudadanía N° 0104194493, de 41 años de edad, casado, de profesión Abogado, domiciliado en la ciudad de Quito, en calidad de Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, correo electrónico adrian.castro@ant.gob.ec.

César Enrique Gárate Peña, ecuatoriano, con cédula de ciudadanía N° 0104631932, de 33 años de edad, de profesión Abogado, domiciliado en la ciudad de Quito, en calidad de Director Asesoría Jurídica y Procurador Judicial de la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, correo electrónico cesar.garate@ant.gob.ec y cesar_egp@hotmail.com.

Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; domiciliada en la Av. Antonio José de Sucre y José Sánchez, del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, poseedora del Registro Único de Contribuyentes 1768159650001.

2.- NARRACIÓN DE LOS HECHOS:

2.1 La Agencia Nacional de Tránsito se encuentra impulsando procedimientos administrativos de declaratoria en sede administrativa de lesividad y consecuente revocatoria de actos administrativos favorables de otorgamiento de rutas, frecuencias e incrementos de cupo del transporte público colectivo en bus a nivel interprovincial e intraprovincial dentro del periodo marzo del 2020 a mayo del 2021, otorgados mediante resoluciones emitidas por el Directorio de la ANT durante la pandemia COVID-19; a fin de que con la resolución que declare lesivo estos actos para el interés público, en el término de 90 días sea puesto a conocimiento de los Tribunales Contencioso Administrativos competentes, para la declaratoria judicial de lesividad donde de conformidad con el artículo 115 del Código Orgánico Administrativo únicamente es impugnables los mecanismos de reparación decididos en ella, para finalmente acorde a esta misma norma, revocar los actos administrativos favorables antes mencionados. Procedimientos que se llevan individualmente hacia cada resolución emitida por el Directorio de la ANT en el periodo ya citado.

2.2 Este proceso se da en virtud de que las Resoluciones emitidas por el Directorio que otorgaron rutas, frecuencias y cupos a operadoras de transporte, incumplieron con el requisito

legal y reglamentario de poseer previamente un Plan Nacional de Rutas y Frecuencias, conforme lo determina la Disposición Transitoria Séptima de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y los artículos 16 numeral 3), 20 numeral 1), 60, 112, 114 y 117 de su Reglamento General para la Aplicación; así como tener presente que 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*”.

Es por ello que es un requisito para el otorgamiento de una ruta y frecuencia el estar previamente establecido en un Plan Nacional de Rutas y Frecuencias, a fin de precautelar la seguridad vial en el país; sin perjuicio de lo que además, es una potestad de la ANT el revocar, modificar y reducir tales rutas, frecuencias y cupos desde un punto de vista técnico.

2.3 Por ello vale precisar lo ocurrido en los últimos años que repercutió en la emisión de las dos resoluciones hoy requeridas su inconstitucionalidad:

- a) 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.*”
- b) 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.

- c) 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*”.
- d) 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.
- e) Mediante memorando N° ANT-CGGCITTSV-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 de 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 geoposicionamiento 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.”

- f) 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...”.

De este informe me permito traer a colación el numeral 3.4: “Dice el COA que cuando existen causales de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos (artículo 105 numerales 1, 2 y 8) corresponde observar el procedimiento administrativo respectivo a lo que añadiría la obligación constitucional de otorgar un debido proceso acorde al artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador al derecho a la defensa que su numeral 7) consagra. Sin embargo, al tratarse de estas concesiones de rutas y frecuencias de actos favorables para los administrados, no puede anularse directamente los mismos, sino deben ser revocados previa declaratoria judicial de lesividad acorde la Corte Constitucional lo ha establecido en la sentencia N° 030-18-SEP-CC, al interpretar que “...sería un acto nulo de pleno derecho; y, por lo tanto, no susceptible de ser objeto de una declaratoria de lesividad. Sin embargo, en el supuesto en cuestión no está en juego únicamente la “adquisición”, “declaración”, o “constitución” de un derecho o facultad -característica propia de aquellos derechos que no se hallan de por sí declarados en la Constitución de la República, como el derecho al trabajo-. En otras palabras, en la revocatoria de un acto de estas características no está únicamente en juego la concesión de un derecho antes inexistente, sino la adquisición de la calidad de trabajador, y de los derechos y garantías que tal calidad comporta. En ese sentido, por hallarse en juego el goce y ejercicio de un derecho constitucional, esta Corte interpreta que se debe aplicar la norma y la interpretación que más proteja la situación jurídica adquirida. En

*el presente contexto, esto se da por la limitación del poder de la administración de proveerse de remedio de forma directa; y, por tanto, por la obligatoriedad de declarar el acto lesivo para el interés público y de proponer la acción de lesividad ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. Esta Corte, fija la siguiente regla jurisprudencial, aplicable a los casos posteriores, en los que se verifiquen patrones fácticos análogos: Las autoridades públicas están vedadas de remover directamente a un servidor o servidora pública, que haya ingresado con nombramiento de carácter permanente, so pretexto de corregir el vicio de legalidad en el ingreso. En caso de existir tales vicios, la corrección deberá hacérsela por medio de la declaratoria de lesividad del acto administrativo en cuestión y la presentación de la correspondiente acción ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. El incumplimiento de esta regla, acarrea la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica...". Esta sentencia dice además que **“La lesividad como institución jurídico-procesal del derecho administrativo constituye una limitación a la potestad de auto tutela que caracteriza a la administración pública; esto es, la capacidad de proveerse directamente de remedio, en uso del poder público. En tal sentido, la obligación de la autoridad de declarar un acto como lesivo contra el interés público y de poner en conocimiento de la autoridad jurisdiccional la discusión sobre su conformidad con la ley, es para el beneficiario del acto en contra de la arbitrariedad en la actuación de las instituciones del Estado.”***

Caso expuesto que es completamente similar al presente, puesto que sin perjuicio de los vicios no convalidables por ser y nacer contrarios a la ley, se tratan de actos favorables que confirieron derechos a sus beneficiarios, por lo que al ser más favorable y garantista el proceso de revocatoria y declaratoria de lesividad que el de anulación para el administrado, la ANT ha activado este proceso en los términos analizados e interpretados por la Corte Constitucional.

- g) En fecha 20 de diciembre del 2021, se suscribe el Acuerdo de Cooperación para la Construcción del Plan Nacional de Rutas y Frecuencias entre la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y La Federación Nacional de Cooperativas de Transporte Intra e Interprovincial de Pasajeros del Ecuador, que en su parte pertinente acuerdan *“...3.- Las operadoras de transporte respetarán y se sujetarán a las decisiones técnicas y jurídicas adopte la ANT a través de su Directorio con relación al otorgamiento de rutas y frecuencias...”*.
- h) En fecha 22 de diciembre de 2021 el Directorio de la ANT emite la RESOLUCIÓN No. 107-DIR-2021-ANT:

“Artículo 1.- Autorizar y disponer al Director Ejecutivo inicie los procedimientos administrativos que en derecho correspondan respecto a todas las resoluciones del Directorio emitidas para conceder rutas y frecuencias en el periodo comprendido entre el mes de marzo del 2020 a mayo del 2021 y sus subsecuentes actuaciones con las cuales se materializaron, conforme lo dispuesto en el Código Orgánico Administrativo y demás normativa aplicable.

Artículo 2.- Disponer al Director Ejecutivo que con base en el análisis de la pertinencia y oportunidad que consta en los informes técnico y jurídico que han sido presentados y conocidos en este Directorio, adopte las medidas cautelares que correspondan dentro de los procedimientos administrativos a los que se hace referencia en el artículo 1 de la presente Resolución, conforme los presupuestos establecidos en el Código Orgánico Administrativo.

Artículo 3.- Autorizar al Director Ejecutivo que en el caso de afectarse el servicio de transporte público colectivo interprovincial y/o intraprovincial adopte los planes de contingencia y todas las medidas que garanticen la provisión del servicio y la no afectación a la ciudadanía; los cuales serán implementados solo si fuesen

técnicamente necesarios por parte de la Coordinación de Regulación del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, debiendo los mismos coordinarse con los Directores Provinciales, los órganos administradores de terminales terrestres, así como con los órganos de control operativo de tránsito.

Artículo 4.- *Durante o posterior al procedimiento administrativo que dispone el artículo 1, las unidades que fueron habilitadas hasta la presente fecha a causa de las resoluciones del Directorio de concesión de rutas y frecuencias dadas entre marzo del 2020 a mayo del 2021, de ser factible, podrán ser consideradas en la reingeniería de rutas y frecuencias y/o en el Plan Nacional de Rutas y Frecuencias determinado en la Disposición Transitoria Octogésima de la LOTTTSV, luego de la emisión de los informes técnicos y jurídicos correspondientes.*

Artículo 5.- *Con base a lo señalado en los numerales 2), 13) y 22) del artículo 20 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y numerales 6) y 7) del artículo 9 de su Reglamento General para la Aplicación, se delega al Director Ejecutivo resuelva sobre la suspensión de los procesos de habilitación vehicular de las unidades de transporte público incrementadas como efecto de las citadas resoluciones, mientras no se cuente con la aprobación del Plan Nacional de Rutas y Frecuencias y la conclusión del proceso administrativo indicado en el artículo 1. Medida que deberá ser notificada a las operadoras de transporte público que recibieron una resolución de otorgamiento de rutas y frecuencias dadas entre marzo del 2020 a mayo del 2021 con incremento de cupo en sus flotas vehiculares y no hayan habilitado las unidades a la presente fecha.”*

- i) Disposición por la que en base a los los numerales 2), 13) y 22) del artículo 20 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y numerales 6) y 7) del artículo 9 de su Reglamento General para la Aplicación, se emite la Resolución N° 104-DE-2021-ANT:

“Artículo 1.- *Suspender a partir de la presente fecha todos los procesos de habilitación vehicular de las unidades de transporte público, considerados en los incrementos de cupos que fueron autorizados dentro de las resoluciones del Directorio de la ANT, emitidas para conceder rutas y frecuencias en el periodo comprendido entre el mes de marzo del 2020 a mayo del 2021, mientras no se cuente 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.*

Artículo 2.- *Los procesos de habilitación vehicular de las unidades de transporte público incrementadas como efecto de las resoluciones del Directorio de la ANT, emitidas para conceder rutas y frecuencias en el periodo comprendido entre el mes de marzo del 2020 a mayo del 2021, iniciados y que cuenten con la documentación completa, previo a la fecha de emisión de la presente Resolución, continuarán sustanciándose en las Direcciones Provinciales de la ANT respectivas, de conformidad con la Resolución N° 098-DIR-2021-ANT que contiene el Reglamento para la Simplificación de los Trámites de Habilitación y Deshabilitación Vehicular, Registro de Cambio de Socio y de Titularidad para las Operadoras de Transporte Terrestre Público, Comercial y Cuenta Propia de Personas.*

Las unidades de transporte público incrementadas como efecto de las resoluciones del Directorio de la ANT de concesión de rutas y frecuencias en el periodo comprendido entre el mes de marzo del 2020 a mayo del 2021 ya habilitadas y las unidades de transporte público que se habiliten en aplicación del primer inciso del presente artículo, mientras se culmina los procedimientos administrativos dispuestos en la Resolución N° 107-DIR-2021-ANT de fecha 22 de diciembre del 2021, deberán operar en las rutas y frecuencias históricas que las operadoras recibieron hasta el mes de febrero del 2020, para lo cual las operadoras deberán hacer la reorganización de sus unidades correspondiente.”

- j) Para precautelar que exista transporte, tal cual se venía haciendo antes de pandemia (febrero del 2020), cuando los aforos eran al 100% en la transportación pública,

cuando todas las clases eran presenciales, existía real demanda de transporte, se dispuso como plan de contingencia los memorandos N° ANT-CGRTTTSV-2022-0009-M y ANT-CGRTTTSV-2022-0010-M, a través de los cuales se permitió y dispuso que todas las operadoras continúen prestando el servicio en las rutas y frecuencias que lo hacían hasta febrero del 2020, acorde a lo dispuesto analizar en el artículo 3 de la Resolución N° 107-DIR-2021-ANT.

- k) En aplicación a la disposición dada en la Resolución N° 107-DIR-2021-ANT se emitieron hasta la presente fecha 65 autos de inicio de procedimientos administrativos para la declaratoria de lesividad y consecuente revocatoria de actos administrativos favorables de otorgamiento de rutas, frecuencias y cupos, en los cuales se ha notificado a cada operadora involucrada, e incluso dispuesta la notificación a quienes fungieron como miembros del Directorio de la ANT en cada sesión respectiva, a fin que ejerzan su derecho constitucional a la defensa y presenten pruebas de descargo y contradigan las que se presenten en su contra en sede administrativa, de lo que se desprendan si es viable o no la continuación del procedimiento que en el ejercicio de la facultad de autotutela administrativa de los actos que el ordenamiento jurídico confiere a cada Institución Pública; autos de inicio en los que al tenor del numeral 5) del artículo 189 del Código Orgánico Administrativo, como una medida cautelar proporcional, necesaria y urgente en resguardo de la vida de ecuatorianos en las vías del país, en cada procedimiento administrativo iniciado en aplicación del artículo 183 ibídem, se ha dictado la suspensión de la actividad de operación de transporte público colectivo en bus exclusivamente en las rutas y frecuencias otorgadas ilegalmente sin contar con un Plan Nacional de Rutas y Frecuencias en el periodo de marzo del 2020 a mayo del 2021, pudiendo como ya se expuso las operadoras continuar brindando el servicio en la forma en la que por años lo habían hecho hasta el mes de febrero del año 2020.

3.- SOBRE LA RESOLUCIÓN N° 107-DIR-2021-ANT

3.1 De conformidad con el artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad 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 que integran el sistema jurídico.

3.2 En el presente caso se pretende por los accionantes se declare la inconstitucionalidad de esta resolución, para lo que debo anotar que, el accionante plantea su demanda conforme lo establece el artículo 436 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador, disposición como competencia de la Corte Constitucional “4. Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo”.

Sin embargo es el caso y ustedes podrán apreciar que la Resolución N° 107-DIR-2021 al tenor del artículo 98 del Código Orgánico Administrativo, no es un acto administrativo sino un acto de simple administración como lo prevé el artículo 120 ibídem, conforme sus autoridades podrán evidenciar.

El artículo 98 mencionado determina que “*Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, **siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa.** Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo*”. (Énfasis añadido).

En tanto que el artículo 120 ibídem regula que “*Acto de simple administración es toda declaración unilateral de voluntad, interna o entre órganos de la administración, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales y **de forma indirecta***”. (Énfasis añadido).

Para el Dr. Marco Morales Tobar en su obra “Manual de Derecho Procesal Administrativo” (pág. 126), los efectos jurídicos del acto administrativo son de orden particular y “*Que la actividad administrativa produzca efectos jurídicos, significa que ésta cree derechos u obligaciones para ambas partes: la Administración y el administrado...*”; es decir que si por sí solo el acto emitido por la administración no produce derechos u obligaciones para un administrado, estamos frente a un acto de simple administración, donde los efectos jurídicos son de manera indirecta que solo puede producir efectos jurídicos directos cuando se emita un acto administrativo posterior como ha sido en el presente caso, con el auto de inicio de cada procedimiento administrativo debidamente emitido al tenor del artículo 183 del Código Orgánico Administrativo.

La Resolución N° 107-DIR-2021-ANT es un acto de simple administración, pues no hace otra cosa sino disponer al tenor del artículo 185 del Código Orgánico Administrativo de parte del órgano colegiado a la máxima autoridad de la ANT el que emprenda ciertas acciones, sin las cuales nunca se hubiese podido materializar efecto jurídico alguno a los administrados. Es decir, si el Director Ejecutivo de la ANT no cumplía con la disposición del Directorio de la ANT, simplemente no existía ningún efecto, por lo que fue necesario que tal autoridad administrativa emprenda una serie de acciones para que se puedan iniciar los procedimientos administrativos requeridos por el artículo 1 de la Resolución N° 107-DIR-2021-ANT.

Es en este sentido que la mencionada Resolución, no reúne los requisitos (efectos jurídicos individuales y de forma directa) que ni la ley, la jurisprudencia y la doctrina de manera abundante como ustedes conocen a perfección, han establecido para que una actuación de la administración pública sea considerada como acto administrativo. Tampoco es un acto normativo por su naturaleza, por lo que no se requiere mayor análisis al respecto; por lo que a todas luces nos encontramos frente a un acto de simple administración, una disposición interna entre órganos de la misma administración, para que con ello sí, posteriormente se emitan una serie de actos que conlleven al cumplimiento de la Constitución y las leyes del Estado ecuatoriano.

Por lo expuesto, al no ser un acto normativo ni un acto administrativo, no corresponde a la Corte Constitucional del Ecuador, declarar su inconstitucionalidad, al tenor del artículo 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3.3 Esta Resolución precautela se inicie un procedimiento administrativo individualizado por cada acto administrativo favorable otorgado contrario al ordenamiento jurídico, se dicten las medidas cautelares que la ley faculta en el artículo 189 numeral 5) del Código Orgánico Administrativo, se implementen planes de contingencia, se consideren en una futura reingeniería de transporte público las unidades ya habilitadas previo a la vigencia de la

resolución recurrida, delega al Director Ejecutivo la emisión de la hoy Resolución N° 104-DE-2021-ANT, autoriza la conformación de un equipo técnico especializado para cumplir con la Disposición Transitoria Octogésima de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, notificación a quienes fueron miembros del Directorio de la ANT, se solicite examen especial a la Contraloría General del Estado y se informe al Directorio las acciones efectuadas para el cumplimiento de la Resolución.

Es de tal forma, que ninguna de las disposiciones dadas, tienen una implicancia o vulneran norma constitucional alguna, por lo que ha sido emitida al amparo del ordenamiento jurídico que ampara a la ANT a dicho fin en base a todo lo expuesto en esta contestación, por lo que la declaratoria de inconstitucionalidad es improcedente.

4.- SOBRE LA RESOLUCIÓN N° 104-DE-2021-ANT

4.1 En este caso la Resolución sí es un acto administrativo al cumplir los requisitos establecidos en el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo y por tanto susceptible de análisis de parte de la Corte Constitucional al ser de carácter general para todas las operadoras de transporte público que se encasillen en los presupuestos de la Resolución.

4.2 No obstante, la pretensión del accionante carece de procedencia por la vía de acción de inconstitucionalidad, toda vez que a consecuencia de los procedimientos administrativos iniciados en cumplimiento de la Resolución N° 107-DIR-2021-ANT, es necesario que los nuevos cupos de unidades de transporte terrestre que aún no han obtenido una habilitación vehicular que según el artículo 4 literal a) de la Resolución 098-DIR-2021-ANT *“Es el procedimiento mediante el cual la ANT autoriza la inclusión de un vehículo dentro de la flota vehicular de una operadora autorizada con título habilitante. Para el efecto se verifica el cumplimiento de los requisitos establecidos y que el vehículo cumpla con las características legales y técnicas que correspondan al tipo de servicio. Esta habilitación dentro de la flota vehicular de una operadora de transporte terrestre o persona natural o jurídica de cuenta propia de personas, no constituye un nuevo título habilitante”*.

Varias de las resoluciones de rutas y frecuencias otorgadas ilegalmente en el periodo de marzo del 2020 a mayo del 2021 abordadas en este escrito, tuvieron además incrementos de cupo en las flotas vehiculares de las compañías y cooperativas beneficiarias de estas rutas y frecuencias; sin embargo por lo indiscriminado del incremento, ni las propias operadoras tuvieron el interés o la rentabilidad siquiera de poder adquirir nuevas unidades de transporte y habilitarlas en la ANT; a consecuencia de lo que como Agencia Nacional de Tránsito se adoptó la medida que mientras no culminen los procedimientos administrativos de declaratorias de lesividad y consecuente revocatoria de los actos administrativos favorables, no se habilitarán nuevas unidades a partir de la emisión de la Resolución, a fin de precautelar que producto de las revocatorias corresponda reconocer lesividades a los administrados y que ellos mismo incurran en gastos de adquisición de unidades que a consecuencia de un procedimiento principal, sean revocadas posteriormente por incumplir con los requisitos del ordenamiento jurídico.

Esta medida busca además precautelar la seguridad vial en el territorio nacional, evitar la sobreoferta y sobredimensionamiento de flota vehicular en el país, mientras no se cuente con los estudios técnicos necesarios a través de la Plan Nacional de Rutas y Frecuencias, acorde la ley lo exige.

4.3 Esta resolución permite además que las compañías y cooperativas que previo a la vigencia de la Resolución ya hayan iniciado un procedimiento de habilitación vehicular, puedan culminarlo, en resguardo de la seguridad jurídica y el debido proceso.

Por todo lo expuesto, no existe violación a derecho constitucional alguno, al contrario, en ejercicio de las competencias de planificación, regulación y supervisión del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, la Agencia Nacional de Tránsito, de manera responsable ha adoptado las medidas necesarias e inmediatas para precautelar los derechos constitucionales y legales de sus administrados; considerando que los aspectos analizados son eminentemente técnicos y son ejercidos en función de las facultades de la ANT de regular las rutas, frecuencias y cupos, al ser títulos precarios y sujetos al dinamismo del transporte terrestre, por lo que considerar que son aspectos adquiridos, intangibles y perpetuos, se contraponen a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial en general.

5.- SOBRE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS

El accionante manifiesta en su libelo de demanda que, supuestamente las Resoluciones N° 104-DE-2021-ANT y 107-DIR-2021-ANT, violan las siguientes disposiciones constitucionales:

- a) **Derecho a la seguridad jurídica (Artículo 82 de la Constitución):** La Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha analizado este derecho, por lo que cabe al presente caso recalcar que ambas resoluciones se han emitido en base a la normativa aplicable tanto de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, su Reglamento General para la Aplicación como del Código Orgánico Administrativo; y en ejercicio de las competencias de la Agencia Nacional de Tránsito, cuyo efecto contrario de desconocer las mismas sí implica una vulneración a la seguridad jurídica.
- b) **Derecho a realizar actividades económicas (Artículo 66 numeral 15 de la Constitución):** En ningún momento se ha privado o restringido este derecho, como se ha indicado las resoluciones han facultado que se habiliten las unidades que ya estaban en proceso, así también implementen planes de contingencia que permitan que las operadoras de transporte brinden el servicio en aquellas rutas y frecuencias que lo hacían antes de la resolución ilegalmente otorgada y continúen además operando en las demás rutas y frecuencias concesionadas en sus contratos de operación (títulos habilitantes); por lo que el derecho a realizar actividades económicas está debidamente reconocido y tutelado.
- c) **Derecho a la libertad de transporte terrestre (Artículo 394 de la Constitución):** La Constitución efectivamente reconoce la libertad de transporte terrestre pero la misma debe ser dada acorde a la planificación, regulación y control que la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial ha previsto, así lo indica a lo largo de su articulado, especialmente los artículos 1, 2, 3.a, 3, 7, 9, 72, entre otros. Es decir esta libertad de transporte está sujeta al cumplimiento de condiciones establecidas en el ordenamiento jurídico y su contrato de operación, por lo que el dictar resoluciones como las de esta acción son plenamente constitucionales pues no vulneran este derecho, sino lo regula como la Ley de la materia lo exige.
- d) **Derecho al trabajo (Artículo 33 de la Constitución):** El derecho al trabajo conforme la Corte Constitucional lo sostiene es un derecho ligado a la calidad humana por lo que las

personas jurídicas no ejercen de forma directa ni poseen este derecho, a consecuencia de lo que las compañías y cooperativas de transporte no pueden verse vulneradas en este derecho. Sin perjuicio de lo expuesto, en caso que se considere el derecho al trabajo de sus conductores o administradores, tampoco se ve vulnerado el derecho al trabajo, toda vez que en función de lo probado en la documentación que hemos anexado y argumentado en el presente escrito, todos los conductores de las operadoras continúan laborando, todas las unidades siguen prestando el servicio, las compañías y cooperativas mantienen sus contratos de operación vigentes, es decir todo funciona con la normalidad que mantenían previo a la emisión de las resoluciones ilegales de incremento de rutas, frecuencias y cupos; por lo que este derecho constitucional por las resoluciones N° 107-DIR-2021-ANT y 104-DE-2021-ANT, en absoluto ha sido vulnerado.

6.- SOBRE LA PETICIÓN DE LA DEMANDA

La pretensión de los accionantes es que se declaren inconstitucionales las Resoluciones N° 107-DIR-2021-ANT y 104-DE-ANT-2021; actos de la administración que como se ha sustentado han sido legalmente emitidos, apegados, en resguardo y tutela de los derechos constitucionales; por lo que solicitamos se deseche la acción pública de inconstitucionalidad planteada. En virtud del artículo 87 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, le solicito se sirva convocar a una audiencia en el presente caso.

7.- AUTORIZACIONES Y DOMICILIO PARA NOTIFICACIONES

Autorizo a los abogados Martín Pineda y Adrián Villafuerte y a las doctoras Doris Palacios Ramírez y Verónica Granda, para que de manera individual o conjunta suscriban cuanto escrito sea necesario en defensa y tutela de los derechos e intereses de la Agencia Nacional de Tránsito.

Notificaciones las recibiremos a más de nuestros correos electrónicos, en los siguientes adrian.castro@ant.gob.ec, cesar.garate@ant.gob.ec, cesar_egp@hotmail.com y martin.pineda@ant.gob.ec.

La documentación mencionada en la narración de los hechos y aquella con la que se justifica la calidad con la que comparezco, ha sido adjuntada en escrito ingresado físicamente en la Corte Constitucional el día de hoy 08 de marzo del 2022.

Por ser constitucional, justo y legal, sírvase proveer favorablemente.

Atentamente,

Ab. César Enrique Gárate Peña
PROCURADOR JUDICIAL DE LA ANT
01-2011-153 F.A.A.