

## SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

1. Humberto Mauricio Peña Romero, ecuatoriano, mayor de edad, titular de la cédula de ciudadanía 1705337622, en mi calidad de Secretario General y, como tal, representante legal de la **Corporación de Empresas de Renta de Activos de Corto y Largo Plazo del Ecuador -CORPORENT DEL ECUADOR-**, según lo acredito con el nombramiento adjunto<sup>1</sup>, con fundamento en los artículos 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador y 74 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ante ustedes atentamente comparezco y propongo la siguiente acción pública de inconstitucionalidad en contra de un acto normativo:

### RESUMEN EJECUTIVO

- Demando la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 7 de la Resolución No. 099-DIR-2021-ANT expedida el 25 de noviembre de 2021 por el Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, por violar los derechos a desarrollar actividades económicas y a la igualdad y no discriminación. Así, en esta demanda argumento que la norma impugnada es incompatible con los artículos 11 numerales 2 y 4, 84, y 66 numerales 4 y 15 de la Constitución.
- Primer cargo de inconstitucionalidad: La norma impugnada viola el derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en los artículos 66 numeral 4 y 11 numeral 2 de la Constitución, al generar un trato diferenciado, injustificado y arbitrario entre personas que opten por realizar transporte por cuenta propia con vehículos propios y otras que decidan utilizar la misma subcategoría de vehículos, pero rentados. Las personas que decidan realizar transporte por cuenta propia con vehículos alquilados no podrán usar los mismos vehículos que aquellos que hacen transporte por cuenta propia con automotores propios, pese a que no existe ninguna razón objetiva y razonable para dicha diferenciación, por lo que es injustificada e inconstitucional.
- Segundo cargo de inconstitucionalidad: La Norma Impugnada viola el derecho a desarrollar actividades económicas, cuyo contenido esencial asegura el elemento de *libertad de acceso al mercado*. Debido a que la norma prescribe que las compañías de arrendamiento de vehículos podrán contar con una flota de vehículos comprendidos taxativamente en las subcategorías LI, L3, L7, MI, NI, SA de la Norma Técnica Ecuatoriana de clasificación vehicular, se restringe la facultad de que éstas compañías puedan acceder a determinados mercados de prestación de servicios lícitos, tal y como son los mercados de

<sup>1</sup> Anexo 1. Registro del Directorio de Corporent.

arrendamiento de vehículos que son aptos para el transporte terrestre de personas y bienes (por ejemplo, de transporte de carga mediana y pesada), pero que no están incluidos en las referidas subcategorías.

- Tercer cargo de inconstitucionalidad: Aún en el supuesto no consentido de que no estemos ante una restricción de derechos y la norma impugnada simplemente regule o limite el ejercicio del derecho a desarrollar actividades económicas, de todos modos es inconstitucional por no satisfacer el principio de proporcionalidad. La disposición no persigue un fin constitucional legítimo, ni constituye un medio adecuado, necesario y estrictamente proporcional para limitar justificadamente el derecho a la libertad de empresa.
- Cuarto cargo de inconstitucionalidad: La norma impugnada viola el contenido esencial del derecho a desarrollar actividades económicas, en el *elemento de libertad de dirección de la actividad económica*. Por efecto de esta disposición, las personas naturales y jurídicas que llevan a cabo actividades económicas de toda índole ven restringida su libertad de decidir como gestionar los recursos y activos de su empresa, y escoger la modalidad de logística de transporte que se ajuste a sus necesidades. Esto sucede debido a que la norma les impide alquilar subcategorías de vehículos que son aptos para el transporte de personas y bienes en la actividad empresarial y los direcciona a comprar dichos vehículos. Si aquello no fuese posible, la disposición les obliga inconstitucionalmente a contratar el servicio de transporte comercial exclusivamente con operadoras de transporte terrestre.

## I. DESIGNACIÓN DE LA AUTORIDAD ANTE QUIEN SE PROPONE LA DEMANDA

2. Propongo esta acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional del Ecuador, órgano competente para ejercer el control abstracto de constitucionalidad de actos normativos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador (“Constitución”) y 75 numeral 1 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## II. DATOS DE LA PERSONA DEMANDANTE

3. La demandante es la **Corporación de Empresas de Renta de Activos de Corto y Largo Plazo del Ecuador -CORPORENT DEL ECUADOR-** (“CORPORENT”), titular del Registro Único de Contribuyentes No. 1793157572001, y con domicilio en la Av. República de El Salvador N35-146 N36 y Suecia, Distrito Metropolitano de Quito. CORPORENT comparece legalmente representada por su Secretario General, Humberto Mauricio Peña Romero, cuyos datos de identificación constan en el encabezado.

4. CORPORENT es una organización sin fines de lucro que asocia a las empresas de renta de activos en Ecuador y que tiene como objetivos defender los intereses de sus agremiados y trabajar en acciones orientadas a mejorar su competitividad. CORPORENT es una persona jurídica reconocida legalmente en el país, conforme lo acredita con el Registro del Directorio contenido en la Resolución No. MPCEIP-CGAJ-2020-0132-R emitida el 15 de diciembre de 2020 por el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca<sup>2</sup>.

### **III. DENOMINACIÓN DEL ÓRGANO EMISOR DE LA DISPOSICIÓN JURÍDICA OBJETO DEL PROCESO Y DEL ÓRGANO QUE SANCIONA**

5. El órgano emisor de la disposición jurídica objeto del proceso es el Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (“Directorio de la ANT”). Para la expedición de esta norma, el ordenamiento jurídico no contempla un órgano de colegislación o sanción.

### **IV. INDICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ACUSADA COMO INCONSTITUCIONAL**

6. Demando la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 7 de la Resolución No. 099-DIR-2021-ANT expedida el 25 de noviembre de 2021 por el Directorio de la ANT, publicada en el Registro Oficial No. 599 del 16 de diciembre de 2021, que prescribe:

*Art. 7.- Vehículos. - Para el cumplimiento de su objeto social, las compañías de renta de vehículos podrán contar con una flota de vehículos de transporte terrestre comprendidos en las subcategorías LI, L3, L7, MI, NI, SA de conformidad con la Norma Técnica Ecuatoriana de clasificación vehicular.*

7. En lo posterior me referiré a esta norma jurídica como la “Norma Impugnada” o la “Disposición Impugnada”.

### **V. FUNDAMENTO DE LA PRETENSIÓN**

8. En esta sección sustentaré el fundamento de la pretensión de declaratoria de inconstitucionalidad de la Disposición Impugnada. Para tal efecto, formularé distintos cargos de inconstitucionalidad en subsecciones específicas que contendrán, en forma independiente, las disposiciones constitucionales infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y los argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los cuales considero que existe una incompatibilidad normativa.

#### **A. Primer cargo de inconstitucionalidad: La Disposición Impugnada es inconstitucional porque vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación**

---

<sup>2</sup> Ídem.

9. El primer cargo que formulo es que la Norma Impugnada es incompatible con el derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en los artículos 66 numeral 4 y 11 numeral 2 de la Constitución, por generar un trato diferenciado injustificado y arbitrario entre personas que opten por realizar transporte por cuenta propia con vehículos propios y otras que decidan utilizar la misma categoría de vehículos, pero rentados. Quienes decidan realizar transporte por cuenta propia con vehículos alquilados, no podrán usar los mismos vehículos que aquellos que hacen transporte por cuenta propia con automotores propios, pese a que no existe ninguna razón objetiva y razonable para dicha diferenciación.

10. A continuación explicaré en qué consiste el derecho constitucional a la igualdad y no discriminación **(A.1)** y posteriormente demostraré que la Norma Impugnada no cumple con el test establecido por la Corte Constitucional del Ecuador para determinar si una medida diferenciadora es justificada y razonable y, por lo tanto, es violatoria del derecho constitucional a la igualdad **(A.2)**.

#### A.1. El derecho constitucional a la igualdad y no discriminación

11. El artículo 66 numeral 4 de la Constitución reconoce y garantiza el “*derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.*” En forma concordante, el artículo 11 numeral 2 de la Constitución garantiza que “*todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.*” Igualmente, el artículo 3 numeral 1 *ibídem* establece que es un deber primordial del Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos de las personas.

12. El derecho a la igualdad también ha sido reconocido por tratados internacionales en materia de derechos humanos, constituyendo la igual dignidad de toda persona el cimiento de todos los derechos fundamentales, del orden constitucional y un principio de *ius cogens* en el ámbito del derecho internacional<sup>3</sup>. Este derecho ha sido reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>4</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>5</sup> y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Ver también Corte IDH. Opinión Consultiva OC-18/03. “*El principio fundamental de igualdad y no discriminación forma parte del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del jus cogens.*”

<sup>4</sup> **Declaración Universal de Derechos Humanos.** Preámbulo. “*A su vez, el derecho a la igualdad ha sido reconocido por las declaraciones y tratados internacionales en materia de derechos humanos, constituyendo la igual dignidad de toda persona el fundamento de todos los derechos fundamentales, del orden constitucional y un principio de ius cogens en el ámbito del derecho internacional.*”

<sup>5</sup> **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas.** Artículo 26. “*Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*”

<sup>6</sup> **Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José.** Artículo 24. “*Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.*”

13. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que sobre el derecho a la igualdad y no discriminación “descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional”.<sup>7</sup> Asimismo, la Corte IDH ha indicado que se trata de una norma *erga omnes* que debe impregnar todas las actuaciones del Estado y que “genera efectos con respecto a terceros, inclusive a particulares”<sup>8</sup>. En este sentido, el artículo 24 de la CADH extiende la prohibición de discriminación a todas las disposiciones de derecho interno de los Estados, condenando todo trato discriminatorio.<sup>9</sup>

14. Específicamente, el derecho a la igualdad consiste en que una persona debe ser tratada igual que las demás ante hechos, situaciones o acontecimiento coincidentes; por ende, deviene en el derecho subjetivo de obtener un trato igual ante las mismas circunstancias, y de evitar las desigualdades arbitrarias<sup>10</sup>. En tal virtud, la igualdad instala a las personas, situadas en idéntica condición, en un plano de equivalencia, de modo tal que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a una persona de los derechos que se conceden a otra, en paridad o concurrencia de razones<sup>11</sup>.

15. Se ha aceptado de modo prácticamente universal que el respeto al derecho a la igualdad exige un mismo tratamiento a personas que están en las mismas circunstancias. Asimismo, existe un consenso que ese respeto no impide que se realice un trato diferente ante situaciones diferentes, siempre y cuando el criterio de distinción adoptado no resulte arbitrario.<sup>12</sup> La jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que “no todo trato diferenciado es inconstitucional. De modo que no se encuentra prohibido el hecho de que se establezca diferencias entre sujetos, siempre que la medida diferenciadora esté debidamente justificada y sea razonable”<sup>13</sup>.

A.2. La Norma Impugnada incumple con el test desarrollado por la Corte Constitucional para determinar si una medida diferenciadora es justificada y razonable, razón por la cual es inconstitucional.

16. Para determinar si una medida diferenciadora no es justificada y razonable o, dicho en otras palabras, para establecer si la medida configura un trato discriminatorio, la jurisprudencia ha determinado que deben concurrir tres elementos:

**(i) la comparabilidad**, que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; **(ii) la**

<sup>7</sup> Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, 17 de septiembre de 2003. Opinión Consultiva OC-18/03, párr. 101.

<sup>8</sup> Ídem párr. 100

<sup>9</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984, párr. 53.

<sup>10</sup> Tribunal Constitucional de Perú. Sentencia de 26 de abril de 2004. EXP. No. 018-2003-AI/TC.

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> Lucas Giardelli, Fernando Toller, Juan Cianciardo, Los estándares para juzgar normas que realizan distinciones. Paralelismo entre la doctrina de la Corte Suprema Estadounidense y la del Sistema Interamericano sobre el Derecho a la Igualdad, en la Ciencia del Derecho Procesal Constitucional, Tomo IV Pg. 302

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 14-21-IN/21. Párr. 26

**constatación de un trato diferenciado**, por una de las categorías que la Constitución enuncia de manera ejemplificativa en el numeral 2 del artículo 119; y (iii) **la verificación del resultado, producto del trato diferenciado**. El último elemento puede consistir en una diferencia justificada, que se presenta cuando promueve derechos, es objetiva y razonable, o en una diferencia discriminatoria, que se da cuando su resultado es el menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de derechos<sup>14</sup>.

17. Con relación al **elemento de comparabilidad**, el artículo 58 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (“LOTTTSV”) se refiere a dos grupos de personas que están en situaciones semejantes, pues prescribe que el transporte por cuenta propia *“es un servicio que satisface necesidades de movilización de personas o bienes, dentro del ámbito de las actividades comerciales exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas, mediante el uso de su(s) propio(s) vehículo(s), o vehículo(s) alquilado(s).”* Según esta norma, las personas pueden realizar servicio de transporte por cuenta propia para movilizar personas o bienes, dentro de sus actividades económicas exclusivas, mediante el uso de vehículos comprados o rentados.

18. Por un lado, existen personas que realizan transporte por cuenta propia mediante el uso de sus propios vehículos y otras personas, en una situación semejante, que realiza transporte por cuenta propia con vehículos alquilados. El régimen de transporte por cuenta propia se aplica en forma igualitaria para los dos grupos de personas independientemente del tipo de contrato que suscriban para usar los vehículos, es decir, sea que suscriban contratos de compra o de renta de vehículos. Así, se identifican a dos grupos comparables (i) las personas que realizan transporte por cuenta propia con vehículos comprados y (ii) las personas que lo hacen con vehículos alquilados.

19. Sobre el elemento de **constatación de un trato diferenciado**, se evidencia que la Disposición Impugnada confiere un trato diferenciado al grupo de personas que realizan transporte por cuenta propia con vehículos alquilados, pues a éstas sólo se les permite usar las subcategorías LI, L3, L7, MI, NI, SA de la Norma Técnica Ecuatoriana de clasificación vehicular, mientras que el otro grupo de personas que realizan transporte por cuenta propia con vehículos adquiridos, no tienen esta limitación. Este segundo grupo no tiene limitación respecto de las subcategorías de vehículos que puede utilizar para su actividad comercial exclusiva, de tal forma que puede comprar vehículos de las subcategorías que se excluyen de dicho listado como, por ejemplo, mini buses y buses (M3) que son aptos para el traslado de personas y vehículos comprendidos en las subcategorías de carga mediana (N2) y pesada (N3) que son idóneos para el transporte de bienes.

20. El trato diferenciado se produce porque la Norma Impugnada establece un listado taxativo de subcategorías de vehículos que pueden ser alquilados por las compañías de arrendamiento de vehículos, de tal forma que las personas que realizan transporte por cuenta propia con vehículos rentados no tienen acceso *-de jure-* a estas subcategorías de

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 61-19-IN/21. Párr. 32.

automotores. En cambio, al no existir dicha limitación para el transporte por cuenta propia con vehículos comprados, únicamente las personas que tengan ingentes recursos, la suficiente liquidez o la capacidad económica para poder adquirir vehículos, pueden acceder a estas subcategorías de automotores para el transporte de personas y bienes en sus actividades comerciales exclusivas.

21. Como se observa, el trato diferenciado entre los dos grupos de personas se produce como consecuencia de la naturaleza del contrato celebrado por la persona que realiza transporte por cuenta propia, es decir, por los contratos de compra o de alquiler del vehículo. Si una persona decide suscribir un contrato de renta para utilizar los vehículos que destinará al transporte por cuenta propia, tendrá una limitación de las subcategorías que puede utilizar, mientras que otra persona que realiza el mismo transporte por cuenta propia pero puede comprar los vehículos, no tendrá limitación de las subcategorías que puede usar. Claramente, estamos ante dos grupos de personas en situaciones semejantes que reciben un trato diferenciado en virtud de la Norma Impugnada.

22. Para hacer el análisis relativo al **elemento de la verificación del resultado**, se debe examinar si la Norma Impugnada que hace esta distinción tiene por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o, si por el contrario, el trato diferenciado se basa en criterios objetivos, razonables y tiene por objeto promover derechos constitucionales. Debido a que el trato diferenciado no está basado en la utilización de una categoría sospechosa, el análisis debe hacerse bajo una estándar de mera razonabilidad que implica determinar si:

*(i) la medida adoptada persigue un fin constitucionalmente válido o legítimo; (ii) la medida es adecuada para cumplir tal fin constitucional; (iii) la medida es la menos gravosa para el ejercicio de los derechos; y, (iv) la medida busca que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional<sup>15</sup>.*

23. Este estándar de mera razonabilidad no se supera en el presente caso, como se expone a continuación.

24. Con relación al *subprincipio del fin constitucionalmente válido*, no existe un fin constitucional explícito o implícito en la Resolución No. 099-DIR-2021-ANT que justifique los motivos por los que se excluye la posibilidad de rentar vehículos no comprendidas en las subcategorías LI, L3, L7, MI, NI, SA de la Norma Técnica Ecuatoriana de clasificación vehicular. En realidad, no es factible encontrar un fin que justifique como, bajo una misma modalidad de transporte por cuenta propia, subcategorías de vehículos sean excluidas sólo debido a que son alquilados. El arrendamiento, en sí mismo, no es un factor que incida en la seguridad, calidad o requerimientos técnicos del vehículo, ni tampoco en la seguridad vial o de los pasajeros, puesto que los mismos vehículos, sean rentados o comprados, son usados de la misma forma para el transporte por cuenta propia.

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia. 28-15-IN/21. Párr. 152.

25. Es evidente que si el artículo 58 de la LOTTTSV establece que el transporte por cuenta propia se puede desarrollar con vehículos propios o rentados, sin ningún tipo de distinción, no se podría justificar que un fin constitucionalmente legítimo como la seguridad vial o la protección de pasajeros o peatones, o cualquier otro, pueda alcanzarse por el Directorio de la ANT excluyendo la renta de subcategorías de vehículos que sí pueden ser utilizadas por las personas que desarrollan las mismas actividades económicas, pero si son adquiridos. La inexistencia de un fin constitucional legítimo es suficiente para declarar que la medida diferenciadora es arbitraria e injustificada.

26. En todo caso, el *principio de idoneidad tampoco* se cumpliría en el supuesto no consentido de que el Directorio de la ANT afirme que la norma persigue los fines de protección de la seguridad vial, de pasajeros o transeúntes, ya que el criterio para otorgar el trato diferenciado tampoco sería adecuado o idóneo para cumplir tales fines. El tipo de contrato que permite a la persona usar el vehículo, sea de compra o de renta, en nada incide para la consecución de fines de seguridad vial, integridad de las personas, entre otros. Por el contrario, el trato diferenciado contraría fines constitucionales y afecta a los pequeños y medianos empresarios, pues la mayoría de personas que alquilan vehículos para realizar transporte por cuenta propia lo hacen ante la indisponibilidad de recursos para comprar un vehículo propio, lo cual genera un beneficio injustificado para quienes sí tienen recursos para comprar flotas de vehículos propios.

27. De esta manera, la Norma Impugnada tiene por efecto que los únicos que podrán desarrollar transporte por cuenta propia sin restricción de las subcategorías de vehículos son un grupo de personas reducido que tienen los recursos o la liquidez suficiente para comprar una flota de vehículos, aun cuando la ley permite que un número mayor de empresarios, quienes no tienen las mismas posibilidades, puedan acceder al transporte por cuenta propia con vehículos rentados. A este segundo grupo de personas se le priva injustificadamente de los beneficios empresariales y de gestión que la modalidad de transporte por cuenta propia les pudiera representar, al limitar la categoría de vehículos que pueden ser rentados.

28. Por lo expuesto, al no poder encontrarse un fin legítimo que justifique el trato diferenciado entre estos dos grupos de personas, no se puede hablar de una medida idónea, necesaria o proporcional que satisfaga el estándar de mera razonabilidad. Así, la Disposición Impugnada confiere un trato arbitrario y discriminatorio, cuyo efecto es restringir los derechos de los empresarios que no cuentan con los recursos para comprar vehículos para el transporte por cuenta propia y optan rentarlos.

**B. Segundo cargo de inconstitucionalidad: La Norma Impugnada es inconstitucional porque lesiona el núcleo esencial del derecho a desarrollar actividades económicas de las compañías de arrendamiento de vehículos, en el elemento de libertad de acceso al mercado.**

29. El segundo cargo de inconstitucionalidad que formulo es que la Norma Impugnada viola el derecho a desarrollar actividades económicas, cuyo contenido esencial asegura el elemento de *libertad de acceso al mercado*. Debido a que la Disposición Impugnada prescribe que las compañías de arrendamiento de vehículos podrán contar con una flota de vehículos limitada a las subcategorías LI, L3, L7, MI, NI, SA de la Norma Técnica Ecuatoriana de clasificación vehicular. Esta limitación restringe la facultad de que éstas compañías accedan a determinados mercados de prestación de servicios lícitos, tal y como son los mercados de arrendamiento de vehículos que son aptos para el transporte terrestre de personas y bienes (por ejemplo, de transporte de carga mediana y pesada), pero que no están incluidos en las referidas subcategorías.

30. Conforme lo demostraré, la Norma Impugnada infringe los artículos 11 numeral 4, 66 numeral 15, y 84 de la Constitución. Para justificar esta tesis, primero, explicaré el alcance del derecho a desarrollar actividades económicas, resaltando que la libertad de acceso al mercado forma parte del contenido esencial del derecho **(B.1)**. Segundo, señalaré que la Constitución prohíbe a todo órgano con potestades normativas, incluido al Directorio de la ANT, restringir el contenido de los derechos constitucionales **(B.2)**. Tercero, explicaré el verdadero alcance de la Norma Impugnada; **(B.3)** y finalmente demostraré que la Disposición Impugnada lesiona el contenido esencial del derecho a desarrollar actividades económicas y, en consecuencia, es inconstitucional **(B.4)**.

#### B.1. Sobre el derecho constitucional a desarrollar actividades económicas y la libertad de acceso al mercado como un elemento que conforma su contenido esencial.

31. El artículo 66 numeral 15 de la Constitución consagra el “*derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental*”. Este derecho fundamental, denominado también como el derecho a la libertad de empresa, fue reconocido por el *constituyente* como uno de los derechos de libertad<sup>16</sup>.

32. Los derechos de libertad garantizan el pleno desarrollo humano mediante la delimitación de un ámbito de autonomía individual que no puede ser perturbado por el Estado<sup>17</sup>. Además, atribuyen a su titular la facultad de tomar decisiones autónomas en un campo concreto, por lo que generan obligaciones negativas o de respeto al Estado, quien debe abstenerse de interferir en el ejercicio del derecho, pues la configuración de éste corresponde a sus titulares<sup>18</sup>. Según Antonio Cidoncha, se trata de “*un derecho de libertad económica (de autodeterminación), por lo que la vinculación del legislador consiste en un non facere: no lesionar su contenido esencial*”<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> El artículo 66 de la Constitución contiene el catálogo de los derechos de libertad.

<sup>17</sup> A Cidoncha, Antonio, La libertad de empresa, Editorial Aranzadi, Navarra, 2006. Pg. 205.

<sup>18</sup> Fernández de Córdova, Andrea, El direccionamiento de crédito como una restricción injustificada al derecho de libertad de empresa del agente bancario: análisis del artículo 209 del Código Orgánico Monetario y Financiero.

<sup>19</sup> Cidoncha, Antonio, La libertad de empresa, Editorial Aranzadi, Navarra, 2006. Pg.199.

33. En términos generales, el derecho a desarrollar actividades económicas ha sido reconocido ampliamente en la Constitución y permite a las personas desarrollar todo tipo de actividades económicas lícitas y la posibilidad de participar en cualquier tipo de actividad de la que pueda derivarse una ventaja económica<sup>20</sup>. La doctrina ha señalado que el derecho a desarrollar actividades económicas garantiza que:

*(...) toda persona, sea persona natural o jurídica, tiene la facultad de iniciar o mantener con libertad cualquier actividad lucrativa en las diversas esferas de la vida económica, garantizando, por consiguiente, la normativa constitucional, entre otras actividades, la realización de actividades productivas, de servicios y de comercialización de todo tipo de bienes bajo dos grandes condiciones: la primera, que la actividad a realizar no sea considerada en sí misma ilícita, y lo son solo las que la Constitución menciona genéricamente, esto es, las contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad nacional, y la segunda, que la actividad económica a realizar se ajuste a las normas legales que la regulen<sup>21</sup>.*

34. La doctrina y jurisprudencia comparada coinciden en identificar los siguientes elementos que conforman el núcleo esencial del derecho: (i) una libertad de decisión no sólo para crear empresas (*libertad de fundación de una empresa*) y, por tanto, (ii) para actuar en el mercado (*libertad de acceso al mercado*), sino también (iii) para establecer los propios objetivos de la empresa (*libertad de organización del empresario*) y (iv) dirigir y planificar su actividad (*libertad de dirección de la empresa*) en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado<sup>22</sup>.

35. Estos elementos permiten el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial en condiciones de libertad, así como la actuación, ejercicio o permanencia, en condiciones de igualdad, de la actividad empresarial y los agentes económicos en el mercado y la protección de la existencia de la empresa<sup>23</sup>. Adicionalmente, debido a que estas libertades básicas son “*vertientes imprescindibles*” del derecho a la libertad de empresa, forman parte

---

<sup>20</sup> Ignacio García Vitoria. La libertad de empresa: ¿un terrible derecho? Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, p. 140.

<sup>21</sup> Tribunal Constitucional de Chile. Rol 280, 20.10.98, considerando 22.

<sup>22</sup> Ver, por ejemplo, Sentencia del Tribunal Constitucional de Perú. Exp. No. 03116-2009-PA/TC. Cementos Lima S.A. Párr. 9. Ver también Irureta Uriarte, Pedro, El núcleo laboral del derecho constitucional a la libertad de empresa, Estudios Constitucionales, Año 11, No. 2, 2013. Fritz Ossenhuhl, Las libertades de empresario según la Ley Fundamental de Bonn, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 11, Núm. 32, 1991. Martínez Herrera, Karla. Límites al ejercicio de la libertad de empresa, Universidad de Alicante, 2015.

<sup>23</sup> Ídem.

del contenido esencial del derecho<sup>24</sup> y, por ende, marcan los límites dentro de los que han de moverse los poderes normativos<sup>25</sup>.

36. En particular, el elemento de libertad de *acceso al mercado* garantiza que cualquier persona tiene la facultad de iniciar actividades lícitas en cualquier sector económico, considerando la libertad existente de crear empresas y de acceder en forma libre al mercado de bienes y servicios de su elección<sup>26</sup>. Particularmente, el elemento de libertad de acceso al mercado faculta a las personas a emprender a través de cualquier actividad organizada que tenga por objeto o finalidad la oferta de productos o servicios en el mercado, de tal forma que el acceso a la producción, distribución y prestación de éstos sea constitucionalmente abierto a todas las personas.

37. En conclusión, el derecho a desarrollar actividades económicas no puede existir sin una condición esencial que es la libertad del empresario para acceder y actuar en los sectores económicos de su elección, salvo en los que por norma constitucional o legal estén prohibidos o reservados para otras entidades, lo que en este caso no ocurre. Así, este derecho asegura que quien tiene la capacidad de producir un bien o prestar un servicio, debe acceder al mercado de su elección en condiciones auto determinativas, sin que el Estado o el resto de agentes económicos pueda impedir o restringir dicha participación<sup>27</sup>.

#### B.2. La Constitución prohíbe a todo órgano con potestades normativas restringir el contenido esencial de un derecho constitucional.

38. Con la finalidad de que el Estado no vulnere el derecho a desarrollar actividades económicas, la Constitución resguarda a este derecho -al igual que a cualquier otro derecho fundamental- con ciertas garantías normativas. Esto significa que, a pesar de que el derecho no es absoluto y puede ser regulado con base en los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental, entre otros, la regulación debe respetar las garantías normativas de los derechos, entre ellas, el *principio de no restricción del contenido del derecho*, establecido en los artículos 11 numeral 4 y 84 *ibídem* de la Constitución.

---

<sup>24</sup> Ver Auto TS Sala 3ª 9-XII-2009 del Tribunal Supremo de España y la Sentencia STC 112/2006 de 5 de abril del Tribunal Constitucional de España.

Por otro lado, “[...] la imposición a un empresario de la obligación de invertir cierta parte de los ingresos obtenidos por su actividad en un determinado producto afecta o incide en la libertad de empresa constitucionalmente garantizada (art. 38 CE). Efectivamente, según tiene declarado este Tribunal, el mencionado derecho incluye como una de sus vertientes fundamentales no solo la libertad para crear una empresa y actuar en el mercado, sino también, por lo que aquí importa, la libertad para fijar los objetivos y planificar la actividad de esa empresa en atención a los recursos y a las condiciones del mercado [SSTC 96/2013, de 23 de abril, FJ 6; 112/2006, de 5 de abril, FJ 8, y 225/1993, de 8 de julio, FJ 3 b)], lo que comprende la “libertad de inversión” en expresión utilizada por la ya citada STC 112/2006 [...]”<sup>24</sup>.

<sup>25</sup> Antonio López Pina, La autonomía privada y los derechos fundamentales, UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 20, 2007. Pg. 159.

<sup>26</sup> Ariño Ortiz, Gaspar, Principios constitucionales de la libertad de empresa: Libertad de Comercio de Intervencionismo Administrativo, Marcial Pons Ediciones Jurídicas, Madrid, 1995. Pg. 85.

<sup>27</sup> Tribunal Constitucional de Perú. Exp. No. 3315-2004-AA/TC. Párr. 16.

39. Este principio se fundamenta en la especial posición que ocupan los derechos en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, y se manifiesta en su resistencia jurídica frente a lesiones originadas en la actuación de los poderes normativos. Según lo ha expresado la Corte Constitucional del Ecuador, la persona humana es el objetivo primigenio del Estado, de tal forma que las leyes y demás normas son materialmente válidas únicamente en la medida en que respeten los derechos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos<sup>28</sup>.

40. Por tal razón, el artículo 84 de la Constitución dispone que todo órgano con potestad normativa tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales; sin que, en ningún caso, se pueda atentar contra los derechos.

41. Concordantemente, el artículo 11 numeral 4 de la Constitución prescribe que ninguna norma jurídica puede *restringir* el *contenido* de los derechos. Así, la Constitución reconoce que los derechos *tienen un contenido que debe ser preservado en todo caso*. Esto significa que, incluso si existiesen razones justificadas para expedir normas restrictivas, el *contenido mínimo* constituye un componente irreductible del derecho, indisponible para cualquier órgano con potestades normativas, y que está al margen de cualquier negociación o debate<sup>29</sup>.

42. El legislador puede regular el contorno y la periferia del derecho, la cual incluso puede ser limitada en atención a las necesidades impuestas por otros derechos o intereses constitucionales. Sin embargo, el *contenido mínimo* del derecho, también conocido como su *núcleo esencial*, es indisponible para el legislador y más aún para cualquier otro órgano con potestades normativas, ya que si se suprimiese se intervendría con tanta intensidad en el derecho que éste quedaría vacío. Así, el *núcleo esencial* contiene las *características mínimas* que siempre deben permanecer en el derecho, antes y después, y siempre por encima de las intervenciones legislativas<sup>30</sup>.

43. Según lo explica Luis Prieto Sanchís, el *contenido esencial* del derecho se convierte en el *“límite de los límites”*, es decir, es una barrera insuperable por el legislador. Por ende, cualquier limitación a un derecho fundamental debe estar justificada y, además, respetar su contenido esencial. Aun cuando una disposición limitadora cuente a su favor con buenas razones, o se acredite en sí misma como razonable o justificada, será inconstitucional si llega a dañar el *contenido mínimo* del derecho.<sup>31</sup>

44. De manera concordante, Martín-Retortillo y De Otto explican que:

---

<sup>28</sup> Sentencia No. 019-09-SEP-CC, Caso No. 0014-09-EP, publicada en el R.O. 18 de 3 de septiembre de 2009.

<sup>29</sup> Luis Prieto Sanchís, Pg. 14.

<sup>30</sup> Bernal Pulido, Carlos (2003). “El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales: El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España.405).

<sup>31</sup> Luis Prieto Sanchís, Pg. 14.

*[...] el contenido esencial de éstos señala una frontera que el legislador no puede traspasar, delimita un terreno que la ley limitadora no puede invadir sin incurrir en inconstitucionalidad. La garantía del contenido esencial es límite de los límites porque limita la posibilidad de limitar, porque señala un límite más allá del cual no es posible la actividad limitadora de los derechos fundamentales y de las libertades públicas...*<sup>32</sup>

45. La jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador ha reconocido y desarrollado la *teoría del contenido esencial del derecho*, como un método para verificar la constitucionalidad de normas jurídicas que intervienen en el ámbito de los derechos constitucionales<sup>33</sup>. Por ejemplo, en la *Sentencia No. 024-15-SIN-CC* la Corte Constitucional señaló que el legislador puede imponer limitaciones al desarrollo de los derechos, siempre y cuando sean proporcionales y no afecten a su núcleo esencial:

*En este sentido, las limitaciones que impone el legislador al desarrollo de los derechos, deben ser proporcionados al ejercicio y disfrute de los mismos, **no deben afectar a su núcleo esencial** y sobre todo deben estar enfocadas a mantener el espíritu del constituyente en cuanto a su concepción.*<sup>34</sup> (énfasis añadido)

46. Recientemente, la Corte Constitucional en la *Sentencia No. 75-16-IN/21* señaló que una regulación al derecho a desarrollar actividades económicas, en ningún caso, puede restringir el contenido del derecho:

*81. En este sentido, el derecho a desarrollar actividades económicas no es absoluto y encuentra su límite en lo determinado por el ordenamiento jurídico y pueden ser regulados mediante el procedimiento legislativo establecido en el artículo 132 de la Constitución. **De esta manera, la normativa expedida debe adecuarse formal y materialmente a dicho derecho, sin restringir su contenido, conforme los artículos 84 y 11, número 4, de la Constitución.***

*82. La Corte Constitucional ha señalado que el principio de no restricción de los derechos implica que éstos no pueden ser disminuidos injustificadamente por el órgano legislativo u otros poderes públicos y “sin llegar al extremo de desnaturalizar el contenido del derecho limitado”.*<sup>35</sup> (énfasis añadido)

<sup>32</sup> Martín Retortillo, Lorenzo y de Otto y Prado, Ignacio (1988). “Derechos Fundamentales y Constitución”. Editorial Civitas S.A., Madrid, España, 1988. Pg:126).

<sup>33</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Ver Sentencias No. 077-13-SEP-CC, No. 003-16-S1A-CC, No. 037-16-SIN-CC, No. 008-13-SCN-CC, No. 009-15-SCN-CC, entre otras.

<sup>34</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 024-15-SIN-CC, Registro Oficial Suplemento 575 de 28 de agosto del 2015.

<sup>35</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 75-16-IN/21. Párr. 81 y 82.

47. De igual manera, la Corte Constitucional del Ecuador en el Dictamen No. 2-21-EE/21 expedido el 28 de abril de 2021, indicó que a través de una regulación de derechos “se establecen condiciones para su ejercicio pero no se impide el ejercicio de derechos”<sup>36</sup>. Sobre este punto, la Corte Constitucional también explicó que:

***La libertad de configuración legislativa de la Asamblea Nacional no es ilimitada y sin restricciones, pues debe desarrollarse sin exceder sus potestades demarcadas en la CRE y circunscribirse a determinar aspectos de la esfera de la legalidad que no transgredan el marco constitucional ni restrinjan los derechos y garantías constitucionales [...] De este modo, la libertad legislativa no es absoluta, puesto que debe ejercitarse dentro del marco de los principios y valores consagrados en la CRE y en respeto a los derechos constitucionales de las personas, no siendo posible que estos sean vaciados de contenido***<sup>37</sup>. (énfasis añadido)

48. La Constitución resguarda al derecho a desarrollar actividades económicas con la garantía normativa del principio de no restricción del contenido de los derechos, reconocido en los artículos 84 y 11 numeral 4 de la Constitución, según el cual es inconstitucional cualquier norma que restrinja el contenido del derecho. Aun cuando el derecho no es absoluto y puede ser regulado o limitado por el legislador, la Constitución proscribiera que sea restringido, toda vez que afectar las libertades esenciales aseguradas por el derecho, implicaría desconocer su validez, desnaturalizarlo o vaciarlo de contenido.

49. Ahora bien, es necesario identificar cuando estamos ante una regulación o limitación de derechos, permitida por la Constitución, o ante una restricción del contenido esencial del derecho que está proscribida constitucionalmente.

50. Por un lado, la facultad de *regulación* de derechos permite a la Asamblea Nacional establecer mediante ley orgánica requisitos, formas y condiciones para el libre pero ordenado ejercicio de los derechos fundamentales. Así, la regulación implica una afectación normativa mediante la cual el legislador establece modos, condiciones, formas y limitaciones del ejercicio de los derechos<sup>38</sup>; permite ampliar y desarrollar el contenido del derecho, ampliar los márgenes de protección y facilitar las condiciones para su ejercicio y aplicación<sup>39</sup>.

51. Igualmente, la facultad de regulación se refiere a una intervención en la forma puramente externa de manifestación de los derechos, de modo que el ejercicio de éstos podría someterse a requisitos que no afecten a la actividad misma y que se dirijan a garantizar la publicidad de la conducta amparada por el derecho. Asimismo, a través de la regulación se podrían introducir formalidades o condiciones a las que se somete el ejercicio

<sup>36</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 2-21-EE/21. Párr. 70.

<sup>37</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 34-19-IN/21.

<sup>38</sup> Nogueira Alcalá, Aspectos de una Teoría de los Derechos Fundamentales: La Delimitación, Regulación, Garantías y Limitaciones de los Derechos Fundamentales. *Ius et Praxis* [online]. 2005, vol.11, n.2.

<sup>39</sup> *Ídem*.

de un derecho, las que no pueden ser “*tan rígidos o difíciles de cumplir que en la práctica hagan imposible el ejercicio de tales derechos*”<sup>40</sup>.

52. En cambio, la *restricción* consiste en la reducción del contenido de un derecho o en la imposición de requisitos o condiciones que hagan que el derecho sea inaplicable<sup>20</sup>. Igualmente, estamos ante una restricción de derechos cuando el legislador impone prohibiciones que impiden el libre ejercicio del derecho<sup>41</sup>. En definitiva, estamos ante una restricción cuando un órgano con potestades normativas prohíbe el ejercicio de un derecho, atenta contra una facultad básica que conforma el contenido esencial del derecho o impone requisitos que en la práctica coartan su ejercicio.

### B.3. Explicación sobre el verdadero alcance de la Disposición Impugnada

53. En primer lugar, para vislumbrar el alcance de la Norma Impugnada, es necesario indicar que el arrendamiento de vehículos de transporte terrestre en el Ecuador -al igual que en la mayoría de países del mundo- es una actividad económica lícita y, por lo tanto, protegida por el artículo 66 numeral 15 de la Constitución.

54. De conformidad con el artículo 77A de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (“LOTTTSV”), la renta, alquiler o arrendamiento de vehículos es una actividad económica en la que una persona jurídica, llamada arrendadora, concede al arrendatario, persona natural o jurídica, el goce de un vehículo de transporte terrestre, sin conductor, para el uso exclusivo del arrendatario, dentro del territorio nacional teniendo como contraprestación el pago en dinero de un valor pactado<sup>42</sup>.

55. En segundo lugar, es necesario destacar que las personas pueden desarrollar actividades de transporte por cuenta propia con vehículos propios o alquilados en Ecuador. Para mayor claridad, de conformidad con el artículo 58 de la LOTTTSV, el transporte por cuenta propia es una clase de servicio de transporte terrestre que satisface las necesidades de movilización de personas o bienes, dentro del ámbito de las actividades comerciales exclusivas de personas naturales o jurídicas, mediante el uso de sus propios vehículos o

---

<sup>40</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional Español No. 11/81.

<sup>41</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional chileno, Rol N°167, de 6 de abril de 1993, considerando 12.

<sup>42</sup> Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Registro Oficial Suplemento 512 de 10 de Agosto del 2021. “Art. 77A. - *De las compañías de alquiler y renta de vehículos.* - Constituye una compañía de alquiler y renta de vehículos, la persona jurídica constituida de conformidad con la Ley, cuyo objeto principal es la renta, arrendamiento o alquiler de vehículos de transporte terrestre de su propiedad, sin conductor, para el uso y goce lícito y exclusivo del particular, del arrendatario, dentro del territorio nacional teniendo como contraprestación el pago en dinero de un valor pactado entre el arrendador y el arrendatario.

*El Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial autorizará el funcionamiento de estas compañías cuando las mismas hayan cumplido con los requisitos establecidos en la Ley y en los reglamentos que para el efecto expida su Directorio.*

*Los vehículos que sean alquilados en las compañías de renta de vehículos, deberán registrarse obligatoriamente a nombre de la persona jurídica que cuente con la autorización de funcionamiento. Solo podrán destinarse al transporte particular y por ningún motivo podrán realizar servicio de transporte público o comercial. Los servidores públicos encargados del control de tránsito y transporte, verificarán que el conductor del vehículo cuente con los documentos que justifiquen que este pertenece a una compañía de renta o alquiler de vehículos, autorizada por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.”*

de vehículos alquilados<sup>43</sup>. Es decir, si una persona requiere movilizar personas o bienes para el desarrollo de su actividad comercial o industrial, puede hacerlo con su flota privada, la cual puede estar conformada por vehículos propios o alquilados sin restricción alguna respecto a la categoría de vehículo.

56. En este contexto, si un empresario requiere movilizar personas y/o bienes para el desarrollo de su actividad económica, tiene las siguientes opciones: (i) puede realizar transporte por cuenta propia con vehículos comprados, (ii) puede realizar transporte por cuenta propia con vehículos alquilados o (iii) puede suscribir contratos con operadoras comerciales para que le presten el servicio de transporte de personas y/o bienes a cambio de una contraprestación económica<sup>44</sup>. Ahora bien, centrándome en la segunda posibilidad de que las personas puedan realizar transporte por cuenta propia con vehículos rentados, es importante considerar dos cuestiones fundamentales.

57. Primero, los empresarios que realizan transporte por cuenta propia tienen la facultad de rentar cualquier categoría de vehículo que sea apta para transportar personas y bienes en la ejecución de sus actividades comerciales exclusivas. Por ejemplo, si un empresario necesita movilizar a su personal para prestar servicio técnico a sus clientes, puede rentar vehículos livianos o furgonetas para tal efecto, porque dichos vehículos se encuentran en categorías que son aptas para el desarrollo de su actividad económica. Sin embargo, otros empresarios requieren rentar diferentes categorías de vehículos que son adecuadas para el desarrollo de sus actividades específicas, como por ejemplo sucede con las compañías que fabrican alimentos y bebidas y necesitan rentar camiones de carga mediana o pesada para transportar sus productos.

58. Segundo, como consecuencia de esta demanda de arrendamiento de vehículos, se generan diferentes mercados a los cuales las compañías pueden acceder libremente para ofrecer la renta de categorías específicas de vehículos. Por ejemplo, una compañía puede optar por acceder, participar e invertir sólo en el mercado de arrendamiento de vehículos livianos para el transporte de pasajeros. En cambio, otras compañías pueden optar por ingresar exclusivamente al mercado de arrendamiento de vehículos para el transporte de

---

<sup>43</sup> Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Registro Oficial Suplemento 512 de 10 de Agosto del 2021. "Art. 58.- Transporte por cuenta propia.- El transporte por cuenta propia es un servicio que satisface necesidades de movilización de personas o bienes, dentro del ámbito de las actividades comerciales exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas, mediante el uso de su(s) propio(s) vehículo(s), o vehículo(s) alquilado(s). No se incluye en esta clase el servicio particular, personal o familiar.

En el servicio de transporte por cuenta propia para movilización de personas, la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, será el ente encargado de emitir la autorización correspondiente, en los términos establecidos en la presente Ley y su Reglamento. Para el caso de traslado de bienes, los servidores públicos encargados del control del tránsito y transporte, verificarán que estos sean de propiedad de la persona a cuyo nombre se encuentra la matrícula vehicular o del arrendatario que cuente con el contrato de arrendamiento a compañías legalmente autorizadas por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

La habilitación del servicio por cuenta propia no podrá ser utilizada para prestar servicios de transporte público o comercial; su incumplimiento se sancionará con la suspensión o revocatoria de la autorización."

<sup>44</sup> Ver artículo 57 de la LOTTTSV.

bienes de carga mediana o pesada porque, en el ejercicio de su autodeterminación empresarial, consideran que tal mercado es el más atractivo o rentable.

59. No obstante, a través de la Norma Impugnada, el Directorio de la ANT se inmiscuye en el ámbito de autonomía de las compañías de arrendamiento de vehículos, al sustraerles en forma inconstitucional la facultad para decidir sobre los mercados específicos a los que pueden acceder para prestar sus servicios de renta de vehículos y desarrollar sus actividades económicas lícitas. El artículo 7 de la Resolución No. 099-DIR-2021-ANT expedida por el Directorio de la ANT, prescribe lo siguiente:

*Art. 7.- Vehículos. - Para el cumplimiento de su objeto social, las compañías de renta de vehículos podrán contar con una flota de vehículos de transporte terrestre comprendidos en las subcategorías L1, L3, L7, M1, N1, SA de conformidad con la Norma Técnica Ecuatoriana de clasificación vehicular.*

60. La Norma Impugnada, en forma disimulada, restringe el contenido del derecho a desarrollar actividades económicas, en el elemento de libertad de acceso al mercado, al disponer que las compañías de renta de vehículos podrán alquilar los vehículos comprendidos taxativamente en las subcategorías L1, L3, L7, M1, N1 y SA de la Norma Técnica Ecuatoriana de clasificación vehicular (NTE INEN 2656)<sup>45</sup>, que son los siguientes:

60.1. **Categoría L:** Vehículos motorizados con dos, tres o cuatro ruedas.

SUBCATEGORÍA	CÓDIGO	TIPO	IMAGEN	DESCRIPCIÓN
L1	BMT	BICIMOTO/ CICLOMOTOR		Vehículos de dos ruedas, diseñados para velocidades que no superen los 45 km/h, con cilindrada máxima de 50 cm <sup>3</sup> para un motor de combustión interna de encendido por chispa y para el caso de motores eléctricos la potencia nominal continúa máxima no sobrepase los 4 kW Peso técnicamente admisible declarado por el fabricante. Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.4.
L3	MTO	MOTOCICLETA		Vehículos de dos ruedas, diseñados con motor de combustión interna cuya cilindrada supera los 50 cm <sup>3</sup> y con velocidad de diseño superior a 45 km/h. Peso técnicamente admisible declarado por el fabricante. Vehículos de dos ruedas que no pueden clasificarse como vehículos de la categoría L1. Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.5.
L7	CMT2	CUADRICICLO/ CUADRÓN		Vehículos de cuatro ruedas, cuya tara sea inferior o igual a 400 kg (550 kg para vehículos destinados al transporte de mercancías), no incluida la masa de las baterías para los vehículos eléctricos, y potencia máxima inferior o igual a 15 kW, para el caso de vehículos eléctricos. Peso en orden de marcha: (a) = 450 kg en el caso de transporte de pasajeros; (b) = 600 kg en el caso de transporte de mercancías. Vehículos L7 que no se pueden clasificar como vehículos L6.

60.2. **Categoría M:** Vehículos automotores de cuatro ruedas y construidos para el transporte de pasajeros.

60.2.1. **Subcategoría M1:** Vehículos motorizados con capacidad no mayor a ocho plazas, sin contar con el asiento del conductor.

<sup>45</sup> Anexo 3. Norma Técnica Ecuatoriana de clasificación vehicular (NTE INEN 2656).

CÓDIGO	TIPO	ESQUEMA	DESCRIPCIÓN
SED	SEDÁN		Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.1.1
SWG	STATION WAGON		Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.1.4
HBK	HATCHBACK		Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.1.9
CPE	COUPÉ		Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.1.5
CNV	CONVERTIBLE		Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.1.2 y 3.1.1.6
SUV	VEHÍCULO DEPORTIVO UTILITARIO		Vehículo utilitario fabricado con carrocería cerrada o abierta, con techo fijo o desmontable y rígido o flexible. Para cuatro o más asientos en por lo menos dos filas. Los asientos pueden tener respaldos abatibles o removibles para proveer mayor espacio de carga. Con dos o cuatro puertas laterales y apertura posterior. Por su configuración (altura libre del piso, ángulos de ataque, ventral y de salida) generalmente puede ser utilizado en carreteras en mal estado o fuera de ellas. La tracción puede estar en las cuatro ruedas o en dos. Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.1.9.
LIM	LIMUSINA		Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.1.3
CÓDIGO	TIPO	ESQUEMA	DESCRIPCIÓN
MVN	MINIVAN		Vehículo diferente al sedán, hatchback, station wagon, limusina y SUV, desarrollado para cargar pasajeros y su equipaje en un solo compartimiento o volumen. Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.1.9.

### 60.2.2. Subcategoría SA: Vehículo para propósitos especiales.

SUBCATEGORÍA	CÓDIGO	TIPO	IMAGEN	DESCRIPCIÓN
SA	CRD	CASA RODANTE		Vehículo de la categoría M, que dispongan de un espacio de alojamiento que contenga al menos el siguiente equipo rigidamente fijo: a) Asientos y mesa (puede ser diseñada para ser extraída con facilidad); b) Camas que pueden formarse por conversión de los asientos; c) Instalaciones para cocinar, armarios. Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.4.

### 60.3. Categoría N: Vehículos autorizados de cuatro ruedas o más diseñados y contruidos para el transporte de mercancías.

#### 60.3.1. Subcategoría N1: Vehículos motorizados cuyo PBV no exceda de 3.500 kg. Esta categoría se refiere a vehículos de carga liviana<sup>46</sup>.

CÓDIGO	TIPO	IMAGEN	DESCRIPCIÓN
CMT	CAMIONETA		Vehículo diseñado para el transporte de carga y mercancías. El habitáculo de pasajeros puede ser: cabina simple o cabina y media, según diseño del fabricante. Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.3.

<sup>46</sup> Ver Art. 2. Reglamento para Transporte Comercial de Carga Liviana y Mixto. "Definición del servicio de transporte de carga liviana y mixta.- Es aquel que se presta a terceras personas a cambio de una contraprestación económica, siempre que no sea servicio de transporte público, mediante el uso de camionetas de cabina sencilla y camiones livianos con capacidad de carga menor a 3,5 toneladas, para carga liviana..."

CÓDIGO	TIPO	IMAGEN	DESCRIPCIÓN
CMTDC	CAMIONETA DOBLE CABINA		Vehículo especialmente, diseñado para el transporte de carga y mercancías, con capacidad máxima de cinco plazas. Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.3.
FGC	VAN DE CARGA/ FURGONETA DE CARGA		Vehículo diseñado para el transporte de carga y mercancías. Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.3.
CML	CAMIÓN LIGERO		Vehículo diseñado para el transporte de carga y mercancías provisto de un chasis cabina, de dos ejes, al que se puede montar una estructura para transportar carga. Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.3.

61. A primera vista, parecería que incluir una lista taxativa de subcategorías de vehículos que se pueden rentar es insustancial, pero no es así. Igualmente, esta norma aparentaría únicamente establecer criterios técnicos para el arrendamiento de vehículos, pero tampoco es el caso. En realidad, el efecto de la Norma Impugnada es más profundo y tiene indudable relevancia constitucional, toda vez tiene como consecuencia directa impedir que las compañías de renta de vehículos pueden acceder a los mercados de arrendamiento de subcategorías completas de vehículos que son aptos para el desarrollo de actividades empresariales que no están incluidas en dicho listado, como por ejemplo, sucede con los vehículos para el transporte de carga mediana y pesada.

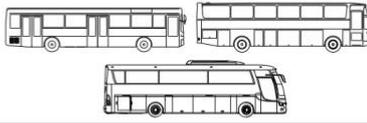
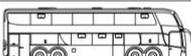
62. La Norma Impugnada impide a las compañías rentar un sinnúmero de subcategorías de automotores, tales como las furgonetas de pasajeros (M2), mini buses y buses (M3) que son comunes, aptos y necesarios para el traslado de personas en una actividad empresarial, y también vehículos comprendidos en las subcategorías de carga mediana (N2) y pesada (N3) que son idóneos para el transporte de bienes. Específicamente, de conformidad con la Norma Técnica Ecuatoriana de clasificación vehicular (NTE INEN 2656), la Norma Impugnada excluye la posibilidad de rentar las siguientes subcategorías:

62.1. **Categoría M:** Vehículos automotores de cuatro ruedas y contruidos para el transporte de pasajeros.

62.1.1. **Subcategoría M2:** Vehículos con capacidad mayor a ocho plazas, sin contar el asiento del conductor, y cuyo PBV no supere los 5000 kg.

CÓDIGO	TIPO	ESQUEMA	DESCRIPCIÓN
FGP	VAN/ FURGONETA DE PASAJEROS		Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.1.4.1 y 3.1.2.1.
MCB	MICROBÚS		Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.2.

62.1.2. **Subcategoría M3:** Vehículos motorizados con más de ocho plazas, además del asiento del conductor, y cuyo PBV sea superior a 5000 kg.

CÓDIGO	TIPO	ESQUEMA	DESCRIPCIÓN
MNB	MINIBÚS		Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.2.
BUS	BUS		Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.2, 3.1.2.2, 3.1.2.3 y 3.1.2.4.
BDP	BUS DE DOS PISOS, PISO Y MEDIO		Vehículo destinado al transporte de pasajeros de dos plantas con espacios internos para la circulación (corredor central), de Clase III. Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.2 y 3.1.2.4.

62.2. **Categoría N:** Vehículos motorizados de cuatro ruedas o más diseñados y contruidos para el transporte de mercancías.

62.2.1. **Subcategoría N2:** Vehículos cuyo PBV sea mayor de 3500 kg y no supere los 12000 kg. (Transporte de carga pesada)

CÓDIGO	TIPO	IMAGEN	DESCRIPCIÓN
CCP	CAMIÓN		Vehículo diseñado para el transporte de carga y mercancías provisto de un chasis cabina, de dos ejes, al que se puede montar una estructura para transportar carga (furgón, plataforma, etc.). Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.3.
CM	CAMIÓN MEDIANO		Vehículo diseñado para el transporte de carga y mercancías provisto de un chasis cabina, de dos ejes, al que se puede montar una estructura para transportar carga (furgón, plataforma, etc.). Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.3.
CCG	CAMIÓN GRANDE		Vehículo diseñado para el transporte de carga y mercancías provisto de un chasis cabina, de dos ejes, al que se puede montar una estructura para transportar carga (furgón, plataforma, etc.). Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.3.

62.2.2. **Subcategoría N3:** Vehículos cuyo PBV sea superior a los 12000 kg.

CÓDIGO	TIPO	IMAGEN	DESCRIPCIÓN
CMP	CAMIÓN PESADO		Vehículo diseñado para el transporte de carga y mercancías provisto de un chasis cabina, de dos, tres o cuatro ejes, al que se puede montar una estructura para transportar carga (furgón, plataforma, etc.), cuyo PBV supere los 12 000 kg Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.3, 3.1.5.
TCM	TRACTO CAMIÓN		Vehículo diseñado para apoyo y arrastre de unidades de carga, no autopropulsadas con dos, tres o cuatro ejes, cuyo PBVC supere los 12 000 kg Ver NTE INEN-ISO 3833, 3.1.5, 3.1.6.

**B.4. La Disposición Impugnada lesiona el contenido esencial del derecho a desarrollar actividades económicas y, en consecuencia, es inconstitucional.**

63. La Disposición Impugnada restringe inconstitucionalmente el derecho a desarrollar actividades económicas de las compañías de renta de vehículos, en el elemento de libertad de acceso al mercado, por las siguientes razones puntuales.

64. En primer lugar, la Norma Impugnada impide el libre ejercicio del derecho a desarrollar actividades económicas, ya que imposibilita a las compañías acceder a los mercados de arrendamiento de vehículos de su elección, pese a que no existe prohibición constitucional que les impida alquilar las subcategorías excluidas por la Disposición Impugnada. En otras palabras, la inconstitucionalidad se produce porque la Norma Impugnada imposibilita que las compañías de arrendamiento de vehículos accedan y participen en los mercados de arrendamiento de su elección y les obstaculiza el desarrollo de actividades económicas que no son consideradas en sí mismas ilícitas.

65. En Ecuador, no existe impedimento alguno para que estas compañías puedan acceder a determinados mercados y ofrecer a los empresarios que realizan transporte por cuenta propia el arrendamiento de subcategorías de automotores que son aptos para el desarrollo de sus actividades comerciales exclusivas, y que arbitrariamente se excluyen del listado comprendido en la Norma Impugnada. Sin embargo, a través de la Norma Impugnada, el Directorio de la ANT impide que personas que tienen la capacidad de prestar un servicio lícito, puedan acceder al mercado de su elección en condiciones auto determinativas, coartándose arbitrariamente su participación.

66. Es importante considerar que existen compañías que, antes de la expedición de la Norma Impugnada, invirtieron sus recursos en la adquisición de vehículos comprendidos en las subcategorías que fueron excluidas de la Norma Impugnada, (incluyendo vehículos de carga mediana y pesada), con la finalidad de prestar sus servicios lícitos y planificaron su actividad empresarial para el desarrollo de dichos segmentos de mercado. Sin embargo, luego de que la Disposición Impugnada excluyó subcategorías enteras del arrendamiento, las compañías se encontraron imposibilitadas de llevar a cabo dichas actividades económicas, vieron menoscabada arbitrariamente su inversión y obstaculizado el acceso a mercados de alquiler de vehículos en los que antes participaban.

67. En segundo lugar, al excluir categorías subcategorías completas de vehículos, la Norma Impugnada tuvo por objeto impedir que las compañías de renta de vehículos puedan acceder a determinados mercados de renta lícitos, lo cual no se encasilla en el concepto de una regulación del derecho a desarrollar actividades económicas, sino en una restricción del contenido esencial del mismo. Como se indicó en los párrafos 39 a 42 *supra*, estamos ante una restricción inconstitucional cuando un órgano normativo impide el ejercicio de un derecho, atenta contra una facultad básica que conforma el contenido esencial del derecho o impone requisitos que en la práctica coartan su ejercicio.

68. Por su naturaleza, es claro que una norma que no permite que una compañía pueda rentar subcategorías completas de vehículos, se encasilla en una clara restricción del derecho a la libertad de empresa, pues impide que la compañía acceda a determinados mercados, mas no establece condiciones o requisitos para el acceso. Una norma de esta naturaleza no puede ser considerada como una mera regulación del derecho, ya que no desarrolla ni facilita las condiciones para el ejercicio del derecho, ni establece requisitos que permitan el libre pero ordenado ejercicio del derecho. Tampoco establece modos, condiciones o formas para que las compañías de arrendamiento de vehículos puedan llevar a cabo sus actividades dentro de mercados específicos, sino que excluye por completo la posibilidad de que puedan acceder y competir en éstos.

69. En tercer lugar, aun cuando el artículo 20 numeral 16 de la LOTTTSV le faculta al Directorio de la ANT a expedir los reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus fines y objetivos, en su calidad de entidad de control y regulación técnica del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, no se observa que la Norma Impugnada se enmarque en el concepto de una regulación técnica. La Disposición Impugnada no pretende establecer

parámetros técnicos, de calidad o seguridad que deben cumplir todas las personas que utilicen ciertas categorías de vehículos para resguardar la seguridad vial, ordenar el tránsito o proteger la vida de los pasajeros, sino que excluye la posibilidad de utilizar subcategorías de vehículos exclusivamente si son rentados.

70. Estaríamos ante una regulación técnica si el Directorio de la ANT hubiese establecido especificaciones o parámetros técnicos, de seguridad o calidad que deban cumplir todos los vehículos de una determinada subcategoría, independientemente de si son comprados o alquilados por las personas que desarrollan transporte por cuenta propia, o incluso si los mismos vehículos son utilizados por las operadoras que prestan servicio de transporte comercial. En otras palabras, el Directorio de la ANT podría establecer condiciones técnicas aplicables a los vehículos, por tanto todos quienes utilicen dichos vehículos deben cumplir dichas condiciones.

71. Sin embargo, este no es el caso, ya que la Norma Impugnada impide que estas subcategorías de vehículos puedan ser utilizadas por empresarios para el transporte por cuenta propia únicamente si son *alquilados*, pero sí pueden ser utilizados por ellos si son *comprados*, o pueden ser utilizados por operadoras para el servicio de transporte comercial. Por lo expuesto, es indiscutible que no estamos frente a una norma que regula las condiciones técnicas en materia de transporte terrestre que permita precautelar la seguridad vial, la integridad física de los pasajeros o ninguna otra finalidad lícita, sino frente a una norma que restringe sólo a las compañías de renta la utilización de dichos vehículos para el desarrollo de sus actividades económicas lícitas.

72. Finalmente, la Norma Impugnada contiene una restricción discriminatoria, pues las mismas subcategorías de vehículos cuya renta no se permite por la Norma Impugnada, sí pueden ser utilizadas por las personas para realizar transporte por cuenta propia si es que los vehículos son comprados o pueden ser utilizadas por las operadoras autorizadas para realizar transporte comercial. Así, se impide que las compañías de arrendamiento de vehículos pueden acceder a mercados completos y lícitos de arrendamiento de vehículos, tales como la renta de vehículos de transporte de carga mediana y pesada, a pesar de que estas subcategorías de vehículos son aptas para el transporte de personas y pueden ser usadas por otros actores, como los operadores de transporte, a quienes la resolución privilegia mediante este cierre arbitrario de mercados de arrendamiento de vehículos.

**C. Tercer cargo de inconstitucionalidad: La Norma Impugnada es inconstitucional porque, aún en el supuesto de que se tratase de una regulación técnica por parte del Directorio de la ANT, limita en forma injustificada y desproporcionada el ejercicio del derecho constitucional a desarrollar actividades económicas.**

73. En subsidio de lo anterior, el tercer cargo que formulo es que en el supuesto no consentido de que la Corte Constitucional considere que la Norma Impugnada no constituye una restricción, sino una regulación técnica del ejercicio del derecho a desarrollar

actividades económicas de las compañías de arrendamiento de vehículos, ésta es inconstitucional por no superar el principio de proporcionalidad.

74. Para justificar este argumento, en primer lugar, indicaré que el principio de proporcionalidad es un mecanismo adecuado para analizar la constitucionalidad de las regulaciones y limitaciones a los derechos constitucionales **(C.1)**; y demostraré que la Norma Impugnada no cumple con los subprincipios que integran el test de proporcionalidad, por lo que la Disposición Impugnada es inconstitucional **(C.2)**.

C.1. Sobre el principio de proporcionalidad como un mecanismo idóneo para analizar la constitucionalidad de las regulaciones y limitaciones de los derechos.

75. El principio de proporcionalidad es un principio general del derecho, derivado de la idea de justicia material, a través del cual se busca que las limitaciones de los derechos constitucionales sean realmente útiles, imprescindibles, necesarias y sobre todo equilibradas y fundadas en razones de interés general, especialmente dirigidas a la protección de los intereses de la colectividad. Asimismo, este principio busca que el ejercicio de la potestad normativa con relación a los derechos se agote con la menor intensidad posible y que ninguna acción del Estado exceda de lo necesario para alcanzar los objetivos establecidos en la Constitución<sup>47</sup>.

76. En el contexto de las regulaciones a las actividades de transporte terrestre, la aplicación del principio de proporcionalidad resguarda la racionalidad de la intervención del Estado en la esfera de acción de los particulares. Aun si la Constitución le faculta a la Asamblea Nacional a regular el transporte terrestre y el derecho fundamental a la libertad de empresa, y la ley confiere al Directorio de la ANT la facultad para expedir los reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus fines y objetivos, en su calidad de entidad de control y regulación técnica del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, es indiscutible que toda regulación debe ser razonable, adecuada y proporcional frente al ejercicio del derecho a desarrollar actividades económicas.

77. Por lo tanto, para analizar la constitucionalidad de la Disposición Impugnada, en caso de que la Corte Constitucional considere que se trata de una regulación o reglamentación técnica del derecho, debemos recurrir al principio de proporcionalidad que ha sido utilizado como un criterio universal de evaluación de la legitimidad y constitucionalidad de las medidas estatales, sobre todo de aquellas que condicionan el ejercicio de los derechos.<sup>48</sup> Además, sobra decir que el test de proporcionalidad ha sido utilizado comúnmente por Corte Constitucional<sup>49</sup> y está reconocido en el artículo 3 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>47</sup> Santofimio Gamboa, Op. Cit. Pg. 293.

<sup>48</sup> Eduardo Montealegre Lynett, Nathalia Bautista Pizarro, Luis Felipe Vergara Peña, La ponderación en el derecho, Universidad Externado de Colombia, Bogotá: 2014. Pg. 11.

<sup>49</sup> Ver Corte Constitucional. Sentencia No. 024-15-SIN-CC, Registro Oficial S. 575 de 28 de agosto del 2015.

C.2. No se cumplen los subprincipios que integran el test de proporcionalidad, por lo que la Disposición Impugnada es inconstitucional.

78. El principio de proporcionalidad verifica, paso a paso, el cumplimiento de tres condiciones o subprincipios concurrentes: (C.2.1) la persecución de un fin legítimo e idoneidad de la medida, (C.2.2) la necesidad, y la proporcionalidad en sentido estricto (C.2.3)<sup>50</sup>. Estos pasos se aplican de manera sucesiva y escalonada, de forma que si la Norma Impugnada no supera cualquiera de las referidas condiciones, se incumplirá con el principio de proporcionalidad y resultará inconstitucional.

79. A continuación demuestro como la Disposición Impugnada no supera el principio de proporcionalidad por no constituir una medida idónea, necesaria ni estrictamente proporcional para la consecución de un derecho o principio constitucional legítimo, por lo que se constituye en una limitación inconstitucional del derecho a desarrollar actividades económicas de las compañías de renta de vehículos.

*C.2.1. Subprincipio de idoneidad*

80. El subprincipio de idoneidad requiere que el Directorio de la ANT acredite el cumplimiento de dos elementos: (i) que la norma tenga un fin constitucionalmente legítimo y (ii) que sea una medida adecuada para alcanzar dicho fin. Respecto del primer elemento, el fin que persigue la norma debe tener fundamento en la propia Constitución o en el bloque de constitucionalidad. Con relación al segundo elemento, la medida debe ser apropiada, es decir, no superflua o ineficaz para arribar al fin constitucionalmente legítimo.

81. De la lectura de la Resolución No. 099-DIR-2021-ANT no se observa, en forma expresa o implícita, un fin constitucional que justifique la exclusión de rentar subcategorías completas de vehículos que son aptos para el transporte de personas y bienes. El Directorio de la ANT no podría alegar que la Disposición Impugnada busca proteger la seguridad vial o la integridad física de pasajeros o transeúntes, pues los mismos vehículos pueden ser utilizados para el transporte por cuenta propia, si son *comprados* por los empresarios. Además, los mismos vehículos pueden ser utilizados por las operadoras de transporte terrestre, por lo que si fuera cierto que estos vehículos comprometen la seguridad o la vida de las personas, no podrían ser utilizados por ninguna persona.

82. Pero aún si el Directorio de la ANT alegase que esos son los fines que persigue la norma, sería imposible alegar que la exclusión de rentar subcategorías de vehículos sea idónea para alcanzar dicho fin. Fines como la seguridad vial o la protección de los pasajeros o transeúntes, se alcanzan mediante normas técnicas, de calidad y seguridad de los vehículos que comprendan, entre otras, normas sobre colisiones frontales y laterales,

---

<sup>50</sup> Eduardo Montealegre Lynett, Op. Cit. Pg. 16.

controles de estabilidad, modificación de estructuras rígidas innecesarias para reducir la gravedad de impactos, sistemas electrónicos de frenadas, etc.

83. Estos fines no se alcanzan excluyendo de la renta subcategorías de vehículos que, al mismo tiempo, son utilizados para desarrollar transporte por cuenta propia por los empresarios si es que son comprados, o para llevar a cabo la prestación del servicio de transporte comercial por las operadoras. Es claro que si esta exclusión constituyera un medio idóneo para garantizar la seguridad vial, la vida o la integridad física de pasajeros o transeúntes, ninguna persona podría utilizar estos vehículos, independientemente de si son comprados o rentados. La consideración del tipo de contrato que se suscribe para utilizar un vehículo específico -ya sea de compra o de renta- no es una distinción adecuada para proteger los fines antes expuestos.

### *C.2.2. Subprincipio de necesidad*

84. El subprincipio de necesidad estudia si es que existen medidas más benignas. Es decir, este análisis requiere analizar si mediante una intervención menos gravosa (en el sentido de comprometer el ejercicio de derechos fundamentales) para los ciudadanos, se pueden lograr los mismos objetivos. En consecuencia, aun en el supuesto no consentido de que la medida fuera idónea, cosa que no admito, correspondería analizar si el Directorio de la ANT disponía de medidas alternativas para obtener los mismos resultados, sin tener que llegar a excluir del arrendamiento a subcategorías completas de vehículos.

85. Si en realidad el fin perseguido por el Directorio de la ANT buscarse proteger la seguridad vial o la integridad de pasajeros o peatones, existen un sinnúmero de otros medios para alcanzar tales fines, como la expedición e implementación de normas técnicas, de calidad y seguridad antes indicadas, entre otras, que apliquen a estas subcategorías de vehículos. Por ende, si existiese un legítimo interés en proteger estos fines, el Directorio de la ANT podría obligar a las compañías de renta que decidan alquilar vehículos de transporte de carga mediana o pesada, por ejemplo, a cumplir requerimientos técnicos aplicables generalmente para todos estos vehículos, antes que tomar la acción más lesiva que es impedirles rentar toda la subcategoría de vehículos.

86. No obstante, debo señalar que el artículo 77D de la LOTTTSV ya establece que los vehículos que pueden ser rentados deben ser previamente habilitados por la ANT, lo que implica que ya existe un mecanismo legal que verifica que el vehículo cumpla con las características legales y técnicas que correspondan al arrendamiento de vehículos en general. Por lo tanto, es innecesaria la exclusión de categorías completas de vehículos aptas para ese servicio, puesto que a través de medidas menos lesivas, que no llevan a impedir el arrendamiento de los vehículos, se cumplen los mismos fines. En consecuencia, la restricción no cumple con el parámetro de necesidad, lo que demuestra, una vez más, que la Disposición Impugnada es inconstitucional.

### *B.2.3. Subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto*

87. La Corte Constitucional ha determinado que cuando una norma no tiene un fin constitucionalmente válido, ni establece una medida idónea y necesaria, no se debe continuar con el análisis de proporcionalidad en sentido estricto, ya que no cumple con los elementos necesarios para que se pueda considerar legítima la limitación de un derecho<sup>51</sup>. Por ende, al no superar los subprincipios de idoneidad y necesidad, es inútil realizar el análisis de proporcionalidad en sentido estricto, ya que la Norma Impugnada no cumple con los requisitos esenciales para que sea considerada constitucional.

**D. Cuarto cargo de inconstitucionalidad: La Norma Impugnada es inconstitucional porque lesiona el contenido esencial del derecho constitucional a desarrollar actividades económicas de los empresarios, en el elemento de libertad de dirección económica.**

88. El cuarto cargo que formulo es que la Norma Impugnada es inconstitucional debido a que vacía de contenido al derecho fundamental a desarrollar actividades económicas, al privarle al empresario que realiza transporte por cuenta propia de la libertad de dirección de su actividad económica, la cual es un elemento que integra el núcleo esencial del derecho. Por lo tanto, la Disposición Jurídica Impugnada viola los artículos 11 numeral 4, 66 numeral 15, y 84 de la Constitución.

89. Con la finalidad de demostrar este cargo, en primer lugar, señalaré que el elemento de libertad de dirección de la actividad económica forma parte del núcleo esencial del derecho a la libertad de empresa (D.1) y, en segundo lugar, explicaré cómo la Norma Impugnada atenta contra este elemento del contenido del derecho, razón por la cual la Disposición Impugnada es inconstitucional (D.2).

**D.1. Sobre el elemento de libertad de dirección de la actividad económica como parte del núcleo esencial del derecho a la libertad de empresa.**

90. El elemento de libertad de dirección de la actividad económica es parte esencial del contenido del derecho a la libertad de empresa, pues determina que el empresario puede llevar a cabo la dirección de la compañía y planificar sus actividades libremente con los recursos que posea. Debido a que la Constitución garantiza el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial como un derecho de libertad, ello implica en el marco de una economía social de mercado, el reconocimiento a los particulares de una libertad de decisión no sólo para actuar en el mercado, sino también para establecer los propios objetivos de la empresa y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado<sup>52</sup>.

---

51 Corte Constitucional, Sentencia No. 7-14-IN/21 y acumulados, párrafo 79.

52 Tribunal Constitucional de España. Tribunal Constitucional, *Sentencia 225/1993*, Boletín Oficial del Estado 183, 8 de julio de 1993, Párr. 113, <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2354>.

91. Este elemento comprende las libertades de adoptar decisiones y de competición en un mercado, de producción, de inversión, de fijación de una política o estrategia comercial y de contratación<sup>53</sup>. Así, al empresario se le garantiza la libre planificación económica, la política de personal, la logística del transporte y la disposición de los medios de producción, por lo que puede optar por desarrollar su actividad económica mediante las modalidades de su libre escogencia, ya sea optando por invertir para adquirir activos propios o ya sea rentando activos para la ejecución de sus actividades productivas. Es decir, la libertad de gestión empresarial le faculta a escoger el modelo que mejor se ajuste a sus intereses económicos y que le permita mejorar su competitividad, hacer más eficiente su operación logística y disminuir costos, en un ámbito de libertad.

D.2. Demostración de la violación del derecho a desarrollar actividades económicas en el elemento de libertad de dirección de la actividad económica.

92. La Disposición Impugnada atenta contra el elemento de libertad de dirección de la actividad económica, ya que desconoce el derecho de las personas a escoger el modelo de gestión de sus activos y de logística de transporte terrestre que más se ajuste a sus intereses económicos y de mercado, lo cual afecta sustancialmente sus oportunidades de mejora competitiva.

93. La competitividad de las empresas se asienta en diversos factores entre los que la eficiencia logística constituye un elemento prioritario. Los costos de transporte para las empresas superan los aranceles de los principales productos exportados de América Latina. En el caso de Ecuador, el costo del transporte excede en más de veinte veces los aranceles promedio cobrados por los Estados Unidos de América<sup>54</sup>.

94. Según diferentes estudios, la logística acapara entre el 60 y el 80 por ciento del coste en las ventas de una empresa. Kotler señala que los principales elementos de los costes de la distribución física son el transporte (37%), el control de existencias (22%), el almacenamiento (21%) y otros como la recepción de órdenes, el servicio al cliente, la distribución y la administración (20%)<sup>55</sup>. Por lo tanto, es natural que el empresario, en ejercicio de su libertad de dirección de la empresa, busque ser más eficiente a través de la optimización de la carga y el "ruteo" mediante la utilización de vehículos más económicos que se adecuen al producto que se comercializa y mejoren la consolidación de carga.

95. Existen dos formas diferentes de enfrentar los importantes desafíos logísticos. La primera es construir un flujo de material constante gracias a redes de transporte y centros de almacenaje, lo que significa que la empresa se ayuda de otras compañías y reduce sus gastos de transporte e inventario (capital y almacenaje), y aprovecha economías de escala de terceros. Pero también existe la modalidad mediante el cual el transporte se gestiona de manera interna, con una secuencia de recursos desde la propia empresa. Esto, a su vez,

<sup>53</sup> Ariño Ortiz, *Principios constitucionales de la libertad de empresa*, Pg. 45.

<sup>54</sup> Clark, Dollar y Micco. *Incidencia del transporte en las exportaciones*. 2015

<sup>55</sup> <https://www.beetrack.com/es/blog/logistica-de-distribucion/>

se puede hacer mediante la compra o renta de vehículos de transporte, es decir, bajo la modalidad de transporte por cuenta propia permitida por la ley.

96. La relevancia del transporte en la estructura de costos y en la fiabilidad del servicio, exige que las empresas busquen servicios que garanticen seguridad, fiabilidad y eficiencia para la distribución física de sus productos, siendo el transporte y el manejo de inventarios, los dos factores críticos principales, que como se ha señalado, las empresas deben considerar para mejorar su comportamiento en la estructura de costos y la llegada de sus productos al consumidor final a tiempo y en óptimas condiciones.

97. En Ecuador, sin embargo de la complejidad y alta especialidad que demanda la logística, las empresas enfrentan importantes dificultades debido a la baja capacidad de reacción y respuesta frente a inconvenientes cotidianos en el manejo de las mercaderías, por débiles sistemas de comunicación, fallos operacionales, inadecuado estado de la flota y bajos niveles de planificación en relación con la cantidad de productos a transportar, los horarios de disponibilidad, entre otros.

98. La eficiencia en el transporte incide directamente en el manejo de inventarios, presentándose una relación directamente proporcional entre eficiencia del transporte y manejo de los inventarios (transporte lento y desorganizado incrementa inventarios). Diversos estudios de la gestión logística en nuestra región, establecen que las eficiencias en logística se alcanzan con modelos de gestión flexibles que permitan responder a los permanentes cambios del mercado y a las constantes dificultades operativas en la distribución física de productos, por lo que es cada vez más crítica la relación entre la calidad de la oferta (servicios de transporte) y la demanda (características y requerimientos de la carga), que debe ser enfrentada con una gestión basada en sistemas tecnológicos que integren la operación logística y sustente la toma de decisiones en información oportuna<sup>56</sup>.

99. Todo ello demanda de las empresas el destino de importantes recursos gerenciales, técnicos y económicos, que pueden ser distraídos del giro principal del negocio. En este marco, el alquiler de vehículos constituye una alternativa de enorme valor para las empresas, particularmente las PYMES, puesto que es un catalizador de la productividad y un motor de desarrollo productivo cuando hay limitaciones de capital de inversión y necesidad de movilizar el negocio. La tendencia a nivel mundial, tanto para personas naturales como jurídicas, es la preferencia de arriendo en lugar de la compra de activos, puesto que se liberan importantes recursos que en lugar de destinarse a la adquisición de activos se pudieran destinar a inversiones estratégicas para la empresa. Además, la renta contribuye a mantener el parque automotor joven, ayudando a bajar la contaminación ambiental y las ineficiencias.

100. El arrendamiento de vehículos aporta valor a las compañías pues les permite controlar los costos, generar economías de escala y renovar permanente la flota. En la

---

<sup>56</sup> Barbero, Jose A, Logística de cargas en América Latina y el Caribe: una agenda para mejorar su desempeño”, 2010.

mayoría de casos, en las actuales condiciones del Ecuador, no se justifica la compra vehículos propios, tanto por el tamaño de la actividad así como por la capacidad económica de las empresas o de las personas. Por otra parte, la emergencia derivada de las actuales circunstancias sanitaria, sociales y económicas, requiere un manejo directo de los bienes transportados, lo que implica que deban existir menos intermediarios entre el productor o distribuidor y el consumidor.

101. No obstante, por efecto de la Norma Impugnada, los empresarios ven restringida su libertad de decidir -por sí mismos- como dirigir su empresa, gestionar sus recursos y activos, y escoger la modalidad de logística de transporte que más se ajuste a sus necesidades. Esto, por cuanto la Disposición Impugnada impide que se alquilen subcategorías de vehículos aptos para el transporte de personas y bienes en la actividad empresarial, tales como los vehículos de carga mediana o pesada, lo cual direcciona al empresario a comprar vehículos. Si aquello no fuese posible, la Norma Impugnada los obliga a contratar el servicio de transporte de bienes con operadoras de transporte comercial, restringiendo arbitrariamente su libertad para dirigir su actividad empresarial.

102. En consecuencia, la Disposición Impugnada es inconstitucional porque impide a las personas, en forma libre y autónoma, acceder a una alternativa de logística lícita para la gestión de su actividad económica. En particular, se les impide acceder a una modalidad que contribuye a generar importantes ahorros en costos del transporte, mejora la eficiencia de la operación, libera recursos para ser invertidos en el giro del negocio, mejora el comportamiento de indicadores de endeudamiento y rentabilidad, permite tener una flota permanentemente actualizada tecnológicamente, reduce la carga administrativa dentro de la empresa y optimiza la planificación de las rutas de distribución, entre otras, aun cuando no existe ningún tipo de prohibición constitucional o legal.

103. Esto es sumamente perjudicial para los empresarios, puesto que a nivel general, se ha demostrado que el arrendamiento de vehículos produce un ahorro aproximado del 15% en comparación con cualquier otro mecanismo de financiamiento y absorbe el 55% de los costos de la operación directa con vehículos propios<sup>57</sup>. Adicionalmente, proporciona seguridad en el gasto y la posibilidad de adecuar la dimensión de la flota a las necesidades del negocio. También mejora el balance, ya que el renting se contabiliza como gasto y no como activo, y ofrece ventajas fiscales para empresarios y trabajadores autónomos. Finalmente, permite un mayor acceso a vehículos nuevos, lo cual reduce el impacto al medio ambiente<sup>58</sup> y mejora la seguridad en el transporte terrestre de pasajeros y bienes<sup>59</sup>.

104. En conclusión, la Norma Impugnada coarta a las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades empresariales el ejercicio de una libertad básica del derecho a desarrollar actividades económicas, que es la libertad de dirección de la actividad

---

<sup>57</sup> (Barrau Romero A., 2008)

<sup>58</sup> Según el Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético (IDAE), los vehículos de renting han ahorrado en España el consumo de 105 millones de litros de combustible y la emisión de 121.000 toneladas de CO<sub>2</sub> a la atmósfera, el equivalente a lo que absolvería un bosque con seis millones de árboles en cuatro años.

<sup>59</sup> Estos vehículos, al ser más nuevos, también incorporan los últimos avances en materia de seguridad. «Son los mejor dotados en términos de dispositivos de seguridad», resalta Agustín García.

empresarial. La Disposición Impugnada les impide decidir sobre la utilización de sus recursos para la logística de transporte terrestre, pues impide la renta de categorías de vehículos que, si quieren ser utilizados, deben ser comprados por los empresarios. Si aquello no fuese posible, por inexistencia de recursos o por cualquier otra razón, el Directorio de la ANT lleva a que los empresarios se vean forzados a contratar los servicios de transporte comercial con las operadoras autorizadas.

## **VI. PRETENSIÓN**

105. Sírvanse admitir a trámite esta demanda por cumplir los requisitos dispuestos en la Constitución y en la LOGJCC. En lo principal, solicito respetuosamente que, con base en los fundamentos expuestos en esta demanda, se declare la inconstitucionalidad por el fondo del artículo 7 de la Resolución No. 099-DIR-2021-ANT expedida por el Directorio de la ANT y, en consecuencia, se expulse esta norma del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

## **VII. CITACIÓN AL ÓRGANO ACCIONADO**

106. Se citará con esta demanda al Mgs. Ernesto Emilio Varas Valdez, en su calidad de Director Ejecutivo y, como tal, representante legal de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, o quien ejerza el cargo en la fecha en que se realice la citación, en su despacho ubicado en la Av. Antonio José de Sucre y José Sánchez, 170132, Distrito Metropolitano de Quito.

107. Se notificará con esta demanda al Dr. Juan Carlos Larrea Valencia, en su calidad de Procurador General del Estado, en su despacho ubicado en la Av. Amazonas N39-123 y Arízaga, Distrito Metropolitano de Quito.

## **VIII. ANEXOS**

108. Acompaño a la demanda los siguientes documentos:

108.1. **Anexo 1.** Registro del Directorio de Corporent.

108.2. **Anexo 2.** Registro Oficial No. 599 del 16 de diciembre de 2021 que contiene la Resolución No. 099-DIR-2021-ANT expedida por el Directorio de la ANT.

108.3. **Anexo 3.** Norma Técnica Ecuatoriana de clasificación vehicular (NTE INEN 2656).

## **IX. AUTORIZACIONES Y NOTIFICACIONES**

109. Recibiré notificaciones en la casilla constitucional 238, en la casilla electrónica 1715546246 y en los correos electrónicos [notificaciones@pbplaw.com](mailto:notificaciones@pbplaw.com), [dortiz@pbplaw.com](mailto:dortiz@pbplaw.com) y [rvelasco@pbplaw.com](mailto:rvelasco@pbplaw.com)

110. Designo como mis patrocinadores a los abogados Rodrigo Jijón Letort, Edgar Ulloa Balladares, José David Ortiz Custodio, Ricardo Velasco Cuesta y Mario Navarrete Serrano,

a quienes autorizo para que en forma individual o conjunta suscriban escritos, comparezcan a la audiencia pública que se convoque o realicen cuanto acto o gestión sea necesaria para la defensa e intereses de mi representada en este caso.

Firmo junto con mis abogados patrocinadores.

Humberto Mauricio Peña Romero  
Secretario General

Edgar Ulloa Balladares  
Mat. 17-2006-33 CJ

José David Ortiz Custodio  
Mat. 17-2010-532 CJ

Ricardo Velasco Cuesta  
Mat. 17-2006-317 CJ