

Quito, D.M. 20 de octubre de 2021

**CASO No. 18-14-IN**

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN  
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,  
EMITE LA SIGUIENTE**

**SENTENCIA**

**Tema:** Esta sentencia analiza una demanda de inconstitucionalidad pública, que impugna la Resolución No. 025- DE-2012-ANT de fecha 08 de mayo de 2012, emitida por el Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que establece el "censo 2008-2009" como requisito para acceder al proceso de regularización para el registro, regulación y legalización del servicio comercial en tricimotos y mototaxis. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte Constitucional establece que al estar dicha resolución derogada y al no tener la potencialidad de producir efectos jurídicos, no procede realizar el control constitucional de la misma.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 23 de julio de 2014, Juan Carlos Ureta Cedeño, quien comparece por sus propios y personales derechos y en calidad de representante legal de la Asociación Civil de Tricicleros "Divino Niño"; Santos Andrés Campos Hidalgo, quien comparece por sus propios y personales derechos y en calidad de representante legal de la compañía COTRICAMSA S.A.; Héctor Hernando Homero Villigua, quien comparece por sus propios y personales derechos y en calidad de representante legal de la compañía MOTOAMIGO INDEPENDIENTE S.A.; Ramón Antonio Rosado García, quien comparece por sus propios y personales derechos y en calidad de representante legal de la ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES "JARATRANSINTER"; y otros, presentaron acción pública de inconstitucionalidad en contra de la Resolución No. 025- DE-2012-ANT<sup>1</sup> de fecha 08 de mayo de 2012, emitida por el Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.
2. El 8 de octubre de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente causa. En dicha providencia, además, se corrió traslado a la Procuraduría General del Estado y a la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, a fin de que se pronuncien sobre la constitucionalidad de la normativa impugnada.

<sup>1</sup> La resolución impugnada contiene las reglas y requisitos para la regularización de tricimotos, mototaxis y similares en el país.

3. El 21 de noviembre de 2014, mediante memorando No. 555-CCE-SG-SUS-2014 se remitió el expediente al entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera, a quien por sorteo le correspondió el conocimiento de la causa.
4. El 12 de noviembre de 2014, la Procuraduría General del Estado contestó la demanda trasladada por la Corte Constitucional. El 13 de noviembre de 2014, Alfonso Auz Jaran Procurador Judicial del abg. Héctor Augusto Solórzano Camacho, Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial contestó la demanda de inconstitucionalidad.
5. El 22 de abril de 2015, Ramiro Rivadeneira Silva, Defensor del Pueblo, presentó *amicus curiae*.
6. El 23 de junio de 2015, el ex juez constitucional Dr. Manuel Viteri Olvera avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia pública para el día 30 de junio de 2015.
7. El 30 de junio de 2015, se sentó razón de que comparecieron a la audiencia los señores Juan Carlos Ureta Cedeño, legitimado activo, acompañado de su patrocinador Dr. Mario Melo Cevallos; la Dra. Doris Palacios, en representación del Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Tránsito, autoridad accionada; y el Dr. Diego Carrasco, en representación de la Procuraduría General del Estado, diligencia que no se llevó a efecto en virtud de que el juez sustanciador se hallaba atendiendo otras actividades del despacho.
8. Mediante auto de 1 de julio de 2015, el juez constitucional Manuel Viteri Olvera señaló nueva fecha de audiencia, para el día 21 de julio de 2015.
9. El día 21 de julio de 2015, se llevó a cabo la audiencia pública de la presente causa<sup>2</sup>.
10. El día 05 de febrero de 2019, entraron en funciones los actuales miembros de la Corte Constitucional. El 9 de julio de 2019, en el sorteo realizado en el Pleno del organismo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento el 29 de julio de 2021, requiriendo al Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que remita una certificación sobre la vigencia de las normas demandadas.

---

<sup>2</sup> A la misma comparecieron los señores Juan Ureta Cedeño, representante de la Asociación de Tricicleros "Divino Niño", legitimado activo, acompañado de su patrocinador, Dr. Mario Melo; Dra. Doris Palacios, en representación del Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Tránsito, accionado; Dra. Jenny Veintimilla, en representación de la Procuraduría General del Estado; y el Dr. Rodrigo Varela Torres, en representación de la Defensoría del Pueblo.

11. Mediante oficio Nro. ANT-ANT.-2021-16154 de 20 de agosto de 2021, el Director de Secretaría General de la Agencia Nacional de Tránsito respondió lo requerido, indicando que la Resolución No. 044-DIR-2014-ANT derogó y dejó sin efecto la Resolución 025-DIR-2010-CNTTTSV, de fecha 03 de marzo de 2010, que contenía "El Reglamento de Servicio de Transportación Terrestre Comercial de Tricimotos, Mototaxis o Similares", y que la Resolución 030-DIR-2015-ANT<sup>3</sup> derogó expresamente en el artículo 1 el contenido de la Disposición General Primera de la Resolución No. 044-DIR-2014-ANT. Concluyendo en la parte pertinente que: *“se considera que existe una derogación tácita de la Resolución 025-DE-2012-ANT, por cuanto la normativa base para la elaboración de la misma fue derogada expresamente con la resolución No. 044-DIR-2014-ANT y 030-DIR-2015-ANT”*.

## II. Competencia de la Corte Constitucional

12. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad, en virtud del numeral 2 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador.

## III. La norma alegada como inconstitucional y los argumentos

13. Los accionantes cuestionan la constitucionalidad de la Resolución No. 025- DE-2012-ANT de fecha 08 de mayo de 2012, emitida por el Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

14. El tenor de las normas impugnadas es el siguiente:

*"Art. 1.- Todas Las organizaciones inmersas en el proceso de regularización de transporte terrestre, comercial de tricimotos, mototaxis o similares y que hayan sido censadas en el año 2008-2009, tendrán COMO PLAZO MÁXIMO EL 28 DE FEBRERO DE 2013 para la culminación de los procesos pendientes y el cumplimiento de todos con los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; (...).*

*Art. 2.- El plazo para la recepción de la documentación, concluyó el 31 de enero de 2011, por lo cual, no se receptorán nuevos trámites bajo ningún concepto".*

15. Los accionantes sostienen que las normas que sustentan su demanda son los artículos 76 numeral 7, 11 numeral 2, 33, 319, 325, 329 y 425 de la Constitución de la República. Además, acusan que las normas demandadas contravienen el orden constitucional ya que *“La Resolución que establece, un requisito adicional a los que ya establece la Ley y su Reglamento, excluye a una gran parte de organizaciones de transporte comercial en tricimotos y mototaxis imposibilitándoles de acceder al programa de regularización ante la ANT.”*

---

<sup>3</sup> Emitida el 29 de mayo de 2015.

**16.** La argumentación se centra en que con la expedición de dichas normas se ha discriminado a numerosos ciudadanos, a más de limitar las posibilidades de acceder a una fuente de trabajo. Dado que, los accionantes argumentan que al solicitar el censo 2008-2009 para acceder al proceso de regularización, la resolución establece un requisito adicional a los que ya establece la Ley y su Reglamento<sup>4</sup>, imposible de aplicar; pues, afirman que *“del mismo Informe Técnico Legal Concluyente de fecha 06 de mayo de 2013, emitido por la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión, se desprende que no hubo un "censo" como tal en las Provincias donde se encuentra este tipo de transporte, por lo que no es posible aplicar este requisito”*. Por tanto, la norma impugnada, según aseveran los accionantes, transgrede los derechos al debido proceso, igualdad y no discriminación y trabajo.

**17.** Adicionalmente, los accionantes afirman que *“la Resolución no puede basarse en una norma de inferior jerarquía que establece requisitos que no se cumplieron en la realidad, y por ende carece de una fundamentación sólida”*.

**18.** La Procuraduría General del Estado en su contestación, manifiesta que:

*El acto normativo impugnado emitido por el ex Director Ejecutivo de la ANT, tiene como sustento lo dispuesto en el artículo 86 y la Disposición General Segunda de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; en varios artículos del Reglamento específico para este tipo de transporte, emitido mediante Resolución No. 052-DIR-2010-CNTTSV, de 3 de marzo de 2010, por el Directorio de la entonces Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (hoy ANT), con base en la facultad otorgada por el artículo 20, numeral 17 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y en el INSTRUCTIVO ADMINISTRATIVO PARA LA RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS PREVIO AL REGISTRO, REGULACIÓN Y LEGALIZACIÓN DE SERVICIO COMERCIAL EN TRICIMOTOS Y MOTOTAXIS, dictado en el año 2010. En tal virtud, el acto normativo impugnado no solamente se sustenta en dicho instructivo, como lo pretende dar a entender los accionantes.*

**19.** Adicionalmente, afirma que:

*Dentro de su articulado la resolución acusada como inconstitucional, no se determina requisitos para su regularización, como erradamente lo manifiestan los accionantes en su demanda, sino únicamente determina los plazos para la legalización de su personería jurídica como para obtener el permiso de operación respectiva.*

**20.** Finalmente, arguye que:

---

<sup>4</sup> Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, y su Reglamento específico para este tipo de transporte, emitido mediante Resolución No. 052-DIR-2010-CNTTSV, de 3 de marzo de 2010, por el Directorio de la entonces Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (hoy ANT).

*Al señalar los accionantes que la Resolución No. 025-DE-2012-ANT de fecha 8 de mayo de 2012 estaría violando el principio de jerarquía normativa, al presuntamente exigir un requisito adicional no previsto tanto en la ley como en su reglamento, es la jurisdicción contenciosa administrativa la competente para pronunciarse sobre aquello, pues así lo determina el artículo 10 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en concordancia con el artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial.*

- 21.** El Abogado Alfonso Auz Jaramillo, Procurador Judicial del abogado Héctor Augusto Solórzano Camacho, Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad, señalando que:

*(...) el sustento de dicho acto normativo impugnado, no fue únicamente el Instructivo; que establecía los requisitos para la emisión del informe de factibilidad previo a la constitución jurídica, entre otros, la presentación del certificado del Censo 2008-2009, sino que se sustentó además, en la Ley y el Reglamento de Servicio de Transportación Terrestre, Comercial de Tricimotos, Mototaxis o Similares; normatividad específica para este tipo de transporte; y no como maliciosamente pretende dar a entender la parte accionante.*

- 22.** Así mismo, afirma que:

*(...) el o los accionantes, pretenden dar el giro de que, esta resolución afecta a sus derechos constitucionales particulares, cuando en realidad tienen una mera expectativa que no constituye derecho, puesto que ni siquiera se encuentran constituidos en compañías de transporte en tricimotos o similares, para que puedan acceder a un permiso de operación, que es el título habilitante que les permitirá prestar el servicio a cambio de una contraprestación económica, de acuerdo a lo establecido en los artículos 57 y 72 de la LOTTTSV. (...)*

- 23.** Agrega que “El accionante como está claro, no ha presentado oportunamente ningún reclamo en sede administrativa ni ante los jueces ordinarios, a pesar de que su impugnación, se asienta en alegaciones de mera legalidad (...)”.

- 24.** Finalmente, señala que:

*(...) es responsabilidad y obligación del Director Ejecutivo de la ANT, procurar que la prestación del servicio de transporte terrestre en sus distintas clases, se ajuste a condiciones técnicas de seguridad, eficiencia y calidad, anteponiendo el bienestar colectivo por encima del interés particular de un grupo de personas, que aspiran a desarrollar una actividad económica, quienes no fueron considerados en el proceso de regulación y legalización del transporte excepcional alternativo en tricimotos, porque empezaron a prestar el servicio con posterioridad al año 2009, por lo que, no les corresponda acceder a este proceso (que no es un plan), cuyo objetivo era el de legalizar las unidades que se encontraban prestando servicio de transporte de pasajeros, antes de la expedición de la LOTTTSV, sin contar con ninguna autorización emitida por el ente competente, para lo cual debían cumplir con requisitos legales y técnicos; y adicionalmente, evitar la proliferación de estos*

*vehículos, que fue lo que en la práctica sucedió, en cuanto tuvo conocimiento la ciudadanía de que se estaba llevando a cabo este proceso.*

#### **IV. Análisis constitucional**

- 25.** En el presente caso, tal como se mencionó en párrafos previos, la demanda de inconstitucionalidad fue planteada en contra la de Resolución No. 025- DE-2012-ANT de fecha 08 de mayo de 2012, emitida por el Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.
- 26.** Los accionantes manifiestan que, el requisito alegadamente *“posterior y sin fundamento normativo”* del censo 2008-2009, *“excluye a una gran parte de organizaciones de transporte comercial en tricimotos y mototaxis imposibilitándoles de acceder al programa de regularización ante la ANT”,* y *“genera que todos los trabajadores que forman parte de las organizaciones que no cumplan con el requisito del censo, pierdan su fuente única de trabajo libremente escogido, que les permite tener una vida digna.”*
- 27.** La resolución No. 025-DE-2012-ANT fue emitida dentro del marco de la Resolución Nro. 052-DIR-2010-CNTTTSV. Pues, la resolución 052-DIR-2010-CNTTTSV expidió el Reglamento de Servicio de Transportación Terrestre Comercial de Tricimotos, Mototaxis, o Similares; siendo ésta la primera norma que reguló este tipo de servicios de transporte, convirtiéndose en el reglamento general de aplicación de la materia. Tanto así, que el considerando primero de la resolución No. 025-DE-2012-ANT, invoca la emisión del Reglamento de Servicio de Transportación Terrestre Comercial de Tricimotos, Mototaxis, o Similares mediante la Resolución 052-DIR-2010-CNTTTSV.
- 28.** Conforme lo manifestó la Agencia Nacional de Tránsito en su escrito de 20 de agosto de 2021, la resolución 052-DIR-2010-CNTTTSV fue derogada por la resolución No. 044-DIR-2014-ANT. Así, se observa que la resolución No. 044-DIR-2014-ANT en su disposición derogatoria establece *“Derogar y dejar sin efecto la Resolución No. 052- DIR-2010-CNTTTSV. de fecha 03 de marzo de 2010, expedida por el Directorio de la Comisión Nacional del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial”*.
- 29.** Por tanto, se constata que la normativa base de la resolución impugnada (No. 025-DE-2012-ANT) ha sido derogada, tal como lo señala el Director de Secretario General de la Agencia Nacional de Tránsito.
- 30.** Posteriormente, la resolución 030-DIR-2015-ANT en su artículo 1 resuelve *“Derogar en su totalidad el contenido de la Disposición General Primera<sup>5</sup> de la*

<sup>5</sup> PRIMERA.- Las constituciones jurídicas y concesiones de permiso de operación, previstas en el presente Reglamento, se sujetarán estrictamente al proceso de regularización iniciado en el 2008 por la entonces Comisión Nacional de Tránsito. Concluido el proceso de regularización de transporte terrestre

*Resolución No 044-DIR-2014-ANT de 28 de abril de 2014 denominada "Reglamento de Servicio de Transporte Terrestre Alternativo Excepcional de Tricimotos" toda vez que la modalidad de transporte en tricimotos es de ámbito intracantonal y son los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) quienes deben asumir dichas competencias".*

- 31.** Por tanto, se constata que la Disposición General Primera de la Resolución 044-DIR-2014-ANT, que establecía que *"los cupos asignados en la concesión del permiso de operación serán autorizados de conformidad con el censo realizado en los años 2008-2009"*, también ha sido derogada, ya que el artículo primero de la resolución 030-DIR-2015-ANT determinó que dichas competencias le corresponden a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- 32.** El artículo 76 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece como un principio del control abstracto de constitucionalidad, lo siguiente:

*"8. Control constitucional de normas derogadas. - Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad."*

- 33.** De acuerdo con esta prescripción, solamente cabe efectuar control de constitucionalidad de normas derogadas cuando tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos. Sobre esta posibilidad, en la sentencia No. 15-18-IN/19, esta Corte Constitucional ha señalado que:

*"...dicho artículo recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado."*

- 34.** Desde esta perspectiva, este Organismo podrá examinar la constitucionalidad de una norma que no se encuentra vigente, únicamente si existe la posibilidad de que surta efectos jurídicos.
- 35.** En el caso concreto, a partir de la derogatoria de la Disposición General Primera de la Resolución No 044-DIR-2014-ANT, los enunciados normativos demandados no tienen la capacidad de producir efectos jurídicos en la actualidad, ni tampoco se verifica que existen elementos para establecer una presunción de unidad normativa con otras normas del ordenamiento jurídico. Dado que, como establece el artículo

---

*para el servicio alternativo excepcional de tricimotos, no se podrá constituir nuevas compañías para esta modalidad, ni extender incrementos de cupo a las operadoras ya habilitadas, por lo tanto, los cupos asignados en la concesión del permiso de operación serán autorizados de conformidad con el censo realizado en los años 2008-2009.*

primero de la resolución 030-DIR-2015-ANT, la competencia para regular y otorgar concesiones de permiso de operación para la regularización de transporte terrestre para el servicio alternativo excepcional de tricimotos, moto taxi y similares pertenece a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. De esta forma, es claro que la Agencia Nacional de Tránsito ha perdido dicha facultad y así las normas impugnadas no forman parte del orden jurídico actual.

- 36.** Esto se corrobora con los artículos 262 numeral 3 y 264 numeral 6 de la Constitución de la República que establecen que:

*“Art. 262.- Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:*

*3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.*

*Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:*

*6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.”*

- 37.** En función de esto, se evidencia que las normas impugnadas quedaron insubsistentes por efecto de normas sobrevinientes, que determinan que la Agencia Nacional de Tránsito, de conformidad con la Constitución, no es competente para regular el servicio alternativo excepcional de tricimoto. Consecuentemente, las normas impugnadas no poseen la capacidad de generar efectos ulteriores, ni tampoco existe unidad normativa entre la norma derogada y las normas sobrevinientes.
- 38.** Como resultado, dado que las normas ahora vigentes ya no pueden conciliarse con las anteriores<sup>6</sup>, dado que la ANT ya no tiene la facultad de regular este servicio, sino los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se constata la afirmación del Director de Secretario General de la Agencia Nacional de Tránsito que considera que *“existe una derogación tácita de la Resolución 025-DE-2012-ANT (...)”*.
- 39.** Por todas las consideraciones anotadas, la Corte Constitucional no se pronuncia respecto de la inconstitucionalidad impugnada de la Resolución 025-DE-2012-ANT.

---

<sup>6</sup> Art. 37 del Código Civil “Es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior”

### **V. Decisión**

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad planteada.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 20 de octubre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**