

Quito, D.M., 04 de abril de 2024

CASO 7-21-IA

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

SENTENCIA 7-21-IA/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza la acción de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 1 de la resolución SM-006-2014, de 10 de noviembre de 2014, emitida por el secretario de movilidad del Distrito Metropolitano de Quito. La Corte rechaza la demanda por improcedente al verificar que la disposición impugnada fue derogada, que su contenido no se reproduce en alguna disposición vigente y que no genera efectos ultractivos.

1. Antecedentes procesales

1. El 29 de noviembre de 2021, Fabricio Paúl Merizalde Obando, Juan Alipio Mogollón Cevallos, Gonzalo Mora Miño, Carmita Elizabeth Peñafiel Freire y José Rafael Buitrón Rojas (“**accionantes**”) presentaron una demanda de inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 1 de la resolución SM-006-2014, de 10 de noviembre de 2014, emitida por el secretario de movilidad del Distrito Metropolitano de Quito (“**SMDMQ**”).¹
2. El 14 de enero de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite y negó la suspensión provisional de la disposición demandada.² Además, solicitó al Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, a la Secretaría de Movilidad del Distrito Metropolitano de Quito y al procurador general del Estado que intervengan para defender o impugnar la constitucionalidad de la disposición demandada.
3. El 11 de febrero de 2022, el secretario de movilidad del Distrito de Metropolitano presentó el escrito requerido.

¹ En la misma fecha, el caso fue sorteado al ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

² El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformado por los jueces constitucionales Carmen Corral Ponce y Alí Lozada Prado, y por el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

4. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes quien, en atención a la resolución cronológica de las causas, avocó conocimiento del caso el 8 de enero de 2024.

2. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

5. La disposición acusada como inconstitucional es el artículo 1 de la resolución SM-006-2014 que dispone:

Artículo 1.- Definición. - Para efectos de la presente resolución se entenderá como “Chivas” aquellas unidades que presten un servicio de transporte comercial turístico temporal durante un año o en una temporada especial del año, con carácter festivo. Las características de estos automotores corresponden a aquellos buses tipo costa, o vehículos modificados en su área de carga mediante plataformas adecuadas para la prestación de este servicio.

3. Competencia

6. De acuerdo con lo establecido en el artículo 436 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Pleno es competente para conocer y resolver acciones de control abstracto de constitucionalidad sobre actos administrativos con efectos generales.
7. Al respecto, cabe indicar que los actos administrativos con efectos generales se caracterizan porque, como todos los actos administrativos, sus efectos se agotan con su cumplimiento. Esto a diferencia de los actos normativos, cuyos efectos jurídicos son abstractos y obligatorios, no se agotan con su cumplimiento.³
8. En el presente caso, la resolución SM-006-2014 contiene disposiciones de carácter general que no se agotan con su cumplimiento y que se dirigen a quienes ajusten su conducta al supuesto de hecho previsto en las mismas. La resolución SM-006-2014 surte efectos generales debido a que es aplicable para todas las situaciones en donde se requiera normar la prestación del servicio de los vehículos denominados “Chivas”. La resolución SM-006-2014 se trata, en consecuencia, de un acto normativo de origen no parlamentario.

³ Código Orgánico Administrativo, artículos 98 y 128. La Corte Constitucional se ha pronunciado en este sentido en las sentencias 7-14-AN/21, 24 de marzo de 2021, párr. 14; 45-17-AN/21, 18 de agosto de 2021, párr. 31; 23-20-IN/22, 12 de enero de 2022, párr. 23; 2-21-IA/23, 2 de agosto de 2023, párr. 12; y, 97-20-IN/24, 13 de marzo de 2024, párr. 43.

9. Ahora bien, la Corte nota que los accionantes, al presentar su demanda, identificaron el acto impugnado como un “acto administrativo con efectos generales”. No obstante, este error formal no obstruye la labor que debe realizar la Corte Constitucional en la sustanciación de la causa.⁴

10. Este Organismo, en causas anteriores, ha establecido que:

la identificación del accionante respecto a la naturaleza del acto impugnado -como un acto normativo no parlamentario o administrativo con efectos generales-, no es una causal de improcedencia de la acción y constituye un error formal que puede ser subsanado directamente por la Corte en aplicación de los principios de formalidad condicionada y economía procesal, establecidos en los numerales 4 y 7 del artículo 4 de la LOGJCC, en tanto no tiene consecuencia alguna sobre el trámite aplicable a la presente acción.⁵

11. Por lo expuesto, aun cuando los accionantes señalaron que la norma impugnada es parte de un acto administrativo con efectos generales, en virtud de los principios de formalidad condicionada y economía procesal, reconocidos en los numerales 4 y 7 de la LOGJCC, se ejercerá el control abstracto de constitucionalidad de la disposición impugnada.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

12. De la revisión de la demanda, se encuentra que los accionantes plantearon dos cargos sobre la posible transgresión de los derechos a la igualdad y no discriminación y al trabajo.

13. Respecto de la transgresión del derecho a la igualdad y no discriminación, los accionantes citan los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución y señalan que:

13.1.La disposición impugnada al referirse solamente a las chivas “se traduce en un trato discriminatorio para todos aquellos operadores que, contando con la maquinaria necesaria, los permisos y el contingente humano y financiero, no pueden prestar sus servicios dentro de la ciudad”.

⁴ En similar sentido ver CCE, sentencias 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párrs. 31-36; y, 2-21-IA/23, 2 de agosto de 2023, párrs. 14 y 15.

⁵ CCE, sentencias 8-20-IA/20, 5 de agosto de 2020, párrs. 31-36; y, 2-21-IA/23, 2 de agosto de 2023, párrs. 14 y 15.

13.2. Agregan que:

Los buses fiesta son el ejemplo de esto, pues son vehículos que pese a dar un “servicio de transporte comercial turístico temporal durante más de un año o una temporada especial del año, con carácter festivo”, no son considerados chivas por el mero hecho de no ser “buses tipo costa, o vehículos modificados en su área de carga mediante plataformas adecuadas para la prestación de este servicio”. [Énfasis del original omitido]

13.3. Los accionantes elaboran un “test de proporcionalidad” y señalan que respecto al fin constitucionalmente válido “no lo sigue, porque viola derechos esenciales como el de no discriminación como ya se indicó y el derecho al trabajo”. Sobre la idoneidad mencionan que “no existe otra medida alternativa igualmente idónea que no sea la de que a través de un acto administrativo con efectos generales se declare que los buses fiesta también son considerados como [chivas]”. En cuanto a la proporcionalidad arguyen que “no se explica porque a otros se les permite circular como transporte turístico sin ni siquiera contar con las medidas de seguridad necesarias y a los que si la tienen como los buses fiesta no, [así] el grado de realización del fin perseguido no es mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental”. [sic]

14. Respecto a la alegada incompatibilidad con el derecho al trabajo, los accionantes mencionan que, si bien los buses fiesta prestan sus servicios durante todo el año, “no es menos [cierto] que la mejor temporada es las festividades”, por ello la resolución impugnada transgrede el derecho al trabajo y la Secretaría de Movilidad “[ha] descuidado el actualizar a la realidad que el Distrito Metropolitano de Quito requiere a la fecha”.

15. Los accionantes pretenden que se declare la inconstitucionalidad del artículo 1 de la resolución SM-006-2014 y, mediante una sentencia aditiva, se incorpore la frase “tipo fiesta” en la definición de “chivas”, luego de la frase “aquellos buses tipo costa”.

4.2. Posición de la SMDMQ

16. En su escrito, la SMDMQ indica que, mediante la resolución SM-010-2019 de 1 de marzo 2019, se expidió:

[E]l PROCEDIMIENTO PARA LA EMISIÓN DE LA AUTORIZACIÓN DE RUTA DE CIRCULACIÓN PARA EXCURSIÓN EN CIRCUITO FIJO PARA EL TRANSPORTE TERRESTRE TURÍSTICO DENTRO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, norma en la que se estableció el procedimiento técnico y administrativo que los operadores

autorizados para brindar el servicio de transporte terrestre turístico en vehículos especiales, cuya actividad específica sea la excursión en circuito fijo, deben efectuar ante la Secretaría de Movilidad con la finalidad de obtener la autorización de ruta de circulación en excursión en circuito fijo dentro del sistema vial del Distrito Metropolitano de Quito. [énfasis corresponde al original]

17. La SMDMQ señala que la resolución SM-010-2019 garantiza y protege los derechos constitucionales de los operadores de transporte terrestre turístico, legalmente constituidos.
18. Agrega que la disposición derogatoria única de la resolución SM-010-2019 “prescribe que, a partir de la suscripción de ésta, quedan derogadas todas las disposiciones de igual o menor jerarquía que sobre este asunto haya expedido la Secretaría de Movilidad; así como, las autorizaciones, permisos u otros actos administrativos similares que se hubieran otorgado antes de la expedición de este acto normativo”. En consecuencia, menciona que la resolución SM-006-2014 se encontraba derogada expresamente a partir del 01 de marzo de 2019.
19. Con base en ello, la SMDMQ solicita que se rechace la demanda por improcedente y se disponga el archivo de la causa.

5. Consideraciones previas

20. De forma previa a examinar la constitucionalidad de la disposición impugnada en el presente caso, a partir de lo expuesto por la SMDMQ, esta Corte verificará si esta se encuentra vigente.
21. En primer lugar, se advierte que la resolución SM-006-2014 de 10 de noviembre de 2014, que estableció las “normas para la prestación del servicio de transporte en los vehículos denominados Chivas”, fue derogada a través de la disposición derogatoria única contenida en la resolución SM-010-2019 emitida por la SMDMQ el 1 de marzo de 2019 que regula el “procedimiento para la emisión de la autorización de ruta de circulación para excursión en circuito fijo para el transporte terrestre turístico dentro del Distrito Metropolitano de Quito”.
22. La disposición derogatoria única establece:

A partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución, **quedan derogadas todas las disposiciones de igual o menor jerarquía que sobre este asunto haya expedido la Secretaría de Movilidad**; así, como las autorizaciones, permisos u otros actos

administrativos similares que se hubieran otorgado antes de la expedición de esta Resolución.
[énfasis añadido]

23. De forma que, el artículo 1 de la resolución SM-006-2014 que fue impugnado en el presente caso ya no integra el ordenamiento jurídico.
24. Una vez evidenciado que la disposición impugnada se encuentra derogada, en virtud del principio de unidad normativa se requiere analizar si el contenido del artículo 1 de la resolución de la SMDMQ se reproduce en algún cuerpo normativo vigente. Para el efecto, se realizará una comparación con la normativa vigente, de acuerdo con el detalle de la siguiente tabla:

Tabla 1: comparación entre las resoluciones SM006-2014 y SM-010-2019

Resolución SM-006-2014	Resolución SM-010-2019⁶
Artículo 1.- Definición.- Para efectos de la presente resolución se entenderá como “Chivas” aquellas unidades que presten un servicio de transporte comercial turístico temporal durante un años o en una temporada especial del año, con carácter festivo. Las características de estos automotores corresponden a aquellos buses tipo costa, o vehículos modificados en su área de carga mediante plataformas adecuadas para la prestación de este servicio.	Artículo 3.- Definiciones. - Para los efectos que se desprendan de esta Resolución, las definiciones de los términos utilizados en la presente, que se toman de la normativa vigente, se señalan a continuación: [...] 3. Vehículos especiales. - Son aquellos vehículos contruidos o adecuados para realizar transporte turístico combinado con otras actividades turísticas y recreativas como el servicio de alimentos y bebidas y otras que en conjunto se consideren operación turística. Se consideran vehículos especiales: los buses de dos pisos, los buses costa (chivas), limusinas, discotecas rodantes, restaurantes rodantes o cualquier otro tipo que determine, caracterice, regule y apruebe su operación la Agencia Nacional de Tránsito en coordinación con la Autoridad Nacional de Turismo.

Elaboración: Corte Constitucional del Ecuador

25. A partir del análisis comparativo de las disposiciones de las resoluciones SM-006-2014 y SM-010-2019, se advierte que: (i) el contenido de la disposición impugnada, referente a la definición de los vehículos “chivas”, no persiste en el artículo de la resolución SM-010-2019, que se encuentra vigente; (ii) la norma actual posee la definición de “vehículos especiales”, dentro de la cual constan no solo los vehículos denominados “chivas” sino también “los buses de dos pisos, limusinas, discotecas rodantes, restaurantes rodantes o cualquier otro tipo”. Así, esta Corte constata que la norma

⁶ En el siguiente link de acceso consta la resolución SM-010-2019:
<https://secretariademovilidad.quito.gob.ec/index.php/transporte-turistico>.

impugnada no se reproduce en una norma vigente. Por tanto, al no evidenciar una reproducción de la norma impugnada no se configura el principio de unidad normativa.⁷

26. Además, para que proceda el análisis de la demanda de constitucionalidad del artículo 1 de la resolución SM-006-2014, este Organismo debe constatar si la misma genera efectos ulteriores a la fecha en que fue excluida del ordenamiento jurídico. Al respecto, no se advierte alguna circunstancia específica que permita inferir efectos ultractivos de la disposición impugnada, por las siguientes razones:

- i) La resolución que contiene la disposición impugnada establecía normas para la autorización de prestación del servicio de transporte de los vehículos denominados “chivas”. De acuerdo a la resolución, la autorización tenía un plazo de validez específico, vencido el cual quedaba sin efecto de forma automática.
 - ii) La disposición derogatoria única de la resolución SM-010-2019 dejó sin efecto “las autorizaciones, permisos u otros actos administrativos similares que se hubieran otorgado antes de la expedición de [la misma]”.
 - iii) La resolución SM-010-2019, que se encuentra vigente, regula el procedimiento para la autorización del servicio de transporte terrestre turístico en excursión con circuito fijo dentro de la ciudad.
- 27.** Por lo expuesto, conforme a los artículos 76 numeral 9 literal a y 76 numeral 8 de la LOGJCC, esta Corte observa que la norma fue derogada, que su contenido no se reproduce en una norma vigente y que la disposición impugnada no produjo efectos ultractivos. Por lo que no se configuran los supuestos de unidad normativa ni ultractividad. Consecuentemente, este Organismo se ve impedido de pronunciarse respecto a la inconstitucionalidad demandada por los accionantes.

⁷ LOGJCC, artículo 76 numeral 9: “Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas”. Al respecto se ha pronunciado esta Corte en las sentencias 055-16-SIN-CC, caso 0028-11-IN, 26 de octubre de 2022, p. 15; 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 19; 77-16-IN/22, 27 de enero de 2022, párr. 101.

6. 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** por improcedente la demanda de inconstitucionalidad **7-21-IA**.
2. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 04 de abril de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL