



Quito, D. M., 06 de agosto de 2014

**SENTENCIA N.º 116-14-SEP-CC**

**CASO N.º 1145-11-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El señor Milton Guillermo Aguilar Jaramillo, en calidad de gerente de la cooperativa de transporte “Piñas Interprovincial”, compareció ante la Sala de lo Civil, Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, amparado en lo que disponen los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presentó acción extraordinaria de protección el 07 de junio del 2011, siendo recibida en esta magistratura constitucional el 06 de julio del 2011.

El secretario general de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción (fojas 3 del expediente constitucional).

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 13 de septiembre de 2011, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 1145-11-EP.

De conformidad con el sorteo realizado el 12 de octubre de 2011 por el Pleno del Organismo y de acuerdo con lo dispuesto en la normativa constitucional aplicable, el 11 de julio de 2012, el ex juez constitucional, Patricio Herrera Betancourt, avocó conocimiento de la presente causa, ordenando notificar a los legitimados pasivos –jueces integrantes de la Sala de lo Civil, Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro– al señor subsecretario del transporte y ferroviario y actual presidente de la Agencia Nacional de Tránsito; al director ejecutivo de la Agencia Nacional de Tránsito y al procurador general del Estado; a fin de que, dentro del plazo de 15 días, presenten un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda. Asimismo, dispuso notificar a los terceros interesados en esta acción,

representantes de las cooperativas de transportes SANTA, NAMBIJA, YANZATZA, PIÑAS, OCCIDENTALES, LOJA, PACHA, PANAMERICANA y UNIÓN CARIAMANGA. De conformidad con el artículo 86 numeral 2 literal d de la Constitución y para los efectos del artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), se notificó con el contenido de la demanda, la sentencia que se impugna y la providencia de avoco al gerente de la Cooperativa de Transporte Asociados Cantonales - TAC, legitimado activo en la acción de protección. Se convocó a las partes para el 08 de agosto de 2012 a las 11h30, para ser oídas en la audiencia pública (fojas 156 y vuelta del expediente constitucional).

El 06 de noviembre del 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

El Pleno del Organismo, en sesión del 03 de enero de 2013, procedió al sorteo de casos, correspondiendo la presente causa al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor, según consta en el memorando de la Secretaría General de la Corte Constitucional N.º 019-CCE-SUS-2013 del 10 de enero de 2013, con el cual se remitió el respectivo expediente (fojas 222 del expediente constitucional).

El 18 de junio de 2013 a las 10h00, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso N.º 1145-11-EP, disponiendo que se haga conocer a las partes la recepción del proceso.

### **Fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda**

**En lo principal, el gerente de la cooperativa de transporte Piñas Interprovincial señala:**

Que la sentencia impugnada intenta garantizar el derecho al trabajo de quienes pretenden caotizar el transporte público en el país, sentando nefastos precedentes sobre el derecho al trabajo cuando conforme obra del proceso, la Cooperativa de Transporte Asociados Cantonales - TAC, legitimado activo en la acción de protección, desde hace veinte años, no ha incrementado frecuencias ni ha pedido nuevas rutas de servicio. Que es evidente que por todos estos años se ha garantizado el derecho al trabajo por parte de las autoridades competentes, y a cambio intentan quitar el trabajo a cincuenta socios que hace más de 36 años sirven a los habitantes de las parroquias Huertas y Malvas.

La cooperativa de transporte "Piñas Interprovincial", alega que las sentencias de primera y segunda instancia inducen a una lucha fratricida entre los transportistas





del sector de la Patria y que, será el abuso y la prepotencia las que tiñan de sangre y dolor las vías y carreteras del país, gracias a las rutas concedidas al margen de la ley, con lo cual se está poniendo en riesgo la vida de miles de personas pues, qué seguridad puede brindar la cooperativa TAC a sus pasajeros si intentan circular a las mismas horas y por las mismas rutas que viene operando la cooperativa de transporte “Piñas Interprovincial”.

La accionante manifiesta que si se concede la ruta y frecuencia en las horas y sectores en los que por más de 36 años vienen sirviendo, son ellos los directos perjudicados con la sentencia impugnada que priva del derecho al trabajo digno para solventar las necesidades básicas de sus familias.

Indica también que la sentencia intenta generar una violencia diaria y constante ya que “tirarán los carros para ganar un pasajero”; que intentan acomodar a su gusto y antojo las horas en las que han de salir de los terminales, hecho que sin lugar a duda generará violencia en este sector.

Asimismo, señala que la sentencia impugnada vulnera la garantía consagrada en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución que dice: “Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”. Que, las autoridades judiciales que tramitaron la acción de protección a favor de la cooperativa TAC, tan solo se limitaron a reconocer el supuesto derecho de estos, en desmedro de quienes con sacrificio, esfuerzo y hasta pérdidas económicas vienen laborando hacia los sectores a los que hoy intenta ingresar la cooperativa TAC, desconociendo el derecho que corresponde a la cooperativa de transporte “Piñas Interprovincial” por más de 36 años.

Aduce la cooperativa accionante que no debía admitir a trámite la acción de protección, por cuanto esta no reúne los requisitos estipulados en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, LOGJCC, numeral 3, esto es, la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho vulnerado. Que, para el acto administrativo proveniente del director ejecutivo de la Comisión Nacional de Tránsito, es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el competente para conocer y resolver esta acción y no el juez de lo civil de Zaruma ante quien improcedentemente se ha propuesto.

Finalmente, la cooperativa de transporte “Piñas Interprovincial” expone que en la tramitación del proceso, en primera instancia, en la audiencia pública, alertaron al juez cuarto de lo civil de El Oro, que las resoluciones que emite el director ejecutivo de la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, y quien se siente afectado con una denegación de un trámite, puede apelar

al directorio de la referida Comisión Nacional, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, artículo 28 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que en el presente caso no podía presentar una acción, toda vez que no se agotó la vía administrativa que señalan los artículos 29, 30, 31, 32, 33, 34 y 35 del Reglamento ibídem; que bien pudieron recurrir al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, que no existe vulneración constitucional ni daño alguno a la empresa de transporte, no configurándose los requisitos determinados en el artículo 40 de la LOGJCC.

### **Derechos constitucionales presuntamente vulnerados**

A criterio del recurrente se han vulnerado los derechos garantizados en los artículos 11 numeral 9 –el deber de respetar los derechos garantizados en la Constitución–; 33 –el derecho al trabajo–; 66 numeral 1 –el derecho a la inviolabilidad de la vida–; 66 numeral 2 –el derecho a una vida digna– 66 numeral 3 letra **b** –una vida libre de violencia en el ámbito público y privado–; 76 numeral 1 –garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes– 76 numeral 7 literal **a** –derecho a la defensa–, previstos en la Constitución de la República.

### **Pretensión**

La accionante, cooperativa de transporte “Piñas Interprovincial”, solicita la reparación integral de los derechos constitucionales que supuestamente fueron vulnerados en la sentencia impugnada.

### **De la contestación a la demanda y sus argumentos**

#### **Tercero interesado**

**Ingeniero Mauricio Peña Romero, director ejecutivo de la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (autoridad demandada en la acción de protección)**

En lo principal manifiesta: que la acción de protección fue concedida, a pesar de haberse interpuesto en contra de un oficio sin número y sin firma de responsabilidad obtenido por el accionante; que era causal suficiente para que se deseche la acción, pues se basó en un documento sin ningún valor legal, lo que fue probado previamente a la emisión de la sentencia de primera instancia, mediante oficio N.º 134-DE-2011 CNTTTSV del 24 de enero de 2011, que textualmente dice: “Acuso recibo de su atento oficio No. 11-JCZ de 17 de enero

d



de 2011, en lo principal, cúpleme informarle que una vez revisados los archivos de la Dirección Ejecutiva de la CNTTTSV; no existe ningún oficio signado con el número DT-2010-CNTTTSV, que lo haya suscrito mi persona, y mucho menos dentro del trámite No. 096386 que se menciona en su oficio.- Cualquier documento que conste de esa denominación resultaría ajeno a esta Comisión Nacional de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial, es todo lo que puedo informar en honor a la verdad". Dicha contestación dada al juez cuarto de lo civil de El Oro, obra en el proceso y debió tomarse en cuenta para la emisión del fallo correspondiente, puesto que no existía acción u omisión de la Comisión Nacional, que vulnera derechos constitucionales de la persona jurídica denominada Cooperativa de Transporte Asociados Cantonales - TAC.

Aduce que las sentencias dictadas atentan contra la seguridad jurídica porque existen claras disposiciones legales como el artículo 20 numeral 19 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial que establece las atribuciones del Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, los artículos 55 y 74 ibídem, otorga a este Organismo, la potestad de conceder rutas y frecuencias, por ser estas de propiedad del Estado y ningún otro órgano o función puede interferir en estas competencias privativas, toda vez que el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución, debe ceñirse a la Ley. Por lo expuesto, solicita que la Corte Constitucional acepte la acción extraordinaria de protección (fojas 169 y 170).

### **Procurador General del Estado**

El abogado Marco Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, comparece mediante escrito que obra a fojas 182, y se limita a señalar casilla constitucional para notificaciones.

### **Legitimados pasivos**

#### **Doctor Robinson Torres Jaramillo, conjuetz temporal de la Corte Provincial de El Oro**

En su informe remitido a esta Corte dice que la sentencia materia de esta acción se encuentra ampliamente motivada, guardando su estructura y continuidad en su desarrollo, se ha identificado el acto administrativo impugnado, las garantías constitucionales vulneradas, la pretensión del accionante, la contestación a la demanda y sus argumentos en la audiencia pública, se identifica la resolución recurrida, los fundamentos del recurrente, se ha recurrido a la doctrina en cuanto a los hechos probados relevantes y a la argumentación jurídica.

Expresa el referido juez, que consideró que las nuevas garantías jurisdiccionales pasan a ser declarativas, de conocimiento, ampliamente reparatorias y excepcionalmente cautelares, el juez constitucional está en capacidad de analizar a fondo un asunto controvertido y que como consecuencia de ello tiene la obligación de declarar la vulneración a un derecho y reparar las consecuencias.

El juez manifiesta que ha ponderado el principio *iura novit curia* con la finalidad de asegurar el ejercicio de las garantías jurisdiccionales reconocidas en el artículo 86 de la Constitución de la República, que se ha analizado lo que es la argumentación jurídica aplicable en todas las resoluciones, concretizando y relacionando las premisas, tomando en cuenta los principios y la lógica para llegar a conclusiones correctas..

Finalmente indica que la cooperativa TAC ha planteado su acción de protección autónoma por cuanto se relaciona con su derecho, en un proceso en que solicita la protección constitucional contra la Comisión Nacional del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; que la cooperativa de transporte "Piñas Interprovincial", no es parte procesal, ni ha comparecido de manera alguna, sus pretensiones no han sido discutidas en este proceso, aquellas deben ser ventiladas mediante otra acción independiente a la que se crea asistido.

**Doctor Ángel Morocho Ávila, conjuez temporal de la Corte Provincial de El Oro**

En su informe manifiesta que en la acción extraordinaria de protección se alega la vulneración del derecho al trabajo, como si el fallo emitido en esta causa tuviera algo que ver con arrancar fuentes de labores al reclamante, ni a sus afiliados, ya que la misma se ha pronunciado sobre la vulneración de derechos contenidos en la solicitud de acción de protección que propuso la cooperativa TAC, dicho fallo en ninguna de sus partes establece que se hubiere atentado con las personas trabajadoras, su dignidad, una vida decorosa, retribuciones justas, un trabajo saludable que tiene que ser escogido por dichos ciudadanos ni en su forma, ni en su contenido.

El nombrado juez indica que la parte accionante no dice que su reclamación se sustentó en la concesión de rutas y frecuencias, las mismas que fueron otorgadas en años anteriores, y que para la entidad accionante son las máximas y que estas, de ninguna manera, deben ser modificadas, pero ante esta situación, más que todo técnica, no puede dar una opinión categórica, ya que su pronunciamiento es solo ante un acto de vulneración de derechos.



Finalmente el nombrado juez manifiesta que se justificó la existencia real del oficio impugnado, por lo que dio cumplimiento a lo establecido en el Código Orgánico de la Función Judicial en su artículo 190 en concordancia con el artículo 17 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Que como integrante de la Sala de Alzada, una vez verificada la existencia real del acto administrativo, es determinar si las normas del debido proceso se habían cumplido, y si el fallo dictado por el juez de primer nivel cumplía con las formalidades que la ley establece. Que se generó en su contra la actitud despiadada del Consejo de la Judicatura que procedió a destituirle por haber ratificado el fallo que a su entender cumplía con todos los presupuestos de ley.

Los representantes de las cooperativas NAMBIJA, YANZATZA, OCCIDENTALES, PANAMERICANA, LOJA, PACHA y UNIÓN CARIAMANGA, no han comparecido en esta causa pese a ser legalmente notificados.

### **Audiencia pública**

Conforme la razón sentada por la actuario del juez sustanciador, el 08 de agosto de 2012 a las 11h30, tuvo lugar la audiencia pública, misma que contó con la participación del legitimado activo, representado por el abogado Jovanny Ramírez, y en representación de los gerentes de las cooperativas de transportes Pacha, Occidentales, Panamericana y Unión de cooperativas de Pichincha. Los legitimados pasivos no han comparecido. Los terceros interesados en la causa, Agencia Nacional de Tránsito, por medio de la doctora Doris Palacios. Procurador general del Estado, por intermedio del abogado Andrés Castillo, y el doctor Juan Sarango Rodríguez, ex juez cuarto de lo civil de El Oro. No han comparecido los representantes de las cooperativas de transportes Santa, TAC, Nambija, Unión Yanzatza, Loja y Unión Cariamanga (fojas 172 y 173 del expediente constitucional).

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **b** y el tercer inciso

del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

**Aclaración de los antecedentes que dieron origen para que se acepte la acción de protección y, ahora motivo de impugnación en la acción extraordinaria de protección**

La presente acción tiene como antecedente la petición que hiciera la Cooperativa de Transporte Asociados Cantonales - TAC<sup>1</sup> el 20 de septiembre del 2010 a la Comisión Nacional del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, para incrementar nuevas rutas y las siguientes frecuencias:

- Ruta: Parroquia Huertas del cantón Zaruma, sobre la vía Paccha-Huertas Zaruma.
- Ruta: Huaquillas, Santa Rosa, Machala Quito, Santo Domingo, Quevedo, Tulcán.
- Ruta: Parroquia de Malvas del cantón Zaruma, sobre la vía Paccha, Cerro Azul-Pasaje Machala.
- Ruta: Zaruma, Portovelo, Piñas, Santa Rosa, Machala, Riobamba, Ambato.
- Ruta: Zaruma, Portovelo, Piñas, Santa Rosa, Machala, Guayaquil, Salinas.
- Ruta: Machala, Santa Rosa, Piñas, Portovelo, Loja.
- Ruta: Zaruma, Cuenca.
- Ruta: Quito, Santo Domingo, Machala.
- Ruta: Quito, Santo Domingo, Quevedo, Milagro, Machala, Santa Rosa, Arenillas, Huaquillas.
- Cambio de hora de las rutas ya existentes.

El director ejecutivo de la Comisión Nacional de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, mediante oficio N.º DT-2010-CNTTTSV, hace conocer al director administrativo de la Comisión Provincial del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de El Oro, lo siguiente:

“Devolver a los directivos de la Cooperativa de Transporte de Pasajeros en buses TAC, domiciliada en su jurisdicción, el expediente signado en este organismo con el n.º. 96386 de 20 de septiembre del 2010, en el cual solicitan la concesión de nuevas rutas y frecuencias a nivel interprovincial, por cuanto este proceso, no puede ser atendido, toda vez que las resoluciones Nro. 009-DIR-2002-CNTTT, se encuentran vigentes, las

<sup>1</sup> La Cooperativa TAC, mediante permiso de operación tiene la ruta ZARUMA-PORTOVELO-PIÑAS, SANTA ROSA-MACHALA-QUEVEDO-SANTO DOMINGO-QUITO.





mismas que tienen relación con la no concesión de rutas, horarios y frecuencias a las operaciones de transporte” (sic).

Ante esta situación, la cooperativa TAC, por sentirse perjudicada en sus intereses, alegando falta de motivación y violación a la seguridad jurídica, debido proceso, el derecho al trabajo, solicita la acción de protección ante el juez cuarto de lo civil de El Oro, quien el 28 de enero del 2011, resolvió conceder la acción protección solicitada por la cooperativa TAC, ordenando que el director ejecutivo de la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, autorice a la cooperativa TAC, a fin de que realice el servicio de transporte público en la forma que ha solicitado.

La sentencia de primer nivel ha sido motivo del recurso de apelación por parte del accionado, Ricardo Antón Khairalla, director ejecutivo del Directorio de la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, ante los conjuces temporales de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, quienes el 13 de mayo del 2011, resolvieron confirmar la sentencia emitida el 28 de enero de 2011 a las 18h00, y en efecto niega el recurso de apelación interpuesto por la autoridad accionada.

Ante las supuestas vulneraciones de derechos constitucionales, la cooperativa de transporte “Piñas Interprovincial”, tercero perjudicado con la decisión judicial adoptado en la acción de protección, recurre en acción extraordinaria de protección impugnando la sentencia del 13 de mayo de 2011, que es materia del análisis, porque consideran que se han vulnerado los derechos garantizados en los artículos 11 numeral 9 –el deber de respetar los derechos garantizados en la Constitución–; 33 –el derecho al trabajo–; 66 numeral 1 –el derecho a la inviolabilidad de la vida–; 66 numeral 2 –el derecho a una vida digna– 66 numeral 3 literal b –una vida libre de violencia en el ámbito público y privado–; 76 numeral 1 –garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes–; 76 numeral 7 literal a –derecho a la defensa– previstos en la Constitución de la República.

### **Identificación del problema jurídico**

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, la Corte determina el siguiente problema jurídico que se resolverá en este caso:

**Las sentencias expedidas por el juez cuarto de lo civil de El Oro y por los conjuces temporales de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, que conceden la acción de protección, ¿vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso**


**en las garantías del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, previstas en los artículos 82 y 76 numeral 1 de la Constitución de la República, en su orden?**

### **Resolución del problema jurídico planteado**

*Prima facie*, corresponde a esta magistratura constitucional hacer referencia a la legitimación activa de Milton Guillermo Aguilar Jaramillo, gerente de la cooperativa de transporte “Piñas Interprovincial”.

El accionante se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, toda vez que, conforme se desprende del expediente a fojas 57, Juan María Loayza Valarezo, quien entonces ostentaba la calidad de gerente y representante legal de la cooperativa de transportes de pasajeros “Piñas Interprovincial”, con fundamento en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>2</sup>, compareció como tercero en el trámite de la acción de protección N.º 04-2011 propuesto por el gerente de la cooperativa de Transporte “Asociados Cantonales” (TAC) en contra del señor Ricardo Antón Khairalla, en su calidad de director ejecutivo de la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, por tanto, cumple con los requerimientos establecidos en el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que estatuye: “Legitimación activa.- La acción extraordinaria de protección **puede ser interpuesta por cualquier persona** o grupo de personas **que han** o hayan debido ser **parte de un proceso por sí mismas** o por medio de procurador judicial”. (La negrilla pertenece a la Corte).

Al haberse aceptado la acción de protección a favor de la Cooperativa de Transporte Asociados Cantonales - TAC, tanto en primera y segunda instancia, en su condición de tercer perjudicado con la decisión judicial adoptada, el señor Milton Guillermo Aguilar Jaramillo, gerente de la cooperativa de transporte “Piñas Interprovincial”, interpone la presente acción extraordinaria de protección, constituyéndose ahora, en legitimado activo, más aún cuando está facultado conforme los artículos 437 y 439 de la Constitución de la República, que expresan que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente. En tal virtud, asiste la legitimación activa en esta acción.

  
<sup>2</sup> Artículo 12. “Comparecencia de terceros.- Cualquier persona o grupo de personas que tenga interés en la causa podrá presentar un escrito de amicus curiae que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia. De creerlo necesario, la jueza o juez podrá escuchar en audiencia pública a la persona o grupo interesado./ Podrán también intervenir en el proceso, en cualquier estado de la causa, como parte coadyuvante del accionado, cualquier persona natural o jurídica que tuviere interés directo en el mantenimiento del acto u omisión que motivare la acción constitucional”.



En el presente caso, la cooperativa de transportes “Piñas Interprovincial”, esencialmente alega que las sentencias impugnadas al conceder la acción de protección a la Cooperativa de Transporte Asociados Cantonales - TAC vulneran la seguridad jurídica, así como la garantía en el cumplimiento de las normas, consagradas en los artículos 82 y 76 numeral 1 de la Constitución de la República, porque aduce que existen claras disposiciones legales como los artículos 20 numeral 19; 55 y 74 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que establecen las atribuciones del Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, otorgando a ese organismo la potestad de conceder rutas y frecuencias por ser estas de propiedad del Estado y ningún otro órgano o función, puede interferir en estas competencias privadas.

Las disposiciones constitucionales supuestamente vulneradas en las sentencias impugnadas, establecen lo siguiente:

Artículo 82 “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

Artículo 76 “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.

Es necesario mencionar que la seguridad jurídica tiene íntima relación con la garantía del cumplimiento de las normas, pues se encuentran concatenados con el debido proceso; por tanto, las autoridades investidas de poder jurisdiccional están obligadas a sujetarse a la Constitución y a la ley durante la sustanciación del proceso así como al momento de resolver, toda vez que la garantía del cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento jurídico ecuatoriano, así como los derechos que les asisten a las partes procesales dentro del juicio, imperativamente, exige que en la sustanciación y diligencias propias del procedimiento, tomar en cuenta y aplicar al momento de resolver una controversia, los procedimientos y normas preexistentes que en determinado momento facultan a las partes para tomar una posición frente al objeto mismo del

reclamo y de las cuales depende la validez de lo pretendido por cualquiera de las partes.

La omisión o su inobservancia generarían una defectuosa o incompleta actividad procesal que puede dar lugar a la nulidad de las actuaciones, conocido en la doctrina procesal como *vicios in procedendo* imputable al juzgador.

La Corte Constitucional del Ecuador, refiriéndose al derecho a la seguridad jurídica, ha manifestado lo siguiente:

“(…) El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica el mismo que tiene relación con el cumplimiento de los mandatos constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano. Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional (...)”<sup>3</sup>.

De la revisión de la sentencia impugnada se desprende que la demanda de acción de protección propuesta por la cooperativa de transporte “Asociados Cantonales” (TAC) tiene por objeto que el juez constitucional ordene a la Comisión Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, la apertura de nuevas rutas y frecuencias, aduciendo supuestas vulneraciones a los derechos constitucionales de la seguridad jurídica, debido proceso en la garantía de la motivación, por no haberle autorizado la apertura de rutas solicitadas a nivel interprovincial.

Para el asunto de incremento de nuevas rutas y frecuencias, el ordenamiento jurídico vigente en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, ha establecido las instancias, procedimientos y presupuestos claros y pertinentes que deben cumplir las empresas de transporte para obtener su permiso de operación legítimamente, a fin de que se garantice y tutele el derecho al trabajo previstos en los artículos 33 y 325 de la Constitución de la República, lo que no ocurre en el presente caso, ya que la Cooperativa de Transporte Asociados Cantonales, mediante la acción constitucional, pretende eximir e inobservar las disposiciones

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 016-13-SEP-CC, de 16 de mayo de 2013, caso N° 1000-12-EP.



que rige en este tipo de actividades, no obstante que cuentan con rutas y frecuencias otorgadas por la autoridad de tránsito, sin que los mismos hayan sido modificados u obstaculizados por las autoridades competentes que ocasione una vulneración a los derechos constitucionales al trabajo.

Sobre este derecho constitucional cabe reiterar lo dicho por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, en la Resolución N.º 0010-08-RA, publicado en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 247 del 16 de mayo de 2014, que expresa:

“(…) NOVENA.- (…) el ejercicio de este derecho está supeditado al cumplimiento de disposiciones legales referentes a la materia o actividad a realizarse; en el caso, prestar el servicio público de transporte (...). Dicho derecho tiene como obligación derivada el que el Estado asegure condiciones mínimas de acceso al trabajo, así como su desempeño en condiciones dignas, por medio de sus políticas públicas (...), el garantizar dicho derecho no puede entenderse como el permitir todo tipo de actividad sin control alguno; máxime, si dicha actividad constituye un servicio ofrecido a la colectividad, como efectivamente es el caso del transporte (...), que existen limitaciones legítimas al ejercicio de actividades que pueden estar establecidas en la legislación, como en este caso, estaban reguladas por la ley de la materia (...)”.

De allí que, en acatamiento a la seguridad jurídica y la garantía del cumplimiento de las normas, no es posible omitir o inobservar aquellos requerimientos por el mero hecho de recurrir a una instancia judicial; es decir, una decisión judicial jamás puede eximir el cumplimiento de las disposiciones establecidas tanto en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial<sup>4</sup>, el Reglamento a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial<sup>5</sup>, los

<sup>4</sup> Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial: Art. 55.- El transporte público se considera un servicio estratégico, así como la infraestructura y equipamiento auxiliar que se utilizan en la prestación del servicio. Las rutas y frecuencias a nivel nacional son de propiedad exclusiva del Estado, las cuales podrán ser comercialmente explotadas mediante contratos de operación.

Art. 74.- Compete a la Comisión Nacional del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, otorgar los siguientes títulos habilitantes:

- a) Contratos de Operación para la prestación de servicio de transporte público de personas o bienes, en cualquier tipo, para los ámbitos interprovincial e internacional;
- b) Permisos de operación de servicios de transporte comercial, en cualquier tipo, para el ámbito interprovincial; y,
- c) Autorizaciones de operación para el servicio de transporte por cuenta propia, en cualquier tipo, y dentro del ámbito interprovincial.

<sup>5</sup> Reglamento a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Art. 33.- De conformidad con lo establecido en el numeral 12 del artículo 20 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, las resoluciones que emita el Director Ejecutivo de la ANT, podrán ser apeladas en segunda y definitiva instancia ante el Directorio de la Agencia Nacional de Tránsito, dentro del término de cinco días, contados a partir del día siguiente de la fecha de notificación de la resolución.

instructivos, manuales, acuerdos emitidos por la autoridad de tránsito para regular el ámbito del transporte público.

Como se observa, el tema sometido en la acción de protección se encuentra regulado en las disposiciones legales correspondientes a la materia de tránsito, siendo de competencia de la instancia jerárquica administrativa, esto es, el Directorio de la Agencia Nacional de Tránsito tal como indica el artículo 33 del Reglamento a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Por tanto, no atañe a esta garantía jurisdiccional inmiscuirse en las competencias que no les corresponden, ya que de conformidad con el artículo 88 de la Constitución de la República:

“La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”.

Cabe mencionar que, los derechos se encuentran reconocidos en la Norma Suprema del Estado, así como en los tratados internacionales de derechos humanos que el Ecuador ha ratificado. Además, por mandato de la Constitución, los derechos también emanan de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento<sup>6</sup>.

Para tutelar efectivamente esos derechos reconocidos o derivados se ha provisto de las garantías jurisdiccionales.

La acción de protección como una de las garantías jurisdiccionales, no fue concebida para fundar o declarar derechos, sino para tutelar y reparar integralmente cuando exista vulneración ya sea por acción u omisión de las autoridades no judiciales o de los particulares. Por tanto, no cabe y resulta inoficioso, demandar una acción de protección cuando los derechos no están

<sup>6</sup> Constitución de la República, artículo 11. “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento”.



previamente reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales sobre derechos humanos, o frente a meras expectativas que no generan derechos, como se advierte en el artículo 42 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>7</sup>.

En consecuencia, la acción de protección no es el mecanismo procesal para demandar el reconocimiento de nuevas rutas y frecuencias, puesto que el acto administrativo que dispuso devolver a la cooperativa de transporte Asociados Cantonales (TAC) su requerimiento, se fundamentó en las Resoluciones 009-DIR-2002-CNTP, 006-DIR-2003-CNTP, 001-DIR-2007-CNTP, 117-DIR-2008-CNTP, las mismas que tienen relación con la no concesión de nuevas rutas, horarios y frecuencias a las operaciones de transporte.

Las referidas resoluciones determinan el derecho a la seguridad jurídica, y deben ser acatadas y cumplidas, toda vez que emanan de la autoridad competente, conforme dispone el artículo 83 numeral 1 de la Constitución de la República.

Por tanto, al haber sido legítimo y constitucional el acto impugnado, de acuerdo con el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, los legitimados pasivos tenían la obligación constitucional de dar cumplimiento con las disposiciones legales señaladas anteriormente, así como de las resoluciones legítimas de las autoridades de tránsito, lo cual ha sido omitido en el presente caso.

En atención a las características y detalles del caso concreto, esta Corte concluye que las alegaciones de vulneraciones constitucionales son cuestiones de relevancia constitucional toda vez que, por mandato del artículo 82 de la Constitución de la República: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Sin embargo, los jueces han vulnerado por acción y omisión la disposición del artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República, vulneración que se extiende a la inobservancia del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dice:

“Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede:

1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales”.

<sup>7</sup> Art. 42 LOGJCC. Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: ... 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho.

La Corte Constitucional como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia constitucional, tiene la obligación ineludible de garantizar el cumplimiento de las disposiciones y de los derechos de las partes. La sumisión al mandato de las leyes hace que las decisiones se logren en estricto derecho, prescindiendo de cualquier intromisión personal o subjetiva que pudiera ser indicativa de una perniciosa influencia en las decisiones. La plena objetividad en el tratamiento de los problemas y de la decisión, vincula al juez al derecho, y en tal sentido, demuestra que toda sentencia responde a lo que el derecho ordena y no, en cambio, a valoraciones personales que posean. Así, le permite demostrar que ha arribado a la decisión a través de pasos sucesivos y concatenados, y que la misma responde a premisas establecidas con anterioridad, las cuales no son elaborados por ellos mismos, sino articuladas a partir de los mensajes claros y las formulaciones normativas realizadas por el legislador, para dar cumplimiento con la seguridad jurídica que se encuentra establecida en el artículo 82 de la Constitución de la República.

En aplicación de esta garantía que forma parte del debido proceso, los jueces, al resolver las causas sometidas a su conocimiento, en cualquier materia, deben observar la normativa constitucional u ordinaria aplicable al caso, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes.

En el presente caso, los legitimados pasivos, al conocer y resolver la acción de protección propuesta por la Cooperativa de Transporte Asociados Cantonales - TAC, como se ha referido en los acápites anteriores, al haber conocido y resuelto asuntos que no atañen a la tutela de derechos, sino al reconocimiento de derechos, esta Corte declara que los jueces vulneraron las garantías del debido proceso sustancial previstos en los artículos 76 numeral 1 y 82 de la Constitución.

### III. 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 expide la siguiente:

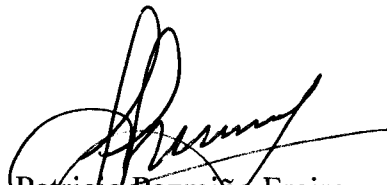
#### SENTENCIA

1. Declarar vulnerados los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes, y el derecho a la seguridad jurídica.

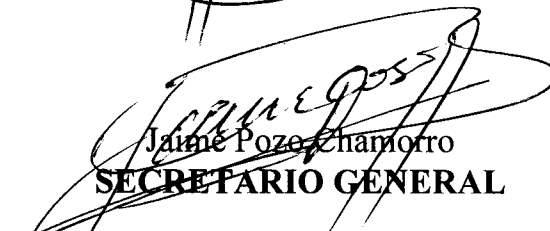




2. Aceptar la acción extraordinaria de protección plateada.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
  - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia expedida el 28 de enero del 2011 por el juez cuarto de lo civil de El Oro; y la sentencia de 13 de mayo de 2011, dictada por los conjuces temporales de la Sala de lo Civil, Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, dentro de la Acción de Protección No. 0004-2011.
  - 3.2. Se dispone el archivo de la causa.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

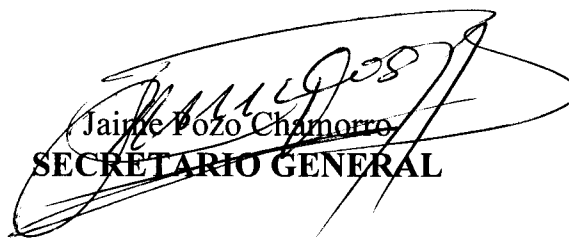


Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

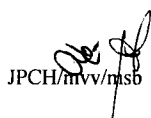


Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos a favor de las juezas y jueces: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión extraordinaria del 06 de agosto del 2014. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



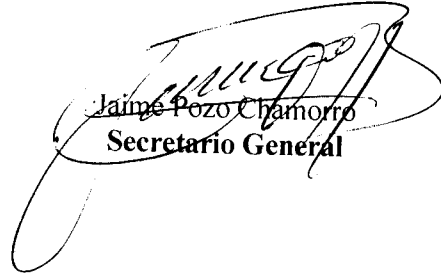
JPCH/mvv/mso



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

CASO Nro. 1145-11-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes primero de septiembre de dos mil catorce.- Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

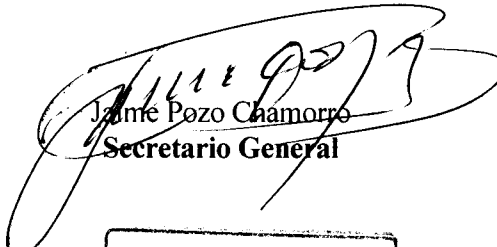
JPCH/jdn



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO 1145-11-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que, en la ciudad de Quito, al primer y segundo día del mes de septiembre de dos mil catorce, se notificó con copia certificada de la sentencia 116-14-SEP-CC, de agosto 06 de 2014, a los señores: Milton Guillermo Aguilar Jaramillo, casilla constitucional 348, 499; José Vicente Quezada Sangurima, casilla constitucional 604, correo electrónico [caibecuador.s.a@hotmail.com](mailto:caibecuador.s.a@hotmail.com), [erazodaniel@hotmail.com](mailto:erazodaniel@hotmail.com); Presidente de la Agencia Nacional de Transito, casilla constitucional 86; Juan Sarango Rodríguez, casilla constitucional 773, judicial 4410; Procurador General del Estado, casilla constitucional 18; Roberth Mauricio Pesantez Zapata, casilla judicial 755; Ángel Morocho Ávila, Juez Sala Civil Corte Provincial de El Oro, casilla judicial 777; Gerente de la Cooperativa de Transporte Interprovincial Occidentales, mediante oficio 4144-CC-SG-2014; Gerente de la Cooperativa de Transporte Interprovincial Loja, mediante oficio 4145-CC-SG-2014; Gerente de la Cooperativa de Transporte Interprovincial Pacha, mediante oficio 4146-CC-SG-2014; Gerente de la Cooperativa de Transporte interprovincial Cariamanga; . mediante oficio 4147-CC-SG-2014; jueces Sala Civil y Mercantil Corte Provincial de Justicia de El Oro, mediante oficio 4148-CC-SG-2014; juez Cuarto de lo Civil de El Oro, mediante oficio 4149-CC-SG-2014; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCH/jdn 