

Quito, D.M., 18 de septiembre de 2025

CASO 3233-21-EP

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

SENTENCIA 3233-21-EP/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 22 de octubre de 2021, emitida por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Milagro, provincia de Guayas, en el marco de una acción de protección. La Corte concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), por cuanto la autoridad judicial resolvió un caso de manifiesta improcedencia de la acción de protección al resolver la legalidad de resoluciones que conceden rutas y frecuencias en cooperativas de transporte.

1. Antecedentes procesales

1. El 29 de septiembre de 2021, Julio César Ochoa Franco, en calidad de gerente y representante legal de la Unión de Cooperativas de Transporte de Pasajeros de la Provincia del Guayas (**“Unión de Cooperativas”**), presentó una acción de protección en contra de la Agencia Nacional de Tránsito (**“ANT”**) y la Procuraduría General del Estado (**“PGE”**). En su demanda, impugnó la resolución 006-DRI-2021-ANT de 29 de enero de 2021, expedida por la ANT, mediante la cual concedió la ruta La Troncal-Milagro a la Cooperativa de Transportes Interprovincial RIRCAY.¹
2. El 12 de octubre de 2021, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Milagro, provincia de Guayas (**“Unidad Judicial”**) calificó la demanda y convocó a audiencia para el 15 de octubre de 2021. A la diligencia compareció únicamente la Unión de Cooperativas, sin contar con la ANT y la PGE.
3. El 22 de octubre de 2021, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Milagro, provincia de Guayas (**“Unidad Judicial”**), aceptó la

¹ Proceso 09202-2021-01475. La Unión de Cooperativas alegó que la resolución 006-DRI-2021-ANT “inobservó la norma vigente [...] en perjuicio de la Cooperativa de Transporte Unidos Milagro (T.U.M), que vendría trabajando con esa frecuencia por más de 40 años [...]”. Agregó que “la Cooperativa de Transporte RIRCAY al ser denominada INTERPROVINCIAL no puede realizar esta ruta intercantonal [...]”. La Unión de Cooperativas arguyó que se vulneraron los derechos: a la seguridad jurídica, al debido proceso en la garantía de la motivación, trabajo, vida digna, y una vida libre de violencia en el ámbito público y privado; por lo que, solicitó se deje sin efecto la concesión de la ruta y frecuencia de la Cooperativa de Transporte Interprovincial RIRCAY.

acción de protección.² Esta decisión se ejecutorió, por cuanto no se interpusieron recursos.

4. El 7 de diciembre de 2021, Carlos Andrés Lara Sigüenza, en calidad de gerente y representante legal de la Cooperativa de Transporte Interprovincial RIRCAY (“**compañía accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 22 de octubre de 2021 (“**decisión impugnada**”).
5. El 27 de mayo de 2022, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección, y solicitó a la Unidad Judicial que presente el respectivo informe de descargo.³ El 28 de junio de 2022, la Unidad Judicial remitió su informe de descargo.
6. El 4 de julio de 2022, la Unión de Cooperativas presentó un escrito ante este Organismo.
7. El 13 de marzo de 2025, en el marco del proceso de renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza constitucional Claudia Salgado Levy y los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.
8. El 16 de abril de 2025, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la causa 3233-21-EP y solicitó a la Unidad Judicial un informe de descargo actualizado. El 25 de abril de 2025, la Unidad Judicial remitió su informe de descargo actualizado.

2. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y 191 número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

² La Unidad Judicial determinó como ciertos los hechos presentados por la Unión de Cooperativas, conforme a lo establecido en el artículo 16 de la LOGJCC “ante la ausencia de la accionada a la audiencia, y por la valoración jurídica de las pruebas el juzgador llega a la convicción que es verdad el contenido de la demanda y por lo mismo legítima la pretensión de los accionantes [...]”. La Unidad Judicial dispuso como medidas de reparación dejar sin efecto los artículos 15 y 16 (los cuáles concedieron la ruta y frecuencia a la Cooperativa de Transporte Interprovincial RIRCAY) de la resolución 006-DIR-2021-ANT; y, ordenó que la ANT reforme dicha resolución o en su defecto dicte una nueva en cumplimiento de la decisión judicial.

³ La Sala de Admisión estuvo integrada por las entonces juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín y el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

3. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

10. La compañía accionante alega que la decisión impugnada vulneró sus derechos constitucionales a la defensa (art. 76.7 CRE), al debido proceso (art. 76 CRE), a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
11. Para sustentar su pretensión en contra de la sentencia de 22 de octubre de 2021, la compañía accionante expresa los siguientes cargos:
12. Sobre el **derecho a la defensa** (art. 76.7 CRE), la compañía accionante, de forma general, manifiesta que debía ser parte procesal durante el decurso del proceso constitucional para presentar los argumentos de los que se creía asistida. Manifiesta que recién tuvo conocimiento de la decisión impugnada por el informe jurídico EVOVIM-EP-LEZC-0011-2021, emitido por la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Milagro EVOMIV-EP de 23 de noviembre de 2021. Informe que le indicaba que la cooperativa RIRCAY no se encontraba autorizada para realizar la ruta Milagro-La Troncal, debido a la sentencia dictada en el proceso constitucional. En consecuencia, afirma que la falta de notificación impidió que pueda interponer los recursos para impugnar la decisión judicial. En ese sentido, alega:

Consecuentemente, al no haber sido parte procesal como demandado, aquello me exime de demostrar ante ustedes haber agotado los recursos ordinarios y extraordinarios previstos en la ley por la elemental razón de poder interponerlo [sic] por no haber sido demandado, lo que deviene en una violación constitucional al debido proceso y derecho a la defensa.⁴

13. Respecto al derecho al **debido proceso** (art. 76 CRE) y a la **tutela judicial efectiva** (art. 75 CRE) en relación con el derecho a la defensa (art. 76.7 CRE), la compañía accionante arguye que las instituciones accionadas no fueron notificadas en legal y debida forma dentro del proceso 17986-2021-00245. Afirma que las notificaciones se realizaron a “meros funcionarios públicos [de la ANT y la PGE], y no a correos electrónicos adecuados para la notificación de un proceso constitucional”. También, afirma que “se debe garantizar que las instituciones públicas efectivamente conozcan sobre las acciones constitucionales iniciadas en su contra, evitando graves vulneraciones a derechos constitucionales”.

⁴ Demanda de acción extraordinaria de protección, p.1 vuelta.

14. En relación con el **derecho a la seguridad jurídica** (art. 82 CRE), la compañía accionante indica que la Unidad Judicial realizó un control de legalidad, que se debe realizar “mediante órganos administrativos y la justicia ordinaria”, lo cual queda fuera de la esfera constitucional. Así razona que “la justicia constitucional debe exclusivamente analizar la vulneración de derechos constitucionales”. Por ello, argumenta que la ANT actuó con base en leyes, reglamentos y estudios técnicos respectivos, “por lo cual es evidente la **IMPROCEDENCIA** de la presente Acción de Protección” (énfasis en el original).⁵
15. Finalmente, la compañía accionante solicita que este Organismo acepte su demanda y, como medidas de reparación integral, se deje sin efecto la sentencia impugnada y se retrotraiga el proceso hasta el auto de calificación.⁶

3.2. De la Unidad Judicial

16. La Unidad Judicial, en su informe de descargo de 28 de junio de 2022, manifestó que no se dejó en indefensión a la ANT y la PGE, porque dio cumplimiento con la notificación de la demanda mediante los correos electrónicos señalados por parte de la Unión de Cooperativas.⁷ También, explicó que, en el proceso de origen, la compañía accionante no constaba como parte demandada puesto que no era la entidad que emitió la resolución impugnada, por lo que no le corresponde “decidir quién o quiénes deben ser demandados o accionados”.⁸ Finalmente, resaltó que la compañía accionante se refiere erróneamente a procesos constitucionales ajenos al proceso de origen.
17. La Unidad Judicial señala que tomó su decisión porque, a su criterio, la resolución administrativa impugnada no contenía una motivación jurídica suficiente, porque esta no consideraba los derechos de ruta y frecuencia otorgados a la cooperativa afectada. Finalmente, indicó que cumplió con la Constitución y la LOGJCC.
18. En su informe de descargo actualizado de 25 de abril de 2025, la Unidad Judicial se ratificó en lo esgrimido en el primer informe.

3.3. De la Unión de Cooperativas

19. En su escrito de 4 de julio de 2022, la Unión de Cooperativas enunció los hechos del proceso de origen y transcribió los argumentos de la Unidad Judicial. Finalmente, señaló que, durante y posterior al proceso de acción de protección, “la razón siempre

⁵ *Ibíd.*, p. 6.

⁶ *Ibíd.*, p. 4.

⁷ Primer Informe, pp. 12 y 13.

⁸ *Ibíd.*, p. 14.

estuvo al lado nuestro, en virtud de la vulneración de derechos de la cual fuimos sujetos”.

4. Cuestión previa

4.1. De la legitimación activa

- 20.** El artículo 59 de la LOGJCC establece que se encuentran legitimados para presentar una acción extraordinaria de protección “cualquiera persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial”. Al respecto, esta Corte ha determinado que, si no es claro que el accionante debió ser parte del proceso de origen, la dilucidación de la legitimación en la causa debe realizarse en la fase de sustanciación. De verificarse la falta de legitimación en la causa, lo que corresponde es que la Corte, de oficio, no continúe con el análisis del fondo de la causa y rechace la acción.⁹
- 21.** Para dilucidar la legitimación en la causa, la Corte puede analizar si los argumentos del accionante refieren a una vulneración de derechos al no habersele permitido ser parte del proceso **(i)**.¹⁰ O bien, si alguna decisión tomada en el proceso de origen afectó un derecho del accionante a pesar de que era ajeno a la relación jurídico-procesal **(ii)**, en cuyo caso el accionante está legitimado para presentar una acción extraordinaria de protección, ya que, de lo contrario, se consolidaría su estado de indefensión.¹¹
- 22.** En este caso, se observa que la compañía accionante alega que la Unidad Judicial vulneró sus derechos constitucionales por presuntamente no haberle notificado dentro del proceso, con lo que no habría podido defenderse **(i)**. También, menciona que las vulneraciones a sus derechos constitucionales se consolidaron con la emisión de la sentencia de 22 de octubre de 2021, puesto que la Unidad Judicial dejó sin efecto parcialmente la resolución que le otorgaba la ruta y frecuencia de transporte La Troncal-Milagro, circunstancia que habría afectado directamente sus derechos. Además, señaló que no fue parte de la relación jurídico-procesal, ya que el caso de origen versaba entre la Unión de Cooperativas, la ANT y la PGE, y que, en tal virtud, no pudo presentar argumentos ni interponer recursos **(ii)**.
- 23.** Por lo expuesto, este Organismo considera que la compañía accionante cumple con los dos criterios establecidos en la jurisprudencia constitucional, en consecuencia, está legitimada para plantear una acción extraordinaria de protección, por lo que se continuará con el análisis del caso.

⁹ CCE, sentencia 838-16-EP/21, 09 de junio de 2021, párr. 23.

¹⁰ *Ibíd.*, párr. 20.5.1.

¹¹ *Ibíd.*, párr. 20.5.2.

4.2. Sobre la falta de agotamiento de recursos

24. El artículo 94 de la Constitución establece que la acción extraordinaria de protección “procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado”. En consecuencia, uno de los requisitos constitucionales de la acción extraordinaria de protección es el agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal establecido.
25. Si bien, dentro del proceso constitucional de origen era procedente el recurso vertical de apelación, según el artículo 24 de la LOGJCC, la compañía accionante puesto que no fue parte procesal, no habría podido defenderse ni interponer recursos. Por ello, esta Corte considera que la falta de interposición de los recursos no se debe a la negligencia de la compañía accionante, puesto que –al no ser parte procesal– no tenía legitimación para interponerlos conforme lo disponen los artículos 8 número 8 y 24 de la LOGJCC. Aquello generó que los recursos no sean adecuados ni eficaces para el caso en concreto.
26. De lo expuesto, en la presente causa, no es posible exigir a la compañía accionante el agotamiento de otros recursos. En consecuencia, se realizará el análisis de la causa.

5. Planteamiento de los problemas jurídicos

27. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante. Es decir, nacen de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.¹² Además, la Corte señaló que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹³
28. Sobre el cargo señalado en el párrafo 12 *supra*, este Organismo verifica que la compañía accionante, en lo principal, sostiene que la decisión impugnada afectó su derecho a la defensa (art. 76.7 CRE); ya que, al no haber sido notificada, no pudo presentar sus argumentos de descargo ni deducir recursos, en una acción en la que tenía la potencialidad de afectar sus derechos. Por lo expuesto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Unidad Judicial vulneró el derecho a la defensa (art. 76.7 CRE), al no haber notificado a la compañía accionante sobre asuntos que tenían la potencialidad de afectar directamente a sus derechos?**

¹² CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

¹³ *Ibíd.*, párr. 18.

29. Respecto al cargo expuesto en el párrafo 13 *supra*, esta Magistratura observa que, sobre el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) y al debido proceso (art. 76 CRE), la compañía accionante no expresa argumentos autónomos, ni tampoco expuso ningún argumento mínimamente completo sobre la vulneración de los derechos alegados. En su lugar, únicamente arguye que la notificación se realizó a meros funcionarios de la ANT y la PGE, y no indica una vulneración a sus derechos sino la violación a derechos de terceros. Al respecto, es preciso indicar que si se consintiera que una persona invoque la vulneración de derechos de terceros en el marco de una acción extraordinaria de protección, ocasionaría que se analicen vulneraciones de personas que no estaban legitimadas para plantear la acción o que no ejercieron su derecho de acción, lo que evidentemente resultaría contrario al régimen previsto para esta garantía jurisdiccional.¹⁴ Por lo tanto, no es posible formular un problema jurídico, ni siquiera realizando un esfuerzo razonable.¹⁵
30. En relación con el cargo referido en el párrafo 14 *supra*, este Organismo denota que, sobre el derecho a la seguridad jurídica, la compañía accionante alega que la acción de protección era manifiestamente improcedente, por cuanto se impugnaron cuestiones de legalidad de una resolución que concedió rutas y frecuencias a una cooperativa de transporte. A criterio de la compañía accionante, ese tipo de control les correspondía a órganos administrativos o a la justicia ordinaria, por cuanto la ANT habría actuado conforme a la normativa respectiva. Por lo expuesto, se formula el siguiente problema jurídico: **¿La Unidad Judicial vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) de la compañía accionante por haber analizado y resuelto una acción de protección manifiestamente improcedente, sobre la legalidad de una resolución sobre concesión de ruta y frecuencia de cooperativas de transporte?**
31. Por lo expuesto, si bien en la demanda de acción extraordinaria de protección se verifica que existen cargos completos y claros respecto de la vulneración al derecho a la defensa y a la seguridad jurídica, esta Corte estima que el cargo referido en el párrafo 30 *supra* tiene una estrecha relación con una presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, por referirse a una potencial manifiesta improcedencia de la garantía jurisdiccional. Por lo que, con el fin de dar un tratamiento adecuado a los cargos de la demanda y determinar si la acción de protección era procedente, este Organismo abordará primero el problema jurídico sobre seguridad jurídica y, solamente, en caso de que la respuesta sea negativa, continuará con el análisis del problema jurídico sobre el derecho a la defensa, referido en el párrafo 28 *supra*.¹⁶

¹⁴ CCE, sentencia 1439-16-EP/21, 7 de abril de 2021, párr. 27.

¹⁵ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

¹⁶ CCE, sentencia 1596-20-EP/24, 18 de julio de 2024, párr. 29.

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿La Unidad Judicial vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) de la compañía accionante por haber analizado y resuelto una acción de protección manifiestamente improcedente, sobre la legalidad de una resolución sobre concesión de ruta y frecuencia de cooperativas de transporte?

- 32.** El artículo 82 de la Constitución estipula que “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
- 33.** Esta Magistratura ha definido a la seguridad jurídica “como el derecho a contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita al individuo tener una noción razonable de las reglas del juego”.¹⁷ Adicionalmente, ha establecido que este derecho debe ser observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.¹⁸
- 34.** Con base en este derecho, las autoridades judiciales que conocen garantías jurisdiccionales deben asegurar que su ejercicio respete la Constitución, es decir, que cumplan con su propósito de proteger derechos constitucionales al tenor de su objeto específico, ámbito de protección y principios rectores.¹⁹ Por ello, las autoridades judiciales no pueden resolver cuestiones ajenas al objeto de esta garantía y reemplazar a la justicia ordinaria, ya que las garantías constitucionales no constituyen un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias.²⁰ En consecuencia, las autoridades judiciales que acepten una garantía jurisdiccional manifiestamente improcedente,²¹ violarían el artículo 42 de la LOGJCC,²² lo cual configura una vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
- 35.** Al respecto, la Corte ha resuelto varios casos en los que, en el marco de una acción de protección, la autoridad judicial incurrió en improcedencia desnaturalizante²³ o en

¹⁷ CCE, sentencia 1091-13-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 34.

¹⁸ CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

¹⁹ CCE, sentencia 2012-22-EP/25, 16 de enero de 2025, párr. 28.

²⁰ CCE, sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 58.

²¹ CCE, sentencias 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párrs. 75 y 78; y, 400-24-EP/24, 28 de noviembre de 2024, párr. 34.

²² LOGJCC, artículo 42. – “La acción de protección de derechos no procede: [...] 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”.

²³ Ver, sentencias 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023; 481-14-EP/20, 18 de noviembre de 2020; y, 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019.

improcedencia manifiesta.²⁴ El primer supuesto se produce cuando “se subvierte de manera radical los fines de la institución procesal de la acción de protección”.²⁵ Mientras que el segundo supuesto no alcanza la gravedad del primero, “pero sí muestran que la demanda de acción de protección era claramente improcedente”.²⁶ Sobre este supuesto, esta Magistratura determinó que “un supuesto de manifiesta improcedencia se configura cuando la pretensión de la acción de protección es de tal especificidad, que resulta evidente que existe otra vía idónea en la justicia ordinaria”.²⁷

- 36.** Con base en lo expuesto, la jurisprudencia de este Organismo ha reiterado que cuando una autoridad judicial conoce una acción de protección tiene el deber de abordar el problema jurídico de la procedencia de dicha garantía jurisdiccional, “deber que es distinto y previo al problema jurídico de si se ha vulnerado efectivamente el derecho fundamental invocado”.²⁸
- 37.** En este contexto, este Organismo revisará si la Unidad Judicial conoció una pretensión que es compatible con la esfera constitucional, ya que, de lo contrario, la consecuencia jurídica sería declarar la improcedencia manifiesta de la acción de protección.
- 38.** En la demanda de la acción de protección de origen, la Unión de Cooperativas alegó la vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, al trabajo, a la vida digna, a la seguridad jurídica y a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. La Unión de Cooperativas consideró que la ANT, al otorgar la ruta y frecuencia a la compañía accionante, “inobservó la normativa vigente” específicamente el artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”). Añadió que la ANT no debía autorizar a la compañía accionante la ruta y frecuencia, ya que esta “no cuenta con la respectiva ordenanza municipal del GAD de Milagro, que regula el tránsito cantonal en Milagro”. Así, razonó:

Para el asunto de incremento de nuevas rutas y frecuencias, el ordenamiento jurídico vigente en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, ha establecido las instancias, procedimientos y presupuestos claros y pertinentes que deben cumplir las empresas de transporte para obtener su permiso de operación legítimamente, a fin de que se garantice y tutele el derecho al trabajo previstos en los artículos 33 y 325 de la Constitución de la República, lo cual no ocurre en el presente caso.²⁹

²⁴ Ver, sentencias 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023; 400-24-EP/24, 28 de noviembre de 2024; y, 2555-21-EP/24, 19 de diciembre de 2024.

²⁵ CCE, sentencia 3364-21-EP/25, 24 de julio de 2025, párr. 92.1.

²⁶ CCE, sentencia 3321-21-EP/25, 24 de julio de 2025, párr. 66.

²⁷ CCE, sentencia 1580-18-EP/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 25.

²⁸ CCE, sentencia 1791-22-EP/25, 10 de julio de 2025, párr. 22.

²⁹ Demanda de acción de protección, p. 2.

[...] De allí que, en acatamiento a la seguridad jurídica y la garantía del cumplimiento de las normas, no es posible **omitir o inobservar aquellos requerimientos** establecido [sic] en el **ordenamiento jurídico** esto es en Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, el Reglamento a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, los instructivos, manuales, acuerdos emitidos por la autoridad de tránsito para regular el ámbito del transporte público.

El legitimado pasivos (ANT) tenían [sic] la obligación de dar cumplimiento con las disposiciones legales señaladas anteriormente, así como de las resoluciones legítimas de las autoridades de tránsito, lo cual ha sido omitido en el presente caso (énfasis en el original).³⁰

- 39.** En función de lo argumentado en la demanda, la Unión de Cooperativas como pretensión solicitó:

En esta resolución No. 006-DRI-2021-ANT, se han violentado derecho[s] constitucionales al **Debido Proceso** ya que en el proceso para la emisión de rutas a la Cooperativa de Transportes interprovincial RIRCAY, se vulneraron derechos y garantías constitucionales EN EL OTORGAMIENTO DE FRECUENCIAS en perjuicio de uno de los agremiados como es la cooperativa TUM, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal que deben cumplirse en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, como lo indica la Corte Constitucional.³¹

[...] SOLICITO señor Juez se sirva ordenar lo siguiente: a) se deje sin efecto la resolución No. 006-DRI-2021-ANT de fecha 29 de enero del 2021, suscrita por el Ing. Fernando Marcelo Alvear Calderón, en su calidad de SUBSECRETARIO DE TRANSPORTE TERRESTRE Y FERROVIARIO, PRESIDENTE DEL DIRECTORIO DE LA AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN Y CONTROL DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRANSITO Y SEGURIDAD VIAL [sic] (énfasis omitido).³²

- 40.** En virtud de lo expuesto, este Organismo observa que, si bien la Unión de Cooperativas alegó la supuesta vulneración de sus derechos constitucionales, sus argumentos se centraron en cuestionar la legalidad de la resolución de la ANT, como la falta de la ordenanza otorgada por el GAD de Milagro y la inobservancia de los requisitos prescritos en el artículo 55 del COOTAD. Así también, verifica que la pretensión de la Unión de Cooperativas fue dirigida a dejar sin efecto la resolución impugnada; es decir, para dejar sin efecto la concesión de ruta y frecuencia de la compañía accionante, y, en consecuencia, la ANT dicte una nueva resolución. Todo aquello, en el marco de la acción de protección.
- 41.** Ahora bien, en la sentencia impugnada, la Unidad Judicial determinó que la resolución 006-DRI-2021-ANT no se encontraba motivada, puesto que “en sus considerandos ni

³⁰ *Ibíd.*, pp. 3-4.

³¹ *Ibíd.*, p. 4.

³² *Ibíd.*, p. 6.

en el Informe anexo que le sirvió de base, no constan los motivos debidamente sustentados para conceder la misma ruta a las dos Cooperativas”. Además, estableció que “la motivación no se agota con la mera enunciación dispersa de las normas jurídicas o antecedentes de hecho y de derecho, sino que además se deben enunciar las normas o principios en que se funda”. En consecuencia, declaró la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica y, como medida de reparación, dispuso que la ANT reforme o dicte una nueva resolución. También, expresó que “la Cooperativa de Transporte Interprovincial ‘RIRCAY’ no podrá hacer el recorrido de la ruta La Troncal-Milagro y viceversa”.

42. De lo expuesto, este Organismo verifica que la demanda de acción de protección se dirigió a que un juez constitucional analice la legalidad de la resolución expedida por la ANT, en el ámbito de sus competencias, sobre la concesión de rutas y frecuencias de cooperativas de transporte. Esta pretensión, a criterio de este Organismo, no implica un pronunciamiento sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al trabajo, a la seguridad jurídica, a una vida digna y a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado; sino que más bien estuvo orientada a dejar sin efecto una resolución de ruta y frecuencia otorgada a favor de la compañía accionante. Además, la pretensión consistió en que se verifiquen los requisitos legales necesarios para el otorgamiento de ruta y frecuencia de transporte.
43. Por lo expuesto, la pretensión de la Unión de Cooperativas resultaba **manifiestamente improcedente** en el marco de una acción de protección, puesto que la resolución de la controversia requería de un tribunal especializado que declare la legalidad o ilegalidad de la resolución administrativa impugnada, sin que evidencie algún elemento especial en el caso de origen que revista de relevancia constitucional.
44. Por lo establecido en los párrafos anteriores, esta Corte considera que la Unidad Judicial debió declarar improcedente a la acción de protección. En lugar de aquello, dicha autoridad resolvió y dejó sin efecto parcialmente la resolución 006-DRI-2021-ANT, que otorgó la ruta y frecuencia La Troncal-Milagro a la compañía accionante. Lo cual no corresponde ordenar en una acción de protección, al ser cuestiones que son impugnables en la justicia contencioso administrativa. Además, el artículo 42 número 4 es claro en establecer que la acción de protección no procede “[c]uando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”.
45. En virtud de lo expuesto, esta Corte constata que la conducta de la Unidad Judicial fue contraria al artículo 42 número 4 de la LOGJCC y, en consecuencia, se vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) de la compañía accionante.

46. Finalmente, esta Corte encuentra que los asuntos relacionados a la impugnación de resoluciones que conceden rutas y frecuencias de cooperativas de transporte son también otro escenario de manifiesta improcedencia.³³ Sin perjuicio de que pueden existir situaciones excepcionales que pueden adquirir relevancia constitucional en procesos de rutas y frecuencias de cooperativas de transporte, siempre y cuando, exista una correlación directa con la dignidad de las personas o un grado de intensidad que afecte los derechos constitucionales, cuestiones que deben ser analizadas caso a caso.
47. Una vez que se ha verificado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), este Organismo no procederá con el análisis del problema jurídico referido en el párrafo 28 *supra*.

7. Reparación

48. El artículo 18 de la LOGJCC establece que, al declararse la vulneración de derechos constitucionales, procede ordenar la reparación integral del daño causado, con la finalidad de que siempre sea posible, se restablezca a la víctima a la situación previa a la vulneración de sus derechos. La jurisprudencia de este Organismo ha sostenido que, como medida efectiva de reparación integral dentro de las acciones extraordinarias de protección, el reenvío de la causa para que otro operador de justicia competente emita una nueva decisión judicial.³⁴
49. No obstante, la Corte Constitucional puede adoptar directamente la decisión que le correspondería dictar al juzgador ordinario, cuando el ámbito decisorio del juez ordinario destinatario del reenvío se reduce sustancialmente hasta el punto de anularse, por cuanto la sentencia de la Corte determina en su totalidad cual debe ser el contenido de la futura decisión del juez ordinario.³⁵ En este caso, toda vez que se declaró la improcedencia de la acción de protección para resolver cuestiones que versan sobre la concesión de ruta y frecuencia de cooperativas de transporte. El reenvío deviene en inútil y perjudicial para los sujetos involucrados. Por lo tanto, corresponde directamente a esta Magistratura declarar improcedente la acción de protección de origen, ordenar el archivo de la acción de protección 09202-2021-01475, y dejar sin efecto todos los actos administrativos que derivaron de la sentencia de 22 de octubre de 2021.

³³ CCE, sentencia 116-14-SEP-CC, caso 1145-11-EP, 6 de agosto de 2014, p. 15. En esta decisión, la Corte sostuvo que “la acción de protección no es el mecanismo procesal para demandar el reconocimiento de nuevas rutas y frecuencias”, en virtud de que se cuestionada un acto administrativo relacionado con la cooperativa de transporte Asociados Cantonales (TAC).

³⁴ CCE, sentencias 1358-20-EP/24, 13 de junio de 2024, párr. 61; 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56; y, 1225-20-EP/24, 21 de noviembre de 2024, párr. 42.

³⁵ CCE, sentencia 1765-21-EP/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 36.

8. 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. Aceptar** la acción extraordinaria de protección **3233-21-EP**.
- 2. Declarar** que la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Milagro, provincia de Guayas, expidió la sentencia el 22 de octubre de 2021 y vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
- 3. Disponer** como medida de reparación **dejar sin efecto** la sentencia de 22 de octubre de 2021 emitida por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Milagro, provincia de Guayas, así como todos los actos administrativos que derivaron de la sentencia de 22 de octubre de 2021.
- 4. Declarar** improcedente la acción de protección 09202-2021-01475.
- 5. Archivar** el proceso de acción de protección 09202-2021-01475.
- 6.** Notifíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
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 Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Raúl Llasag Fernández, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 18 de septiembre de 2025; sin contar con la presencia de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL