

Quito, D.M., 09 de julio de 2026

CASO 115-24-IS

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

SENTENCIA 115-24-IS/26

Resumen: La Corte Constitucional acepta una acción de incumplimiento presentada por la entidad obligada de cumplir la sentencia ante el juez ejecutor. Este Organismo verificó que la sentencia es de imposible cumplimiento por razones jurídicas, al contravenir la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

1. Antecedentes

1.1. El proceso de origen

1. El 13 de marzo de 2023, la Cooperativa de Transportes Loja (“**Cooperativa**”) presentó una acción de protección en contra de la Agencia Nacional de Tránsito (“**ANT**”) y de la Procuraduría General del Estado. En su demanda, alegó la vulneración de derechos por la emisión de la Resolución 090-DIR-2021-ANT, mediante la cual se suspendieron temporalmente los procesos de otorgamiento de rutas y frecuencias para transporte intra e interprovincial. La causa se signó con el número 23281-2023-00981.¹
2. En sentencia de 11 de mayo de 2023, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas (“**Unidad Judicial**”) declaró con lugar la demanda y aceptó la acción de protección.² Ninguna de las partes procesales presentó recurso de apelación o recursos horizontales.³

1.2. Fase de ejecución

¹ La Cooperativa indicó en su demanda que la Resolución 090-DIR-2021-ANT, emitida por la Agencia Nacional de Tránsito vulneró sus derechos a la seguridad jurídica, motivación, y libertad de transporte; en virtud de que la suspensión temporal de otorgamiento de rutas y frecuencias no respetó el tiempo indicado en la resolución, que eran de 6 meses, para la implementación del Plan Nacional de Rutas y Frecuencias.

² El juez de la Unidad Judicial concluyó que se vulneraron los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, motivación, derecho a la libertad de transportación, trabajo, y vida digna. Para el efecto, dispuso como medidas de reparación integral, entre otras: i) que la ANT conceda, de forma inmediata, la factibilidad para el otorgamiento de rutas, frecuencias y alargues que solicitó la Cooperativa en su demanda, además de un incremento de quince cupos; ii) que en el plazo de 30 días la ANT cumpla dicha disposición; iii) que la ANT incluya en el contrato de operación de la Cooperativa los quince cupos indicados previamente.

³ El 17 de mayo de 2023, la Unidad Judicial sentó razón de ejecutoría.

3. El 01 de agosto de 2023, la Cooperativa solicitó que se imponga a la ANT, una multa diaria por cada día de retraso en el cumplimiento de la sentencia de primera instancia, y se oficie a la Fiscalía General del Estado para que inicie una investigación por incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.
4. El mismo día, en atención al escrito, la Unidad Judicial impuso una multa compulsiva del 30% de remuneración básica unificada diaria al director de la ANT, por cada día de retraso en el que no cumpla con la sentencia. Asimismo, concedió el término de cinco días para el cumplimiento de la decisión, y que, una vez fenecido el término, se oficie al Consejo de la Judicatura para que efectivice el cobro de lo indicado.
5. El 08 de agosto de 2023, la Defensoría del Pueblo ingresó un escrito indicando que no se les ofició para que den el seguimiento del cumplimiento de la sentencia dictada.
6. El 09 de agosto de 2023, la ANT presentó un escrito, a través del cual indicó que, al momento, había un examen especial de la Contraloría General del Estado, del cual se derivaron responsabilidades a miembros del directorio y autoridades que emitieron rutas y frecuencias sin contar con el Plan Nacional de Rutas y Frecuencias (“**Plan Nacional**”). Asimismo, señalaron que, para “otorgar rutas y frecuencias, se debe contar con los respectivos insumos técnicos, económicos y jurídicos, informes que permitieron verificar el dimensionamiento vial de cada ruta”. Además, mencionaron que se está llevando a cabo el cumplimiento de la sentencia, a pesar de que se “podría causar contingencias legales derivadas de afectaciones a rutas y frecuencias”.
7. El 10 de agosto de 2023, la Cooperativa, a través de un escrito, indicó que, frente al incumplimiento, se: i) imponga una multa compulsiva de no menos del cincuenta por ciento de una remuneración básica unificada; ii) se oficie a la Fiscalía Provincial de Pichincha para que inicie una investigación por incumplimiento; iii) se realice una constatación del estado de trámite de cumplimiento de la sentencia; y iv) se oficie a los terminales terrestres de Santo Domingo, Quevedo, Lago Agrio, para que permitan el ingreso a los terminales en los horarios ordenados y en las rutas establecidas, hasta que la ANT cumpla con la sentencia de 11 de mayo de 2023.
8. El 14 de agosto de 2023, la Unidad Judicial emitió el mandamiento de ejecución de incumplimiento de la decisión judicial. Además, señaló que la contestación de la ANT no justifica el incumplimiento, por lo que impuso una multa compulsiva del 30% de la remuneración básica unificada diaria, que se oficie a la Fiscalía Provincial, y se oficie a los terminales terrestres indicados, con la sentencia dictada.
9. El 16 de agosto de 2023, la ANT ingresó un escrito, a través del cual dio a conocer las acciones que han realizado, en función de dar cumplimiento a la sentencia. Entre ellas están: i) poner en conocimiento de la Dirección Ejecutiva de la ANT la sentencia y

recomendar su cumplimiento; ii) tener una reunión de trabajo con la Cooperativa; y, iii) poner en conocimiento de la Dirección de Títulos Habilitantes de la ANT, y de la Coordinación General de Gestión y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, la sentencia, para atenderla de manera favorable. Asimismo, indicó que la Cooperativa ya cuenta con las rutas y frecuencias ordenadas, por lo que solicitó que se levante el auto de mandamiento de ejecución y las sanciones emitidas.

10. El 30 de agosto de 2023, la Cooperativa presentó un escrito con pretensiones iguales a las detalladas en el párrafo 7 de esta sentencia. El 20 de septiembre de 2023, ingresó otro escrito, indicando que la ANT ha cumplido parcialmente la sentencia.⁴
11. El 21 de septiembre de 2023, la Unidad Judicial indicó que existe una controversia entre las partes, ya que la ANT afirmó haber cumplido la sentencia, y la Cooperativa indica que se la cumplió parcialmente. En tal virtud, dispone que, en el término de 72 horas, la ANT emita una certificación sobre el cumplimiento de la decisión judicial.
12. El 04 de octubre de 2023, la Cooperativa ingresó un escrito que, en su parte medular, indica que la ANT solo le notificó que cuenta con las rutas y frecuencias otorgadas en la sentencia, más no consta ello en el contrato de operación de la Cooperativa, y tampoco se hace mención a los quince incrementos otorgados en sentencia. Además, que se retuvo a una unidad de la Cooperativa por cuanto la ANT no notificó, ni dio a conocer a las Direcciones Provinciales de las rutas y frecuencias que se concedieron. Frente a ello, solicitó que se disponga a la ANT que: i) proceda a notificar, a quienes corresponda, con las rutas y frecuencias concedidas a la Cooperativa; y, ii) emita el contrato de operaciones, y conceda el incremento de quince cupos inmediatamente.
13. El 05 de octubre de 2023, en atención al escrito presentado, la Unidad Judicial dispuso que la ANT envíe a sus Direcciones Provinciales las rutas y frecuencias concedidas a la Cooperativa; a fin de que ellos notifiquen a los sujetos pertinentes. Además, que se les remitan a las Direcciones Provinciales las copias de la sentencia ejecutoriada, y de los documentos donde constan los permisos de operaciones de la Cooperativa.
14. En respuesta, el 11 de octubre de 2023, la Cooperativa presentó un escrito solicitando que se sienta razón si la ANT dio cumplimiento, caso contrario, imponga una multa. El 12 de octubre de 2023, la ANT presentó una demanda de nulidad, con base en que

⁴ La Cooperativa indica que la ANT ha dado cumplimiento parcial, por cuanto mediante Oficio Nro. ANT-CGGCTTTSV-2023-0600-OF, de fecha 15 de agosto de 2023, dan a conocer que la Cooperativa “cuenta con las rutas y frecuencias otorgadas en el proceso 23281-2023-00981, dictadas por la [Unidad Judicial]. En ninguna parte da cumplimiento respecto a los cupos ordenados por Usted, esto es quince incrementos en adelante, de igual manera en ninguna parte convoca a la Cooperativa de Transportes Loja a la suscripción de adenda alguna y/o en su defecto debieron emitir una resolución en donde se ordene hacer constar en el permiso de operación lo ordenado por Usted y el incremento de los quince cupos en adelante”.

no se le permitió comparecer en el proceso *in examine* por la falta de citación.⁵ Luego, el 13 de octubre de 2023, la ANT ingresó un escrito indicando que, a través del oficio número ANT- CGGCTTTSV-2023-0600-OF de 15 de agosto de 2023, se notificó a la Cooperativa con el otorgamiento y uso de las rutas concedidas en la sentencia de este proceso. Además, indicó que una parte de la sentencia no se puede cumplir, frente a que la Cooperativa no ha solicitado la modificación del contrato de operación, el cual tiene una vigencia de 10 años, y sigue vigente, por lo que, para modificarlo, se debería renovar el contrato entre la Cooperativa y la ANT. A la par, señaló que “las diferentes operadoras del país al ver las irregularidades y el caos vial que ha causado su decisión judicial han realizado el uso de garantías jurisdiccionales”.

15. El 20 de octubre de 2023, la Unidad Judicial indicó que la demanda de nulidad de sentencia de la ANT no se presentó por la vía correcta, por lo que quedó “en una mera petición”. También, señaló que la ANT no logró justificar el incumplimiento de la sentencia, por lo que se acogió el pedido de la Cooperativa e impuso una multa compulsiva del 30% de la remuneración básica unificada diaria al Director Ejecutivo y al Director Nacional de Asesoría Jurídica de la ANT. Además, ordenó que se oficie a la Fiscalía Provincial de Pichincha por el incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente; y se cumpla con la disposición previa relativa a que se notifiquen a los sujetos que deben tener conocimiento de las rutas y frecuencias dadas.
16. El 25 de octubre de 2023, la ANT ingresó un escrito, indicando que la demanda de nulidad que presentó no fue signada como un nuevo proceso, tal como lo establece la norma; por el contrario, se la ingresó en la causa judicial de la cual solicitó la nulidad. Consecuentemente, solicitó que el juez se excuse de conocer y resolver la demanda.
17. El 07 de noviembre de 2023, la Cooperativa indicó que, frente al incumplimiento de la sentencia, solicita que: i) se oficie al Departamento de Coactivas del Consejo de la Judicatura, a fin de que proceda con el cálculo de los valores adeudados por concepto de la multa compulsiva impuesta a la ANT; y ii) se remitan copias certificadas de la resolución contenida en el Oficio Nro. MTOP-MTOP-23-944-OF, a través de la cual, la ANT estableció el conocimiento y aprobación de la sentencia dictada en este caso. Posteriormente, se solicitó en escrito de 15 de enero de 2024 que se imponga una multa compulsiva de la remuneración básica unificada diaria.
18. El 08 de noviembre de 2023, la Unidad Judicial negó la petición de excusa planteada por la ANT y aceptó las solicitudes planteadas por la Cooperativa. De manera seguida, el 15 de noviembre de 2023, la ANT solicitó que se remita el proceso a la Corte Constitucional en el marco de una acción de incumplimiento de sentencia, por existir un impedimento para su ejecución, recapitulando la información otorgada previamente

⁵ La demanda de nulidad consta a fojas 149-174 del expediente físico que reposa en la Corte Constitucional.

en sus escritos, como la falta del Plan Nacional de Frecuencias y Rutas.

19. Tras escritos de la Cooperativa indicando que persistía el incumplimiento, el 16 de enero de 2024, la Unidad Judicial dispuso que “se impone la multa compulsiva del 30% de la remuneración básica unificada diaria a la [...] Directora Nacional de Asesoría Jurídica de la [ANT], hasta que se verifique el cumplimiento íntegro de lo ordenado en la respectiva resolución”.
20. El 19 de enero de 2024, la ANT presentó una solicitud de revocatoria de la providencia de 16 de enero de dicho año. Alegó que el cumplimiento de la sentencia le corresponde a la Dirección Ejecutiva, no a la de Asesoría Jurídica, ya que el análisis de la factibilidad dispuesta en la sentencia “no es el resultado de un análisis jurídico sino técnico”. Para sustentarlo, alegó que inició el proceso de cumplimiento a través de “actos de simple administración, tendientes a aportar elementos para la formación de la voluntad administrativa”, entre ellos, los memorandos ANT-DAJ-2023-1480-M y ANT-ANT-2023-0786-M, y el informe técnico 001-DTHA-SJ-2023-ANT.
21. El 22 de enero de 2024, la Cooperativa presentó un escrito solicitando que se niegue por improcedente el pedido de la ANT, y en su lugar se dé a conocer al Departamento de Coactivas del Consejo de la Judicatura la multa impuesta por la Unidad Judicial. Asimismo, que se oficie a las tres direcciones de la ANT –Asesoría Jurídica, Ejecutivo, y de Títulos Habilitantes– para que notifiquen con el contenido de las rutas, frecuencias, alargues e incremento de cupos a las instituciones correspondientes de cumplir la resolución 022-DIR-2023-ANT. Además, que se señale día y hora para que se lleve a cabo una audiencia de verificación de cumplimiento de sentencia.⁶

1.3. Trámite ante la Corte Constitucional

22. El 15 de noviembre de 2023, la Agencia Nacional de Tránsito (“**entidad accionante**”) solicitó que se remita el proceso a la Corte Constitucional.⁷ Ello, en el marco de una acción de incumplimiento de sentencia constitucional.
23. El 15 de julio de 2024, la Unidad Judicial, tras realizar un análisis del caso, dispuso que se remita el expediente, junto con el informe respectivo, a la Corte Constitucional. Indicó que se procede con el pedido por existir gravámenes procesales que confluyen en que la sentencia emitida es defectuosa, y, por lo tanto, inejecutable.⁸

⁶ Tras el envío del proceso a la Corte Constitucional, no ha habido más actuaciones procesales dentro de la fase de ejecución del proceso de origen, ante la Unidad Judicial.

⁷ Señala que ya existe una medida cautelar constitucional que se contrapone a lo resuelto en la sentencia de 11 de mayo de 2023, emitido por la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo.

⁸ En el punto 8 del apartado de “Antecedentes: fundamentación fáctica” se indicó que el juez que estuvo a cargo del proceso, el doctor Wilson Bolívar Loaiza Encalada, fue destituido el 07 de febrero de 2024.

24. Mediante sorteo electrónico efectuado el 06 de agosto de 2024, la causa fue signada con el número 115-24-IS y su conocimiento le correspondió al entonces juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
25. En el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza Claudia Salgado Levy y los jueces Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez. En virtud de ello, el 18 de marzo de 2025, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió al juez José Luis Terán Suárez (“**juez sustanciador**”).
26. El 03 de diciembre de 2025, el juez avocó conocimiento de la causa y dispuso a la entidad accionante y a la Cooperativa de Transportes Loja que se pronuncien sobre el presunto incumplimiento de sentencia al haber un impedimento en su ejecución.

2. Competencia

27. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.9 de la Constitución, y, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

3. Decisión cuyo cumplimiento se discute

28. El juez ejecutor remitió el expediente a esta Corte respecto del cumplimiento de la sentencia de 11 de mayo de 2023 (“**decisión**”), emitida por la Unidad Judicial. Dicha sentencia ordenó:

[...] [S]e dispone las siguientes medidas de reparación integral:

c) Se ordena que la entidad legitimada pasiva de forma inmediata proceda a conceder la factibilidad para el otorgamiento de rutas, frecuencias y alargues que solicite la Cooperativa De Transportes Loja, de acuerdo al siguiente detalle: *(Tabla anexa en el decisorio de la sentencia de 11 de mayo de 2023, a fojas: 30 – 42).*

d) Se ordena que en un plazo de 30 días la Agencia Nacional de Tránsito proceda [a] atender de manera favorable el pedido de alargue de rutas, cambio de frecuencias, rutas y frecuencias nuevas; e, incremento de cupos (15) quince incrementos, que solicita la Cooperativa de Transportes Loja, conforme consta el literal que antecede.

e) Se ordena a la Agencia Nacional de Tránsito, proceda a incluir en el contrato de operación de la Cooperativa de Transportes Loja, los cambios de rutas y frecuencias, alargues de rutas y frecuencias, nuevas rutas y frecuencias, incremento de cupos en el número de (15) quince incrementos, conforme consta el literal que antecede.

f) Para el cumplimiento de lo resuelto se ordena oficiar a la Dirección Nacional de Tránsito de la Policía Nacional, a los GADS Municipales; y, a la Comisión de Tránsito del Ecuador, a fin de que en los lugares donde tengan competencia, se abstengan de

sancionar a las unidades de la Cooperativa de Transportes Loja, por tema de rutas, frecuencias que aún no consten en el contrato de operación hasta que la Agencia Nacional de Tránsito incluya en el contrato de operación lo resuelto por este Juzgador.

g) La garantía de no repetición, y se advierte a la entidad accionada su deber de respetar los derechos constitucionales de la Cooperativa de Transportes Loja y no incurrir en reiteración de la conducta lesiva, así como no tomar represalias o persecución alguna en contra de la Cooperativa de Transportes Loja.

h) Se ordena a la Defensoría del Pueblo realizar el seguimiento de la ejecución de la presente sentencia constitucional.

4. Argumentos de las partes procesales

4.1. Argumentos de la entidad accionante

29. La ANT, en calidad de entidad accionante, no remitió informe alguno en respuesta a las providencias de 03 de diciembre de 2025 y 15 de enero de 2026. En tal sentido, se tomarán como argumentos de la ANT lo expuesto en el escrito de 15 de noviembre de 2023, mediante el cual solicitó la remisión del proceso a la Corte Constitucional.

30. Mediante el escrito mencionado en el párrafo anterior, la entidad accionante indicó que ya inició el proceso administrativo a fin de cumplir con la decisión, mismo que debe ajustarse a los procesos indicados en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Ello se dio mediante varios actos de simple administración:

a. Memorando [número] ANT-DAJ-2023-1480-M de 6 de junio de 2023, con el que [se recomendó a la Directora Ejecutiva Subrogante de la ANT] [...] realizar el estudio técnico de factibilidad de incremento de rutas, cupos y frecuencias concebidas por el Juez Constitucional [en la decisión].

b. Memorando [número] ANT-ANT-2023-0786-M de 13 de junio de 2023, a través del cual [...] [se] dispuso al Director de Títulos Habilitantes [...] realizar el estudio técnico de factibilidad de incremento de rutas, cupos y frecuencias concebidas.

c. Informe Técnico [número] 001-DTHA-SJ-2023-ANT de 15 de agosto de 2023, a través del cual, la Dirección de Títulos Habilitantes emitió el Estudio de Factibilidad [...] [que] indica y recomienda lo siguiente: *“El otorgamiento de las rutas y frecuencias se lo deberá realizar sobre la base de un informe técnico de las necesidades definidas en el [Plan Nacional], dicho informe constituye el insumo técnico para que el Directorio de la Agencia Nacional de Tránsito [...] conozca y resuelva lo pertinente. Al encontrarse el [Plan Nacional] en fase de construcción, al momento aún no se dispone de dicha herramienta debidamente aprobada e implementada, así como todas las necesarias que se deriven del mismo; [...] y con ello, se pueda efectuar el análisis técnico [...]. Ante lo mencionado, esta Dirección determina que no es posible emitir un estudio técnico, ya que actualmente no existen parámetros técnicos establecidos, y definitivamente necesarios para conceder nueva oferta de transporte [...]. Esta Dirección considera que el cumplimiento de la sentencia [...] debería ser ejecutado a través del debido proceso, una*

vez que se cuente con el [Plan Nacional], caso contrario, lo otorgado no estará sujeto a parámetros técnicos [...] [y] podría causar contingencias legales derivadas de posibles afectaciones a rutas y frecuencias ocupadas por otras operadoras.” [...].

31. Tras indicar los actos de simple administración llevados a cabo, la ANT señaló que ya “dio inicio al proceso administrativo correspondiente para determinar la factibilidad para la concesión de rutas, cupos y frecuencias”. Añadió que, “el cumplimiento de la referida sentencia debe, obligatoriamente, seguir con el procedimiento de estudio de factibilidad, [...]; trámite que debe ceñirse a las condiciones, plazos y requisitos legales, reglamentarios y administrativos, propios de este tipo de procesos y tramites”.
32. Asimismo, la Agencia Nacional de Tránsito alegó “que el otorgamiento de frecuencias, rutas y cupos que consta en la sentencia dictada dentro de esta causa no cumple ni se adecua al Plan Nacional de Rutas y Frecuencias, ni a las normas pertinentes, a las cuales debe regirse la ANT para el correcto ejercicio de sus facultades”. Esto último, a criterio de la entidad accionante contraviene “no solo la norma legal vigente, sino también una disposición constitucional que obliga a la Agencia Nacional de Tránsito a regirse a las disposiciones legales pertinentes”.

4.2. Argumentos del juez ejecutor

33. El 15 de julio de 2024, la Unidad Judicial dispuso remitir el expediente del caso, junto con el informe, a esta Corte “por existir gravámenes procesales que la sentencia emitida en esta causa sea inejecutable (por sentencia defectuosa)”.
34. En el informe, el juez ejecutor, tras mencionar los antecedentes del caso, indicó que, “en atención al pedido de fecha 15 de noviembre del 2023, [de la ANT] [...] el suscrito dispone remitir el informe debidamente argumentado las razones de incumplimiento por sentencia defectuosa”. Sustentó su informe indicando que:

[...] [E]n el contexto de la demanda [la Cooperativa] comparece a favor de la ciudadanía y además por sus propios derechos, que se lo aclara en escrito de fecha 17 de octubre del 2023, [...] quien indica comparecer en goce de sus derechos políticos y civiles y finalmente termina solicitando rutas, frecuencias y puestos a favor de la [Cooperativa]. Esto contraviene el [artículo 66.23 de la Constitución] que dice “No se podrá dirigir peticiones a nombre del pueblo” lo que conlleva falta de legitimación. [...] A la Corte le corresponde observar el abuso del derecho y fraude procesal de ser pertinente.

Asimismo, que la Procuraduría General del Estado, fue notificada mediante deprecatorio judicial un día después de la audiencia donde se emitió la audiencia de forma oral. Es decir que mencionada entidad no fue notificada y se le vulnera la garantía de la defensa, y que así lo reconoce la sentencia Nro. 994-12-EP/2020 [...].

[La ANT], vía deprecatorio judicial conforme se ha ordenado, no fue notificada con la demanda y autos recaídos en ellas. Esto fue advertido en escrito presentado por el [...]

Director Ejecutivo de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, y el [...] abogado provincial de la [ANT]. [...] Por lo que se infringe el derecho del debido proceso en la garantía de la defensa [...].

Por otro lado, [...] comparece [...] Procurador Judicial de la [ANT], en la parte pertinente refiere, que existe un examen de Contraloría General del Estado, dentro de su informe DNA8-TVIPyA-0029-2022, del cual se indica que se debe contar con el [Plan Nacional] que optimice los procesos de requerimiento, aprobación y otorgamiento de títulos habilitantes y advierte que el otorgamiento de rutas y frecuencias, sin contar con los parámetros establecidos en la norma, [desembocaría en la existencia de] sobre ofertas y principalmente interferencias con otras operadoras, lo que genera caos vial.

35. Culmina señalando que, con base en lo señalado en el informe, “se desprende [que] existe[n] gravámenes procesales [que hacen] que la sentencia emitida en esta causa sea inejecutable (por sentencia defectuosa) conforme se analizó en los acápites que anteceden”; por consiguiente, remite el expediente, junto con el informe motivado.

4.3. Argumentos de la Cooperativa de Transportes Loja

36. El 12 de diciembre de 2025, la Cooperativa de Transportes Loja presentó su informe, alegando que “hasta la presente fecha persiste el incumplimiento de la [decisión]”, ello, por cuanto “no se ha elaborado la adenda al contrato de operación de la Cooperativa de Transportes Loja, en la que se incluya los alargues, frecuencias y rutas detallados en la letra C de las disposiciones de la sentencia”. Añade que, la ANT, mediante la resolución número 022-DIR-2023-ANT resolvió:

[C]onocer y aprobar la resolución de la Sentencia Judicial Nro. 23281-2023-00981, pese a ello hasta el día de hoy no se ha procedido a elaborar y suscribir con la Cooperativa de Transportes Loja la Adenda al Contrato de Operación en donde consten los alargues, frecuencias y rutas detallados en la letra C de las disposiciones de la sentencia, el sustento de ésta resolución de Directorio de la ANT, fueron los informes y disposiciones que oportunamente se elaboraron de manera técnica y jurídica.

37. Junto con el informe, la Cooperativa presentó siete anexos, entre los cuales constan memos mediante los que se llamó a la Cooperativa a una reunión de trabajo con la ANT, con la finalidad de analizar la decisión; se puso en conocimiento de las varias direcciones de la ANT la sentencia y se recomendó su cumplimiento; y se dio a conocer a la Cooperativa de las rutas y las frecuencias otorgadas.

5. Cuestión previa

38. La Corte ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona

afectada deberá cumplir con los requisitos del artículo 164 de la LOGJCC.⁹ Por ello, previo a pronunciarse sobre el fondo de la presente acción de incumplimiento, corresponde a este Organismo determinar si, dadas las particularidades del caso, se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para ejercer la acción.

39. En el presente caso, la demanda de acción de incumplimiento fue presentada por la entidad obligada al cumplimiento de la sentencia de 11 de mayo de 2023. El artículo 164.1 de la LOGJCC contempla la posibilidad de que “quien se considere afectado” presente una acción de incumplimiento. Por lo tanto, el obligado por una sentencia constitucional también puede presentar esta acción, alegando, entre otras alternativas, la imposibilidad de su ejecución,¹⁰ por razones fácticas o jurídicas.¹¹

40. A partir de los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, la Corte verificará los requisitos que el obligado debe satisfacer para presentar una acción de incumplimiento ante el juez de ejecución. Para el efecto, se plantea y resuelve el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿La ANT cumplió los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional para ejercer la acción de incumplimiento al ser la entidad obligada al cumplimiento de la sentencia?

41. Los requisitos para que la entidad obligada ejerza la acción de incumplimiento están previstos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC, sintetizándose así:¹²

1. Plantear la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia: El obligado por la sentencia debe plantear ante el juez ejecutor la defectuosa ejecución o la imposibilidad de ejecutar la sentencia constitucional.

2. Requerimiento de remisión del expediente: El obligado debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional

3. Plazo razonable: El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial resuelva la alegación de defectuosa ejecución de la sentencia constitucional o de imposibilidad de cumplimiento.

42. De estos requisitos se desprende que la acción de incumplimiento tiene un carácter subsidiario, puesto que la ejecución de las sentencias constitucionales corresponde a

⁹ En la sentencia 56-18-IS/22, sobre la base de la sentencia 103-21-IS/22, esta Corte estableció que “las causas de acción de incumplimiento pendientes de resolución requieren una verificación de los requisitos de procedibilidad dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC”.

¹⁰ CCE, sentencia 177-24-IS/25, 15 de mayo de 2025, párr. 13.

¹¹ CCE, sentencias 37-15-IS/20, 27 de febrero de 2020, párr. 25; 17-13-IS/21, 11 de agosto de 2021, párr. 45; y, 74-19-IS/23, 23 de agosto de 2023, párrs. 31 y 32.

¹² CCE, sentencia 177-24-IS/25, 15 de mayo de 2025, párr. 14.

las y los jueces de instancia que conocieron la garantía.¹³ En consecuencia, las autoridades judiciales competentes tienen el deber de agotar todos los mecanismos a su alcance – conforme el artículo 21 de la LOGJCC– para lograr la ejecución integral de las sentencias constitucionales y, solo de forma subsidiaria, la Corte Constitucional puede asumir dicha competencia a través de una acción de incumplimiento.

43. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos constituye razón suficiente para desestimar la acción, considerando que no son subsanables. En estos casos, no corresponde emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la acción, ni analizar la actuación de la jueza o juez de instancia al que le corresponde ejecutar la decisión.¹⁴
44. De conformidad con los antecedentes, se observa que la ANT cumplió con el primer requisito consistente en plantear la imposibilidad de cumplir la sentencia ante el juez ejecutor **(1)**. En su escrito de 15 de noviembre de 2023, la entidad accionante señaló que uno de los impedimentos para ejecutar la sentencia es la falta de adecuación de la sentencia al Plan Nacional de Rutas y Frecuencias.
45. En referencia al segundo requisito **(2)**, se observa que, el 15 de noviembre de 2023, la ANT requirió a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe, para que se tramite la acción de incumplimiento. Dicha solicitud se aceptó y llevó a cabo el 15 de julio de 2024. Por tanto, se evidencia el cumplimiento del requisito señalado.
46. Finalmente, de los antecedentes procesales, se desprende que la decisión se emitió el 11 de mayo de 2023. En contra de dicha sentencia, el 15 de noviembre de 2023 se solicitó la remisión del proceso a esta Corte; mientras que el juez ejecutor lo envió el 15 de julio de 2024. Por lo tanto, se verifica que, **(3)** entre la solicitud de la ANT y la presentación de la acción de incumplimiento transcurrió un plazo razonable para resolverse la petición de la entidad accionante.
47. En conformidad, tras verificarse el cumplimiento de los requisitos resumidos en el párrafo 41 *supra*, esta Corte continuará con el análisis correspondiente.

6. Planteamiento y formulación del problema jurídico

48. El artículo 436.9 de la Constitución establece que este Organismo tiene, como una de sus atribuciones, conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. En tal sentido, la Corte ha señalado que el alcance de esta acción es proteger a las personas ante el incumplimiento total o parcial de las obligaciones

¹³ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párrs. 25 y 27.

¹⁴ CCE, sentencia 15-22-IS, 23 de mayo de 2024, párr. 22

concretas dispuestas en una decisión constitucional. De dicha forma, se garantiza la tutela judicial efectiva de las partes procesales en relación con la ejecución integral de las decisiones dictadas en materia constitucional.¹⁵

49. En el caso concreto, de conformidad con los párrafos 31, 32 y 33 *supra*, la entidad accionante alega que el otorgamiento de frecuencias, rutas y cupos que constan en la decisión no se adecuan al Plan Nacional, ni a las normas pertinentes a las que se debe regir la ANT, por lo que se contraviene la norma legal vigente y los trámites propios.
50. Asimismo, el juez ejecutor, a través de su informe, indicó que existen gravámenes procesales que hacen que la causa sea inejecutable por sentencia defectuosa. Para el efecto, en lo principal, manifestó que se dio el otorgamiento de las rutas y frecuencias sin contar con los parámetros establecidos en la norma, lo que genera interferencias entre operadoras, además de problemas con la Contraloría General del Estado.
51. En relación con las medidas de reparación establecidas en la decisión, se verifica que, si bien la entidad accionante no cuestionó en el escrito de incumplimiento la imposibilidad de otorgar rutas, frecuencias, alargues e incremento de cupos, a través de una sentencia emanada de autoridad judicial; a lo largo del proceso, la ANT ha sostenido que no era posible cumplir con la totalidad de la sentencia ya que no existía un Plan Nacional de Rutas y Frecuencias. Además, que no se tiene el informe técnico para conocer la necesidad de otorgarse estas modificaciones a las rutas, y que no fueron concedidas a través de los procedimientos adecuados, establecidos en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (“**LOTTTSV**”). En consonancia, se advierte que dichos argumentos no fueron analizados por el juez ejecutor.
52. En este marco, con base en las alegaciones señaladas y en función de los antecedentes procesales detallados en la sentencia, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Las medidas dictadas en la sentencia de Unidad Judicial son inejecutables debido a una imposibilidad jurídica, por contrariar el ordenamiento jurídico?**

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿Las medidas dictadas en la sentencia de Unidad Judicial son inejecutables debido a una imposibilidad jurídica, por contrariar el ordenamiento jurídico?

53. A través de una acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, no le corresponde a la Corte Constitucional realizar un análisis sobre el fondo del asunto que fue objeto de la garantía jurisdiccional, pues su análisis debe, únicamente,

¹⁵ CCE, sentencia 142-23-IS/24, 18 de abril de 2024, párr. 15.

circunscribirse a verificar el cumplimiento de las medidas de reparación ordenadas en la sentencia. Ello, en virtud de que las decisiones judiciales que se conocen por este Organismo a través de la acción de incumplimiento de sentencia, gozan de autoridad de cosa juzgada, y, en consecuencia, se presumen válidas.¹⁶

54. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte, en ciertos casos, ha identificado medidas contrarias al ordenamiento jurídico, por lo que, de ordenar su cumplimiento “estaría fallando en contra de norma expresa, previa, vigente y legítima, lo cual generaría una vulneración al derecho a la seguridad jurídica”.¹⁷ Por esto, la Corte señaló que:

[...] resulta improcedente toda acción de incumplimiento en la cual se pretenda cumplir una medida de reparación que contravenga expresa y manifiestamente el ordenamiento jurídico. Este tipo de casos representa uno de los supuestos en los cuales la medida se vuelve inejecutable. En ese sentido, la Corte Constitucional no puede simplemente ordenar la ejecución de cualquier medida dispuesta en una decisión constitucional puesto que estas no deben contravenir expresa y manifiestamente el ordenamiento jurídico.¹⁸

55. En consonancia, en la sentencia 86-11-IS/19, la Corte determinó que una sentencia no es ejecutable por razones jurídicas cuando incurre en un vicio procesal grave e insubsanable que la hace incompatible con los preceptos constitucionales,¹⁹ y se afecta su validez.²⁰ Por estas razones, se enerva la institución de la cosa juzgada y procede la declaratoria de inejecutabilidad de las medidas impuestas.²¹ En dicha línea, si bien a través de una acción de incumplimiento no se podría establecer la validez de una sentencia, tampoco se podría ordenar la ejecución de una que contenga un vicio tan grave e insubsanable que la convertiría en inejecutable.²²

56. En una acción de incumplimiento, la fijación de que una sentencia es inejecutable por razones jurídicas se fundamenta en que, al ser la Corte Constitucional el máximo órgano de administración de justicia en materia constitucional, “no es procedente que ordene la ejecución de una sentencia que contiene un vicio tan grave e insubsanable que resulta contrario a la naturaleza de la garantía constitucional jurisdiccional y, con ello, contrario a la propia Constitución”.²³ En definitiva, el estándar para destruir la presunción de validez de las sentencias es sumamente elevado, por lo que la Corte tiene una obligación de deferencia ante los demás jueces constitucionales.

¹⁶ CCE, sentencias 12-23-IS/24, 13 de julio de 2025, párr. 119; 113-22-IS/25, 31 de julio de 2025, párr. 42.

¹⁷ CCE, sentencia 86-11-IS/19, 16 de julio de 2019, párr. 26.

¹⁸ CCE, sentencia 21-22-IS/24, 14 de noviembre de 2024, párr. 108.

¹⁹ En la sentencia 24-22-IS/24, la Corte Constitucional indicó que: “Un vicio procesal grave e insubsanable constituye un error notorio que sobrepasa los márgenes de debate acerca de la valoración probatoria, la interpretación de los hechos o la aplicación de las normas. Por lo tanto, no es tolerable desde una perspectiva jurídica pues sus resultados son contrarios a la naturaleza de la garantía. Se trata de un error inaceptable”.

²⁰ CCE, sentencias 86-11-IS/19, 19 de julio de 2019, párr. 28; 12-23-IS/24, 13 de julio de 2025, párr. 119.

²¹ CCE, sentencia 86-11-IS/19, 19 de julio de 2019, párr. 31; 87-24-IS/25, 03 de julio de 2025, párr. 36.

²² CCE, sentencia 45-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párr. 34.

²³ CCE, sentencia 24-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párrs. 29-30.

57. Adicionalmente, en relación con la inejecutabilidad de una sentencia, esta Magistratura ha desarrollado que tampoco es exigible el cumplimiento de medidas de reparación que sean contrarias al ordenamiento jurídico.²⁴ Asimismo, ha señalado que la sentencia puede ser inejecutable si hay errores respecto de las medidas de reparación integral, lo cual ocurre cuando es contraria o incompatible expresa y manifiestamente a reglas jurídicas concretas que establecen un mandato claro de hacer o no hacer.²⁵
58. Por consiguiente, a partir de la jurisprudencia de la Corte, corresponde dilucidar si lo alegado por la ANT se traduciría en una incompatibilidad con el ordenamiento jurídico ecuatoriano, conllevando a que la sentencia emitida por la Unidad Judicial no pueda ser ejecutada. Para ello, se evidencia que las medidas de reparación, en lo medular, se orientan a que: **(c)** se analice la factibilidad para el otorgamiento de rutas, frecuencias y alargues; **(d)** se conceda el pedido de alargues, cambio de frecuencias y rutas, y el incremento de 15 cupos; **(e)** se incluya en el contrato de operación de la Cooperativa los cambios que se concederán tras el cumplimiento de las dos primeras medidas; **(f)** se oficie a la Policía Nacional, a los GADS Municipales y a la Comisión de Tránsito, a fin de que se abstengan de sancionar a la Cooperativa por las rutas y frecuencias que aún no consten en el contrato de operación que tienen con la ANT; **(g)** la garantía de no repetición y no incurrir en represalias; y, **(h)** la Defensoría del Pueblo realice el seguimiento de la ejecución de la sentencia.
59. Esta Corte Constitucional estima pertinente señalar que, de los antecedentes del caso, no se evidencian alegaciones relativas a que hubo reiteración de la conducta lesiva, se tomaron represalias o se persiguió a la Cooperativa, por lo que se cumplió el supuesto de no hacer planteado en la medida **(g)**. Por otra parte, no se analizará lo contenido en la medida **(h)**, ya que no es una medida en sentido estricto, sino una competencia del juzgador de delegar a la Defensoría del Pueblo el seguimiento del cumplimiento de la sentencia *in examine*, de conformidad con el artículo 21 de la LOGJCC.²⁶ Por consiguiente, se continuará el análisis de las medidas restantes –**(c)**, **(d)**, **(e)** y **(f)**–.
60. Sobre las medidas **(c)**, **(d)**, **(e)** y **(f)** de los antecedentes se observa que la Cooperativa alega que no se le concedió lo emitido en la sentencia respecto de las modificaciones en sus rutas y frecuencias **(c)** y **(d)**, tampoco se encuentra en el contrato de operación de la Cooperativa **(e)**. Además, que no se informó de los cambios de rutas y frecuencias a las autoridades competentes, por lo que se retuvo a una unidad de la Cooperativa **(f)**.

²⁴ CCE, sentencia 23-17-IS/22, 01 de febrero de 2023, párr. 41; 177-24-IS/25, 15 de mayo de 2025, párr. 24.

²⁵ En similares términos, CCE, sentencias 24-22-IS/24, 17 de enero de 2024, párrs. 27-29; 33-21-IS/22, 02 de noviembre de 2022, párr. 34.

²⁶ Véase en sentido similar las sentencias 7-23-IS/25, 28 de noviembre de 2025, párr. 34; y, 127-21-IS/24, 21 de marzo de 2024, párr. 39.

61. En respuesta a lo alegado por la Cooperativa, la ANT, en la mayoría de escritos que presentó ante el juez ejecutor, alegó que no podía cumplir con las demás medidas de la sentencia en virtud de que la concesión de alargues, rutas y frecuencias se deben dar conforme lo que se establezca en el Plan Nacional de Rutas y Frecuencias. Dicho Plan, al momento de dictarse la decisión, no se encontraba vigente, por lo que la sentencia no podía tomar en cuenta los requisitos necesarios para que se dé una concesión, ni los parámetros que debían contener los informes técnicos a través de los cuales se pueden o no realizar modificaciones en las rutas de transporte. Asimismo, aquellas autoridades que concedieron dichas solicitudes, sin haber sido emitido el Plan Nacional, fueron sujetos de exámenes especiales de la Contraloría General del Estado.
62. Además, la ANT señaló que, para oficializar el otorgamiento de las rutas, frecuencias y alargues –por ejemplo, en el contrato–, se debe contar con los respectivos insumos técnicos, económicos y jurídicos. Que, para ello, y a fin de cumplir con la sentencia, dio inicio a actos de simple administración, de lo que surgió un informe técnico a través del cual se recomendó que se deberán otorgar las rutas y frecuencias “sobre la base de un informe técnico [en que se indiquen] las necesidades definidas en el [Plan Nacional], dicho informe constituye el insumo técnico para que el Directorio de la [ANT] conozca y resuelva lo pertinente”. Además, se manifestó que “el cumplimiento de la sentencia [...] debería ser ejecutado a través del debido proceso, una vez que se cuente con el [Plan Nacional], caso contrario, no estará sujeto a parámetros técnicos [...] [y] podría causar contingencias legales”.
63. Por tanto, se constata que la Agencia Nacional de Tránsito alega la imposibilidad de cumplimiento de las medidas **(c)**, **(d)**, **(e)** y **(f)**, en virtud de que, frente a la falta del Plan Nacional de Frecuencias y Rutas, no es posible realizar el alargue y concesión de nuevas rutas, el cambio de frecuencias y el incremento de cupos **(c)**²⁷ y **(d)**²⁸. Por ello, aluden que no se pueden plantear dichas modificaciones en el contrato que tiene la ANT con la Cooperativa **(e)**²⁹ y no se puede oficiar a las autoridades competentes para que se abstengan de sancionar a las unidades, ya que no es su competencia **(f)**³⁰.

²⁷ Decisorio de la sentencia *in examine*: “**(c)** Se ordena que la entidad legitimada pasiva de forma inmediata proceda a conceder la factibilidad para el otorgamiento de rutas, frecuencias y alargues que solicite la Cooperativa De Transportes Loja, de acuerdo al siguiente detalle: (Tabla anexa en el decisorio de la sentencia de 11 de mayo de 2023, a fojas: 30 – 42)”.

²⁸ Decisorio de la sentencia *in examine*: “**(d)** Se ordena que en un plazo de 30 días la Agencia Nacional de Tránsito proceda [a] atender de manera favorable el pedido de alargue de rutas, cambio de frecuencias, rutas y frecuencias nuevas; e, incremento de cupos (15) quince incrementos, que solicita la Cooperativa de Transportes Loja, conforme consta el literal que antecede”.

²⁹ Decisorio de la sentencia *in examine*: “**(e)** Se ordena a la Agencia Nacional de Tránsito, proceda a incluir en el contrato de operación de la Cooperativa de Transportes Loja, los cambios de rutas y frecuencias, alargues de rutas y frecuencias, nuevas rutas y frecuencias, incremento de cupos en el número de (15) quince incrementos, conforme consta el literal que antecede”.

³⁰ Decisorio de la sentencia *in examine*: “**(f)** Para el cumplimiento de lo resuelto se ordena oficiar a la Dirección Nacional de Tránsito de la Policía Nacional, a los GADS Municipales; y, a la Comisión de Tránsito del Ecuador, a fin de que en los lugares donde tengan competencia, se abstengan de sancionar a

64. Al evidenciarse que el incumplimiento de las tres medidas restantes se alega con base en la falta del Plan Nacional y en que la sentencia no se sujeta a los requisitos y parámetros técnicos allí desarrollado, esta Corte verifica que la Resolución 003-DIR-2024-ANT “Actualización del Plan Nacional de Rutas y Frecuencias 2023-2025” entró en vigencia el 02 de mayo de 2024, y se publicó en el Registro Oficial 550.
65. La creación del Plan Nacional está prevista en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (“**LOTTTSV**”),³¹ como un “documento estratégico [que analiza] la situación del transporte público en la modalidad interprovincial e intraprovincial, que permite identificar la problemática y necesidades del sector”.
66. Ahora bien, en la LOTTTSV –como cuerpo normativo que dispone la creación del Plan Nacional– se evidencia, en el artículo 55, que *“las rutas y frecuencias a nivel nacional son de propiedad exclusiva del Estado, las cuales podrán ser comercialmente explotadas mediante contratos de operación”*. De manera seguida, en el artículo 56 se desarrolla la prestación del servicio de transporte público, indicándose que:

El servicio de transporte público podrá ser prestado por el Estado u **otorgado mediante el respectivo título habilitante a operadoras legalmente constituidas, sobre la base de un informe técnico de las necesidades definidas en el Plan de Rutas y Frecuencias** aprobado por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial o por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de acuerdo con sus competencias, con base en el respectivo Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Para operar un servicio público de transporte deberá cumplir con los términos establecidos en la presente Ley y su Reglamento [...] (énfasis añadido).

67. Por otra parte, en la sección de Disposiciones Transitorias de la LOTTTSV, en la disposición octogésima se indica que está expresamente prohibido el otorgar rutas y frecuencias sin la existencia del Plan Nacional. Asimismo, frente a la inexistencia del Plan Nacional, habrá entidades encargadas de hacer la reingeniería del transporte:

Con la finalidad de proteger a la transportación formal dentro del territorio nacional, **prohíbese el otorgamiento de nuevas rutas y frecuencias, sin que previamente se cuente con el Plan de Rutas y Frecuencias aprobado por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial [...].** Hasta que se cuente con el citado plan, **la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales, deberán realizar una**

las unidades de la Cooperativa de Transportes Loja, por tema de rutas, frecuencias que aún no consten en el contrato de operación hasta que la [ANT] incluya en el contrato de operación lo resuelto”.

³¹ LOTTTSV, Disposiciones Transitorias, Séptima.- La Comisión Nacional [...], establecerá el plan nacional de rutas y frecuencias, en el que se incluirá el programa de implementación de contratos de operación que deberán efectuarse, en acción conjunta con los sectores inmersos en la actividad del transporte público. Los permisos de operación de transporte público que caduquen durante ese período, podrán ser prorrogados hasta la expedición del correspondiente plan, siempre que cumplan con el cuadro de vida útil y las revisiones vehiculares establecidos en la Ley y sus reglamentos.

reingeniería de rutas y frecuencias optimizando y mejorando las que existen a la fecha de entrada en vigencia de la [presente] Ley [...] (énfasis añadido).

68. Asimismo, de los antecedentes se evidencia que la acción de protección se presentó el 13 de marzo de 2023 y la Unidad Judicial aceptó las pretensiones y concedió las rutas, alargues y frecuencias el 11 de mayo de 2023. Además, se debe tomar en cuenta que el último escrito presentado por la Cooperativa de Transportes Loja, en función de que se ejecute la sentencia, fue el 22 de enero de 2024. De ello, se evidencia que todas las actuaciones reseñadas se plantearon y concedieron antes de que entre en vigencia el Plan Nacional, el 02 de mayo de 2024; y después de dicha fecha, la Cooperativa no insistió en el cumplimiento de la sentencia emanada de la acción de protección.
69. En virtud de lo expuesto, la Corte Constitucional observa que las medidas ordenadas en la decisión (*ver párr. 29 de esta sentencia*) relativas a que se otorguen alargues, rutas y frecuencias a la Cooperativa de Transportes Loja, son inejecutables por razones jurídicas, ya que su cumplimiento implicaría, expresamente, una contradicción con lo dispuesto en la LOTTTSV, en la cual se prohíbe la concesión de los alargues, rutas y frecuencias cuando no exista un Plan Nacional de Frecuencias y Rutas, o cuando dicha permisión no emane de las entidades designadas, de conformidad con el artículo 55 y la octogésima disposición transitoria de la ley aludida.
70. En consonancia, se advierte que la inejecutabilidad jurídica no se ciñe de forma única a la creación del Plan Nacional de Frecuencias y Rutas, sino a los requisitos que en él se establecen para que se otorguen rutas, frecuencias, alargues o cupos en favor de las cooperativas de transporte; junto con los parámetros a tomar en cuenta para realizar los respectivos insumos técnicos, económicos y jurídicos que indiquen las necesidades de transporte a nivel nacional y sus posibles modificaciones. Por lo tanto, la sentencia objeto de esta acción no se dictó de conformidad con el Plan Nacional y sus disposiciones, ya que no estaba vigentes al momento de la resolución de la Unidad Judicial y en el tiempo en el que se impulsó su ejecución por parte de la Cooperativa.
71. Por lo tanto, se concluye que, al inobservar este elemento, la Unidad Judicial emitió una sentencia que es incompatible expresa y manifiestamente con reglas jurídicas concretas vigentes al momento, lo que la convierte en inejecutable. Por consiguiente, este Organismo declara que las medidas ordenadas en la sentencia de 11 de mayo de 2023 son de imposible cumplimiento por razones jurídicas, y, en consecuencia, la ANT no podía cumplir con las medidas dictadas en la sentencia.
72. Toda vez que las medidas de la sentencia son inejecutables, le corresponde a esta Magistratura verificar la posibilidad de dictar una medida equivalente a las contenidas en la sentencia impugnada, para lo cual se formula el siguiente problema jurídico:

7.2. ¿Es posible dictar medidas equivalentes en vista de la imposibilidad jurídica de ejecutar la sentencia de 11 de mayo de 2023?

73. La acción de incumplimiento busca proteger el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de ejecución de la sentencia,³² en tal razón, es incompatible con su naturaleza que una sentencia no se ejecute, salvo excepciones,³³ o que se ejecute de forma incompatible, inadecuada o defectuosa.
74. En tal sentido, la sentencia 16-17-IS/20 estableció que se puede sustituir “la medida original [...] por una medida equivalente, [solo] cuando la primera resulte inejecutable o inaplicable por presentar imposibilidades de cumplimiento de carácter legal y/o fáctico, en atención al artículo 21 de la LOGJCC”.³⁴ Así también, este Organismo ha determinado que una medida equivalente solo se podrá disponer de forma excepcional y cuando la misma sea posible, en atención a la naturaleza inmutable de las sentencias y la imposibilidad, por regla general, de modificar su contenido.³⁵
75. De la revisión del expediente, esta Corte verifica que la pretensión de la Cooperativa era que se le concedan las rutas, frecuencias, cupos y alargues que solicitó; lo cual no es posible modular, pues, la LOTTSV indica expresamente que solo se las puede conceder con la existencia de un Plan Nacional de Rutas y Frecuencias, el cual contiene los requisitos y parámetros técnicos que se deben tomar en cuenta para modificar las rutas de transporte a nivel nacional. Por lo tanto, el modular la sentencia, afectaría y desconocería el ordenamiento jurídico, lo que acarrearía la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de las partes.
76. Finalmente, esta Corte Constitucional hace énfasis en que su labor, en el marco de una acción de incumplimiento de sentencias o dictámenes constitucionales radica en pronunciarse respecto del cumplimiento o no de la sentencia. Asimismo, es pertinente señalar que la declaratoria de inejecutabilidad de la sentencia *in examine* no impide que la Cooperativa acuda a los procedimientos administrativos correspondientes para solicitar rutas, frecuencias, alargues o cupos, de conformidad con el Plan Nacional de Rutas y Frecuencias y la normativa vigente nacional, tomando en cuenta los nuevos requisitos y parámetros técnicos y jurídicos para el efecto.

8. Decisión

³² CCE, sentencia 889-20-JP/21, 17 de junio de 2020, párr. 110; 23-17-IS/23, 01 de febrero de 2023, párr. 44.

³³ CCE, sentencia 86-11-IS/19, 02 de agosto de 2011, párrs. 35 y 36; 20-19-IS/21, 18 de abril de 2019, párrs. 48 y 49; 23-17-IS/23, 01 de febrero de 2023, párr. 44.

³⁴ CCE, sentencia 16-17-IS/20, 19 de abril de 2017, párr. 54.

³⁵ CCE, sentencia 96-21-IS/21, 28 de septiembre de 2021, párr. 47.

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 de incumplimiento **115-24-IS**.
2. **Declarar** la inejecutabilidad de las medidas **(c), (d), (e) y (f)**, en el sentido que se encuentran dictadas dentro de la sentencia de 11 de mayo de 2023, de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo.
3. **Dejar sin efecto** las órdenes dictadas en la fase de ejecución de la sentencia, por lo que se deja a salvo a la Agencia Nacional de Tránsito para que inicie las acciones legales que estime pertinentes.
4. **Disponer** la devolución del expediente al juzgado de origen.
5. Notifíquese y archívese.

Karla Andrade Quevedo
PRESIDENTA (S)

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Sandra Cordero Gárate, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de julio de 2026. Sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y Alí Lozada Prado por encontrarse en comisión de servicios, y del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz por licencia de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL