

Quito, D.M., 13 de junio de 2024

CASO 2-22-IA

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

SENTENCIA 2-22-IA/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de las resoluciones 107-DIR-2021-ANT y 104-DE-ANT- 2021, al considerar que las mismas no son objeto de control abstracto de constitucionalidad por ser actos de simple administración [la primera], y, de efectos plurindividuales [la segunda].

1. Antecedentes procesales

1. El 07 de enero de 2022, Jaime Heriberto Hurtado Lima, en calidad de gerente general de la Cooperativa de Transporte Interprovincial de Pasajeros San Cristóbal; Diego Wladimir Guamán Echeverría, en calidad de gerente general de la Compañía Interprovincial Imbaburapac S.A.; y, Washington Aldrin Coque Paredes, en calidad de presidente de la Cooperativa de Transportes y Turismo Baños (“**accionantes**”), presentaron una demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra de las resoluciones 107-DIR-2021-ANT de 22 de diciembre de 2021 emitida por el Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (“**ANT**”); y, 104-DE-ANT-2021 dictada por el director ejecutivo de la ANT de 24 de diciembre de 2021.
2. Mediante sorteo electrónico de 07 de enero de 2022, se asignó la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. Este caso fue signado con el número 2-22-IA y sobre el mismo consta la certificación emitida por la Secretaría General de este Organismo en la cual se deja constancia que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.
3. El 25 de enero de 2022, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,¹ admitió a trámite la acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales 2-22-IA y corrió traslado con el contenido de la demanda a la

¹ El tribunal estuvo conformado por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, el juez constitucional Alí Lozada Prado y el ex juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

ANT y a la Procuraduría General del Estado (“PGE”), a fin de que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas.

4. El 10 de febrero de 2022, se publicó un extracto de la demanda en la Edición Constitucional 276 del Registro Oficial.
5. El 08 y 15 de marzo de 2022, la ANT y PGE, en su orden, presentaron sus escritos de contestación a la demanda.
6. En cumplimiento al orden cronológico de sustanciación de procesos, mediante providencia emitida y notificada el 15 de mayo de 2024, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y requirió a la ANT que informe y certifique si las resoluciones impugnadas se encuentran vigentes, o si han sido reformadas o derogadas.²

2. Actos cuya constitucionalidad se demanda

7. Los accionantes pretenden que se declare la inconstitucionalidad de las resoluciones 107-DIR-2021-ANT de 22 de diciembre de 2021 y 104-DE-ANT- 2021 de 24 de diciembre de 2021 (“actos impugnados”) que disponen lo siguiente:

- **Resolución 107-DIR-2021-ANT:**

Artículo 1.- Autorizar y disponer al Director Ejecutivo inicie los procedimientos administrativos que en derecho correspondan respecto a todas las resoluciones del Directorio emitidas para conceder rutas y frecuencias en el periodo comprendido entre el mes de marzo del 2020 a mayo del 2021 y sus subsecuentes actuaciones con las cuales se materializaron, conforme lo dispuesto en el Código Orgánico Administrativo y demás normativa aplicable.

Artículo 2.- Disponer al Director Ejecutivo que con base en el análisis de la pertinencia y oportunidad que consta en los informes técnico y jurídico que han sido presentados y conocidos en este Directorio, adopte las medidas cautelares que correspondan dentro de los procedimientos administrativos a los que se hace referencia en el artículo 1 de la presente Resolución, conforme los presupuestos establecidos en el Código Orgánico Administrativo.

Artículo 3.- Autorizar al Director Ejecutivo que en el caso de afectarse el servicio de transporte público colectivo interprovincial y/o intraprovincial adopte los planes de contingencia y todas las medidas que garanticen la provisión del servicio y la no afectación a la ciudadanía; los cuales serán implementados solo si fuesen técnicamente necesarios por parte de la Coordinación de Regulación del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, debiendo los mismos coordinarse con los Directores Provinciales, los

² Esta disposición no fue cumplida por parte de la ANT, pese a ser debidamente notificada con el auto de 15 de mayo de 2024.

órganos administradores de terminales terrestres, así como con los órganos de control operativo de tránsito.

Artículo 4.- Durante o posterior al procedimiento administrativo que dispone el artículo 1, las unidades que fueron habilitadas hasta la presente fecha a causa de las resoluciones del Directorio de concesión de rutas y frecuencias dadas entre marzo del 2020 a mayo del 2021, de ser factible, podrán ser consideradas en la reingeniería de rutas y frecuencias y/o en el Plan Nacional de Rutas y Frecuencias determinado en la Disposición Transitoria Octogésima de la LOTTTSV, luego de la emisión de los informes técnicos y jurídicos correspondientes.

Artículo 5.- Con base a lo señalado en los numerales 2), 13) y 22) del artículo 20 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y numerales 6) y 7) del artículo 9 de su Reglamento General para la Aplicación, se delega al Director Ejecutivo resuelva sobre la suspensión de los procesos de habilitación vehicular de las unidades de transporte público incrementadas como efecto de las citadas resoluciones, mientras no se cuente con la aprobación del Plan Nacional de Rutas y Frecuencias y la conclusión del proceso administrativo indicado en el artículo 1. Medida que deberá ser notificada a las operadoras de transporte público que recibieron una resolución de otorgamiento de rutas y frecuencias dadas entre marzo del 2020 a mayo del 2021 con incremento de cupo en sus flotas vehiculares y no hayan habilitado las unidades a la presente fecha.

Artículo 6.- Autorizar al Director Ejecutivo, la conformación de un equipo técnico especializado para desarrollar la optimización de las rutas y frecuencias facultadas por la Disposición Transitoria Octogésima de la LOTTTSV, así como la autorizar la contratación de los estudios especializados que fuesen necesarios para ello.

Artículo 7.- En todos los procedimientos administrativos que se activen derivados de lo constante en la presente Resolución, se deberá notificar a quienes emitieron los actos administrativos adoptados en cuanto al otorgamiento de rutas y frecuencias dadas entre marzo del 2020 a mayo del 2021.

Artículo 8.- Disponer a la Dirección Ejecutiva que se insista en el requerimiento realizado a la Contraloría General del Estado mediante oficio N° ANT-ANT-2021-0542-OF del 16 de julio de 2021, respecto a la solicitud de iniciar un Examen Especial sobre el otorgamiento de rutas y frecuencias otorgadas en el periodo comprendido entre marzo del 2020 a mayo del 2021.

Artículo 9.- Disponer al Director Ejecutivo informe a los miembros del Directorio sobre las acciones implementadas para el estricto cumplimiento de esta Resolución.

- Resolución 104-DE-ANT- 2021:

Artículo 1.- Suspender a partir de la presente fecha todos los procesos de habilitación vehicular de las unidades de transporte público, considerados en los incrementos de cupos que fueron autorizados dentro de las resoluciones del Directorio de la ANT, emitidas para conceder rutas y frecuencias en el periodo comprendido entre el mes de marzo del 2020 a mayo del 2021, mientras no se cuente con la aprobación del Plan Nacional de Rutas y Frecuencias y la conclusión del proceso administrativo indicado en el artículo 1 de la Resolución N° 107-DIR-2021-ANT de fecha 22 de diciembre del 2021.

Artículo 2.- Los procesos de habilitación vehicular de las unidades de transporte público incrementadas como efecto de las resoluciones del Directorio de la ANT, emitidas para conceder rutas y frecuencias en el periodo comprendido entre el mes de marzo del 2020 a mayo del 2021, iniciados y que cuenten con la documentación completa, previo a la fecha de emisión de la presente Resolución, continuarán sustanciándose en las Direcciones Provinciales de la ANT respectivas, de conformidad con la Resolución N° 098-DIR-2021-ANT que contiene el Reglamento para la Simplificación de los Trámites de Habilitación y Deshabilitación Vehicular, Registro de Cambio de Socio y de Titularidad para las Operadoras de Transporte Terrestre Público, Comercial y Cuenta Propia de Personas.

Las unidades de transporte público incrementadas como efecto de las resoluciones del Directorio de la ANT de concesión de rutas y frecuencias en el periodo comprendido entre el mes de marzo del 2020 a mayo del 2021 ya habilitadas y las unidades de transporte público que se habiliten en aplicación del primer inciso del presente artículo, mientras se culmina los procedimientos administrativos dispuestos en la Resolución N° 107-DIR-2021-ANT de fecha 22 de diciembre del 2021, deberán operar en las rutas y frecuencias históricas que las operadoras recibieron hasta el mes de febrero del 2020, para lo cual las operadoras deberán hacer la reorganización de sus unidades correspondiente.

Artículo 3.- Las Direcciones Provinciales de la ANT que realicen las habilitaciones que indica el artículo 2 de la presente Resolución, deberán notificar para los fines de [sic] pertinentes, a la Dirección Ejecutiva, a la Coordinación de Gestión y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y a la Dirección de Asesoría Jurídica.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 De la parte accionante³

8. Los accionantes alegan que los actos impugnados contravienen las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 33 referente al derecho al trabajo; 82 relativo a la seguridad jurídica; 66.15 sobre el derecho a realizar actividades económicas; y, 394 respecto del derecho a la libertad de transporte terrestre.
9. Para sustentar tales pretensiones, los accionantes señalan que los actos impugnados son incompatibles con el derecho a la seguridad jurídica debido a que:

[...] quienes formamos parte del sector del transporte terrestre automotor, considerado incluso como un servicio público esencial y una actividad económica estrategia [sic] del Estado Ecuatoriano, del cual, debe contar con la certeza de la situación jurídica de quienes conformamos y brindamos el servicio de transporte terrestre, debidamente autorizados mediante títulos habilitantes, como en el caso de mi representada, es el Contrato de Operación No. 024-2016, de fecha 17 de febrero de 2016, del cual, autoriza la prestación del servicio de transporte terrestre público de pasajeros en el ámbito interprovincial, con diversas rutas y frecuencias, de conformidad al artículo 227, 314 y 394 de la Constitución de la República del Ecuador [...].

³ Todas las mayúsculas y negritas de los cargos transcritos corresponden al texto original.

En tal contexto, la resolución: **No. 107-DIR-2021-ANT**, de cual señala la “**DISPOSICIÓN DE INICIO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SOBRE RUTAS Y FRECUENCIAS OTORGADAS EN EL PERIODO DE MARZO DEL 2020 A MAYO DEL 2021 Y LAS SUBSECUENTES ACTUACIONES CON LAS CUALES SE MATERIALIZARON**”, su contenido dispone el inicio de procesos administrativos con la única finalidad de suspender la actividad de operación de transporte público, pese a que la Constitución en su artículo 326, contempla la prohibición de la suspensión de servicios públicos y estratégicos [...].

10. Sobre este mismo argumento, manifiestan que:

[...] al momento, que todas las cooperativas de transporte terrestre, al haber obtenido legal y debida forma, el título habilitante, que en caso de mi representada es el Contrato de Operación No. 024-2016 de fecha 17 de febrero de 2016, y las resoluciones posteriores No. 046-DIR-2021-ANT de fecha 09 de abril de 2021 y No. 082-DIR-2021-ANT, son, el Título Habilitante para brindar el servicio de transporte terrestre público de pasajeros en el ámbito interprovincial, que frente a las resoluciones administrativas de carácter general: **No. 107-DIR-2021-ANT** y **No. 104-DE-ANT-2021**, lo dejan sin efecto jurídico a todas las resoluciones de modificación de rutas y frecuencias a nivel nacional.

11. Más adelante, agregan que:

[...] En tal contexto, las resoluciones administrativas de carácter general: **No. 107-DIR-2021-ANT** y **No. 104-DE-ANT-2021**, son incompatibles con el derecho a la seguridad jurídica, debido a que la situación jurídica, debidamente consolidada, por las resoluciones de otorgamiento de rutas y frecuencias, y el incremento del cupo de las operadoras de transporte terrestre, brindan un mínimo de estabilidad y generan expectativas legítimas [sic].

12. Con respecto al derecho a realizar actividades económicas, afirman que:

[...] en aplicación de las resoluciones administrativas de carácter general: **No. 107-DIR-2021-ANT** y **No. 104-DE-ANT-2021**, se ha suspendido las actividades de operación de transporte terrestre a nivel nacional, de quienes conformamos el sector estratégico de transporte terrestre, lo que causa un grave daño económico, frente a las obligaciones para con nuestros trabajadores y la propia administración y mantenimiento de las unidades vehiculares obtenidas debido a la aprobación del dimensionamiento de flota vehicular, y de rutas y frecuencias a nivel nacional, que ante la situación cada vez agravada por la pandemia, la suspensión a nivel nacional a causa de las resoluciones en mención.

13. En cuanto a la incompatibilidad con la libertad de transporte terrestre, arguyen que:

En tal contexto constitucional, la doctrina sobre derechos humanos establece a la “prohibición de desaliento o efecto **desaliente**”, como la conducta que deviene del Estado, que desalienta el ejercicio de un derecho fundamental, desde la óptica constitucional se plantea sin duda un grave problema, pues los poderes públicos no pueden desanimar el ejercicio de los derechos fundamentales, sino que se encuentran por

el contrario obligados a promoverlo, lo que deviene en inconstitucional las resoluciones administrativas de carácter general: **No. 107- DIR-2021-ANT** y **No. 104-DE-ANT-2021**.

14. Por último, en lo relativo al derecho al trabajo sostienen que la vigencia de los actos impugnados:

[...] tiene como consecuencia, despidos masivos del personal contratado, bajo la expectativa creada por el ente administrador, sobre la pertinencia de las concesiones de rutas y frecuencias, otorgadas por el DIRECTORIO DE LA AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL y el incremento [sic] de las unidades de transporte terrestre a nivel nacional.

3.2 Contestación de la ANT

15. En su contestación a la demanda, la ANT alega que:

2.1.La Agencia Nacional de Tránsito se encuentra impulsando procedimientos administrativos de declaratoria en sede administrativa de lesividad y consecuente revocatoria de actos administrativos favorables de otorgamiento de rutas, frecuencias e incrementos de cupo del transporte público colectivo en bus a nivel interprovincial e intraprovincial dentro del periodo marzo del 2020 a mayo del 2021, otorgados mediante resoluciones emitidas por el Directorio de la ANT durante la pandemia COVID-19; a fin de que con la resolución que declare lesivo estos actos para el interés público, en el término de 90 días sea puesto a conocimiento de los Tribunales Contencioso Administrativos competentes, para la declaratoria judicial de lesividad donde de conformidad con el artículo 115 del Código Orgánico Administrativo únicamente es impugnables los mecanismos de reparación decididos en ella, para finalmente acorde a esta misma norma, revocar los actos administrativos favorables antes mencionados. Procedimientos que se llevan individualmente hacia cada resolución emitida por el Directorio de la ANT en el periodo ya citado.

2.2.Este proceso se da en virtud de que las Resoluciones emitidas por el Directorio que otorgaron rutas, frecuencias y cupos a operadoras de transporte, incumplieron con el requisito legal y reglamentario de poseer previamente un Plan Nacional de Rutas y Frecuencias, conforme lo determina la Disposición Transitoria Séptima de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y los artículos 16 numeral 3), 20 numeral 1), 60, 112, 114 y 117 de su Reglamento General para la Aplicación [...].

16. Específicamente, sobre la resolución 107-DIR-2021-ANT, se expresa que:

La Resolución N° 107-DIR-2021-ANT es un acto de simple administración, pues no hace otra cosa sino disponer al tenor del artículo 185 del Código Orgánico Administrativo de parte del órgano colegiado a la máxima autoridad de la ANT el que emprenda ciertas acciones, sin las cuales nunca se hubiese podido materializar efecto jurídico alguno a los administrados. Es decir, si el Director Ejecutivo de la ANT no cumplía con la disposición del Directorio de la ANT, simplemente no existía ningún efecto, por lo que fue necesario que tal autoridad administrativa emprenda una serie de acciones para que se puedan

iniciar los procedimientos administrativos requeridos por el artículo 1 de la Resolución N° 107-DIR-2021-ANT. [...] Por lo expuesto, al no ser un acto normativo ni un acto administrativo, no corresponde a la Corte Constitucional del Ecuador, declarar su inconstitucionalidad [...].

Esta Resolución precautela se inicie un procedimiento administrativo individualizado por cada acto administrativo favorable otorgado contrario al ordenamiento jurídico, se dicten las medidas cautelares que la ley faculta en el artículo 189 numeral 5) del Código Orgánico Administrativo, se implementen planes de contingencia, se consideren en una futura reingeniería de transporte público las unidades ya habilitadas previo a la vigencia de la resolución recurrida, delega al Director Ejecutivo la emisión de la hoy Resolución N° 104-DE2021-ANT, autoriza la conformación de un equipo técnico especializado para cumplir con la Disposición Transitoria Octogésima de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, notificación a quienes fueron miembros del Directorio de la ANT, se solicite examen especial a la Contraloría General del Estado y se informe al Directorio las acciones efectuadas para el cumplimiento de la Resolución.

17. Respecto de la resolución 104-DE-ANT-2021, se indica que:

Varias de las resoluciones de rutas y frecuencias otorgadas ilegalmente en el periodo de marzo del 2020 a mayo del 2021 abordadas en este escrito, tuvieron además incrementos de cupo en las flotas vehiculares de las compañías y cooperativas beneficiarias de estas rutas y frecuencias; sin embargo por lo indiscriminado del incremento, ni las propias operadoras tuvieron el interés o la rentabilidad siquiera de poder adquirir nuevas unidades de transporte y habilitarlas en la ANT; a consecuencia de lo que como Agencia Nacional de Tránsito se adoptó la medida que mientras no culminen los procedimientos administrativos de declaratorias de lesividad y consecuente revocatoria de los actos administrativos favorables, no se habilitarán nuevas unidades a partir de la emisión de la Resolución, a fin de precautelar que producto de las revocatorias corresponda reconocer lesividades a los administrados y que ellos mismo incurran en gastos de adquisición de unidades que a consecuencia de un procedimiento principal, sean revocadas posteriormente por incumplir con los requisitos del ordenamiento jurídico.

Esta medida busca además precautelar la seguridad vial en el territorio nacional, evitar la sobreoferta y sobredimensionamiento de flota vehicular en el país, mientras no se cuente con los estudios técnicos necesarios a través de la (sic) Plan Nacional de Rutas y Frecuencias, acorde la ley lo exige [...].

Por todo lo expuesto, no existe violación a derecho constitucional alguno, al contrario, en ejercicio de las competencias de planificación, regulación y supervisión del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, la Agencia Nacional de Tránsito, de manera responsable ha adoptado las medidas necesarias e inmediatas para precautelar los derechos constitucionales y legales de sus administrados [...].

3.3 Argumentos de la PGE:

18. Luego de citar los presupuestos que sirvieron de base para la emisión de los actos impugnados, la PGE concluye que:

En base a lo señalado en los antecedentes facticos y jurídicos se ha demostrado que la ANT ha seguido un procedimiento administrativo, respetando lo establecido en la Constitución de la República, sin vulnerar lo establecido en los artículos 33 derecho al trabajo, 82 que hace referencia a la seguridad jurídica y 66 numeral 15 el cual habla sobre el derecho a desarrollar actividades económicas, precisamente en ejercicio de facultades legales dadas a la administración pública y mucho más en materia de transporte que es eminentemente técnico, precautelando la seguridad vial y la vida de las personas en las carreteras del país, reducir los correteos dados a partir de resoluciones ilegales dadas en pandemia, cuando todos estábamos confinados, aforos reducidos, sin demanda de transporte, de forma indiscriminada se han dados estos incrementos de rutas, frecuencias y cupos a operadoras.

Por lo tanto, en virtud de los fundamentos jurídicos-constitucionales expuestos y al tenor de lo previsto en los artículos 89 al 91 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicito que el Pleno de la Corte Constitucional emita sentencia declarando la constitucionalidad de las Resoluciones 107-DIR-2021-ANT de 22 de diciembre de 2021 emitida por el Directorio de la Agencia de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; y, 104-DE-ANT-2021 de 24 de diciembre de 2021 [...].

4. Competencia

19. El artículo 436 numeral 4 de la CRE establece que la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las peticiones de inconstitucionalidad contra actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública.
20. En tanto que el artículo 98 inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone que la Corte Constitucional conocerá acciones de inconstitucionalidad respecto de “cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales”; y el artículo 135 primer inciso del mismo cuerpo legal establece: “Procederá la acción de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo o administrativo de carácter general que vulnere normas constitucionales”.

5. Cuestión previa

21. Dado que en la contestación a la demanda la ANT ha cuestionado expresamente que, por su naturaleza de acto preparatorio, la resolución 107-DIR-2021-ANT no es susceptible de control abstracto de constitucionalidad, esta Corte estima pertinente abordar dicho cargo de forma previa a examinar la supuesta inconstitucionalidad del acto impugnado. Por lo tanto, es indispensable dilucidar sobre los efectos jurídicos de la resolución 107-DIR-2021-ANT, con miras a determinar si le corresponde a este Organismo pronunciarse sobre el fondo del asunto controvertido.

22. Así se tiene, que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido como criterios relevantes para determinar la procedencia del control abstracto de constitucional de los actos administrativos con efectos generales los relativos a: **i)** la cualidad de producir efectos generales; y, **ii)** al alcance de sus efectos. En ese contexto, se ha mencionado que:

25. [...] la Constitución de la República ha contemplado como un presupuesto *sine qua non* para el ejercicio de esta acción jurisdiccional, que el acto administrativo que se impugna tenga la cualidad de producir **efectos generales**; es decir, que se encuentre revestido de un nivel de abstracción que provoque que su aplicación se efectúe de forma impersonal e indeterminada [...].

28. Ahora bien, otro criterio que se deberá observar es el relativo al alcance de sus efectos. En tal virtud, el acto administrativo de efectos generales debe propender a que su vigencia genere efectos directos e inmediatos, de modo que su aplicación no se encuentre condicionada a la existencia de otro acto ulterior para que pueda producir los efectos jurídicos deseados. Lo dicho será necesario a fin de comprender su verdadera esencia y poder diferenciarlo del acto de simple administración, toda vez que estos últimos tienen la particularidad de ser actos mediatos, consultivos o preparatorios para la formación de la voluntad administrativa y que dada su naturaleza no son propiamente impugnables.⁴

23. Dentro del presente caso, se advierte que el acto en cuestión no cuenta con efectos jurídicos generales, en razón de que las disposiciones emanadas de la resolución 107-DIR-2021-ANT, imponen ciertas obligaciones y prerrogativas que deben ser cumplidas por un individuo plena y claramente identificable; esto es, el director ejecutivo de la ANT. Es decir, que la resolución *in examine* no establece derechos ni obligaciones de alcance general o abstractas que resulten aplicables a todos los administrados o a un grupo indeterminado de personas; por el contrario, se circunscribe a las competencias y responsabilidades administrativas de un funcionario en específico, a quien se le delimita claramente su ámbito de actuación.
24. Tales obligaciones inherentes a la ejecución de gestiones concretas, verbigracia: iniciar procedimientos administrativos, adoptar medidas cautelares, autorizar la conformación de un equipo técnico especializado para desarrollar la optimización de las rutas y frecuencias, coordinar planes de contingencia, insistir en el inicio de un examen especial a la Contraloría General del Estado e informar a los miembros del directorio sobre el cumplimiento de las acciones implementadas, son situaciones que no comportan un evidente nivel de abstracción, sino que se inscriben dentro del marco operativo interno que debe acatar el director ejecutivo de la ANT, por lo que sus efectos son individuales e indirectos.

⁴ CCE, sentencia 5-13-IA/21, 30 de junio de 2021, párrs. 25 y 28.

25. Sin perjuicio de que lo anotado líneas arriba es motivo suficiente para descartar el análisis de la resolución 107-DIR-2021-ANT, esta Magistratura valora adecuado continuar con el examen del segundo presupuesto señalado en el párr. 22 *supra*, con la finalidad de profundizar sobre dicho criterio jurisprudencial. En ese contexto, conviene aclarar que la resolución 107-DIR-2021-ANT no tiene la aptitud para producir efectos jurídicos por sí sola, debido a que no goza de la condición de aplicabilidad directa e inmediata.
26. Al respecto, esta Corte observa que la misma se instituye como un acto mediato, cuya función primordial es la de servir como un medio instrumental para la materialización y ejecución de actos administrativos subsecuentes. Lo anterior se puede inferir a partir de lo siguiente:
- i. El artículo 1 de la resolución 107-DIR-2021-ANT, tiene como propósito autorizar y disponer el inicio de los procedimientos administrativos a los que haya lugar conforme las prescripciones del Código Orgánico Administrativo y demás normativa aplicable. Este artículo, por tanto, establece directrices para la gestión y organización interna de la ANT en el ejercicio de sus competencias y autonomía administrativa, sin que tenga la potencialidad de generar efectos jurídicos directos e inmediatos, pues su alcance se limita a instruir el curso de los procedimientos necesarios para la revisión de las concesiones de rutas y frecuencias otorgadas durante el periodo comprendido entre marzo de 2020 y mayo de 2021, lo cual representa simplemente una etapa preparatoria de lo que significaría la sustanciación de un conjunto de procedimientos más amplios.
 - ii. Así el artículo 1 de la resolución 107-DIR-2021-ANT, al establecer lineamientos para la gestión interna de la ANT y dar inicio a procedimientos administrativos específicos, no tiene la potencialidad de generar efectos jurídicos directos e inmediatos, por cuanto únicamente sirve de fundamento para la consecución de actos administrativos posteriores y definitivos en esa sede.
 - iii. Una situación similar ocurre con el artículo 2 de la resolución 107-DIR-2021-ANT, en tanto faculta al director ejecutivo de la ANT para que, basándose en el análisis de pertinencia y oportunidad contenidos en los informes técnicos y jurídicos presentados y conocidos por el Directorio, adopte las medidas cautelares necesarias dentro de los procedimientos administrativos mencionados en el artículo 1 de la misma resolución.

- iv. De este modo, la disposición contenida en el artículo 2 no genera efectos jurídicos directos e inmediatos, habida cuenta que las medidas cautelares que el director ejecutivo deba adoptar están condicionadas a los resultados de los informes y los procedimientos administrativos que se estimen pertinentes en virtud de la aplicación del artículo 1 de la misma resolución, lo que significa que cualquier efecto jurídico derivado de esta disposición es indirecto y mediato, pues depende de actos administrativos posteriores y específicos.
- v. Los artículos 3 y 4 de la resolución 107-DIR-2021-ANT autorizan al director ejecutivo a adoptar los planes de contingencia y medidas necesarias para garantizar la provisión del servicio de transporte público colectivo interprovincial y/o intraprovincial en caso de que este servicio se vea afectado. Asimismo, se establece que, durante o después del procedimiento administrativo dispuesto en el artículo 1, las unidades habilitadas hasta la fecha debido a las resoluciones de concesión de rutas y frecuencias emitidas entre marzo del 2020 y mayo del 2021 podrán ser consideradas para la reingeniería de rutas y frecuencias y/o el Plan Nacional de Rutas y Frecuencias.
- vi. Estas disposiciones están supeditadas a la factibilidad y a la emisión de los informes técnicos y jurídicos pertinentes; por ende, ostentan un carácter instrumental, en vista de que su propósito es el de facilitar la implementación de medidas operativas y técnicas necesarias para asegurar la continuidad del servicio de transporte público, al igual que evaluar la necesidad de incluir ciertas rutas y frecuencias dentro del respectivo plan nacional, sin que regulen, habiliten o impidan *per se* la adopción de ciertas conductas temporales por parte de los administrados. Además, la implementación de los planes de contingencia dependerá de la coordinación con diversas entidades, tales como los órganos administradores de terminales terrestres y los entes encargados del control operativo de tránsito, lo que enfatiza esta falta de autonomía para regular situaciones jurídicas en virtud de su aplicación directa.
- vii. Con relación a lo establecido en los artículos 5 y 7 de la resolución materia de análisis, se verifica que dichas disposiciones se limitan a delegar al director ejecutivo la facultad de resolver sobre la suspensión de los procesos de habilitación vehicular de las unidades de transporte público, hasta que se cuente con la aprobación del Plan Nacional de Rutas y Frecuencias y se concluya el trámite administrativo indicado en el artículo 1 de la misma resolución. De igual manera, se dispone la obligación de notificar a los

sujetos interesados sobre el inicio de los correspondientes procedimientos administrativos.

- viii.** En ese orden de ideas se tiene que la delegación de facultades para la posterior implementación de procedimientos administrativos internos, como los dispuestos en el artículo 5, se inscriben dentro de la potestad discrecional de la ANT para organizar y gestionar sus funciones, sin que aquello produzca efectos jurídicos definitivos sobre los administrados. Lo propio sucede con la disposición de notificar o emplazar a los interesados con el inicio de tales actuaciones administrativas, ya que por su carácter instrumental no tiene la aptitud suficiente para consolidar consecuencias jurídicas directas e inmediatas.
- ix.** Finalmente, se determina que los artículos 6, 8 y 9 no son objeto de control abstracto de constitucionalidad, en función de que aquellos contienen meras directrices impartidas a la dirección ejecutiva de la ANT que no materializan ningún efecto jurídico directo e inmediato. Como se puede apreciar de la simple lectura de los artículos en referencia, se constata que los mismos facultan la conformación de un equipo técnico especializado para desarrollar la optimización de las rutas y frecuencias, autorizar la contratación de los estudios especializados que fuesen necesarios, insistir en el inicio de un examen especial sobre el otorgamiento de rutas y frecuencias otorgadas en el periodo comprendido entre marzo del 2020 a mayo del 2021 e informar sobre el cumplimiento de la resolución 107-DIR-2021-ANT.
- 27.** En definitiva, se confirma que la resolución 107-DIR-2021-ANT es un acto intermedio o de simple administración⁵ que no es objeto de control abstracto de constitucionalidad, por estar dirigido privativamente al director ejecutivo de la ANT. Además, no posee la autonomía suficiente para producir efectos jurídicos directos porque sus enunciados consisten en medidas preparatorias, organizativas y de gestión interna de la ANT que no generan consecuencias jurídicas inmediatas, al estar condicionadas a la realización de actos administrativos ulteriores o futuros. Tales actos futuros, se puede apreciar que serían los puntualizados por la ANT, cuando alega que:

[...] se emitieron hasta la presente fecha 65 autos de inicio de procedimientos administrativos para la declaratoria de lesividad y consecuente revocatoria de actos

⁵ Al respecto, el Código Orgánico Administrativo prescribe:

“120.-Acto de simple administración es toda declaración unilateral de voluntad, interna o entre órganos de la administración, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales y de forma indirecta”.

“Artículo 121.- Instrucción, orden de servicio o sumilla. Los órganos administrativos pueden dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes a través de una instrucción, orden de servicio o sumilla claras, precisas y puestas en conocimiento de la persona destinataria”.

administrativos favorables de otorgamiento de rutas, frecuencias y cupos, en los cuales se ha notificado a cada operadora involucrada, e incluso dispuesta la notificación a quienes fungieron como miembros del Directorio de la ANT en cada sesión respectiva, a fin que ejerzan su derecho constitucional a la defensa y presenten pruebas de descargo y contradigan las que se presenten en su contra en sede administrativa, de lo que se desprendan si es viable o no la continuación del procedimiento que en el ejercicio de la facultad de autotutela administrativa de los actos que el ordenamiento jurídico confiere a cada Institución Pública [...].

28. Por otra parte, en lo atinente a la resolución 104-DE-ANT-2021 de 24 de diciembre de 2021, se estima pertinente analizar de oficio, si el acto administrativo impugnado ostenta efectos jurídicos generales o si, por el contrario, goza de efectos plurindividuales. Con relación a esto último, la Corte Constitucional ha manifestado que los actos administrativos con efectos plurindividuales se encuentran, más bien, dirigidos contra un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo y “[...] producen efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables”.⁶
29. Dentro del presente asunto, se colige que la resolución 104-DE-ANT-2021 es un acto administrativo de efectos plurindividuales, en la medida en que tiene como finalidad principal la de modificar situaciones jurídicas concretas de un grupo de administrados claramente identificables por el contenido de la propia resolución, puesto que su ámbito de aplicación se remite a la suspensión y/o habilitación temporal de los procesos y permisos de operación vehicular de las unidades de transporte público que hayan sido previamente autorizados en las resoluciones del Directorio de la ANT -para conceder rutas y frecuencias- **por el período comprendido entre el mes de marzo del 2020 a mayo del 2021.**
30. Por consiguiente, se aprecia que este acto administrativo es de efectos plurindividuales, en tanto se halla dirigido a un número predeterminado de sujetos fácilmente singularizables [quienes iniciaron el procedimiento administrativo u obtuvieron los permisos de operación de rutas y frecuencias entre marzo de 2020 a mayo de 2021]. En este punto cabe precisar que, si bien los destinatarios de la resolución aparecen reflejados como una comunidad de administrados, en el fondo los efectos jurídicos de la aplicación directa de dicha resolución afecta situaciones jurídicas perfectamente diferenciadas, al tratarse de la suspensión de varios actos o permisos administrativos conferidos de forma independiente.

⁶ CCE, sentencia 4-13-IA/20, 02 de diciembre de 2020, párr. 32.

31. De hecho, lo aclarado *ut supra* es reconocido por los accionantes al afirmar que la aplicación de la resolución impugnada afecta directamente sus derechos e intereses subjetivos, los cuales emanan de otros actos administrativos, como lo son:

[...] las resoluciones posteriores [...] No. 046-DIR-2021-ANT de fecha 09 de abril de 2021 y No. 082-DIR-2021-ANT de fecha 20 de mayo del 2021, respectivamente otorgadas por la máxima autoridad de la Agencia Nacional de Tránsito [...] que otorga rutas y frecuencias. De tal manera, nos permite argumentar, que se ha creado por el ente administrador, SITUACIONES JURÍDICAS CONSOLIDADAS, las que no puede ser modificadas por el ente administrador mediante las resoluciones: No. 107- DIR-2021-ANT y No. 104-DE-ANT-2021, que son posteriores al otorgamiento, a nivel nacional de la modificación de rutas y frecuencias a quienes conformamos el sector estratégico del transporte terrestre.

32. En síntesis, dado que la resolución 104-DE-ANT-2021 impacta en la esfera individual de un grupo de administrados claramente identificables, este Organismo concluye que el acto administrativo impugnado no cumple el requisito mínimo de objeto de la acción pública de inconstitucionalidad, por lo que no procede continuar con el análisis de los cargos expuestos en la demanda.
33. A modo de colofón, es imperativo reiterar que el control constitucional de actos administrativos con efectos generales no tiene como propósito reconocer derechos subjetivos, declarar vulneraciones de derechos constitucionales ni establecer reparaciones en situaciones jurídicas concretas, pues para ello el ordenamiento jurídico contempla otras vías administrativas y jurisdiccionales.

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** la acción pública de inconstitucionalidad 2-22-IA.
2. Disponer el archivo de la causa.
3. Notifíquese.

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, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de junio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)