

# FUNCIÓN JUDICIAL

## REPÚBLICA DEL ECUADOR

www.funcionjudicial.gob.ec

### SALA UNICA MULTICOMPETENTE DE LA CORTE PROVINCIAL DE CARCHI

**No. proceso:** 04281-2019-03660  
**No. de Ingreso:** 1  
**Acción/Infracción:** ACCIÓN DE PROTECCIÓN  
**Actor(es)/Ofendido(s):** GUERRERO MONTENEGRO GONZALO FERNANDO  
**Demandado(s)/Procesado(s):** SARMIENTO PAREDES EDUARDO RENE, CONCEJAL DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTON TULCAN  
PORTILLA CEVALLOS ADRIANA MARCELA, CONCEJAL DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTON TULCAN  
GUERRERO CASTILLO DIEGO FERNANDO, CONCEJAL DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTON TULCAN  
ESCOBAR ESCOBAR EDWIN GERMANICO, CONCEJAL DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTON TULCAN  
ENRIQUEZ VIZCAINO JOSE ROBERTO, CONCEJAL DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTON TULCAN  
DAVILA CASTILLO JAMES ALFONSO, CONCEJAL DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTON TULCAN  
CADENA ARCOS GUILLERMO HERNANDO, CONCEJAL DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTON TULCAN  
ABG. POLO ALMEIDA NATALY MILENA, PROCURADORA SINDICA DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTON TULCAN  
ABG. BENAVIDES FUENTES CRISTIAN ANDRES, ALCALDE DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTON TULCAN

---

Fecha	Actuaciones judiciales
-------	------------------------

---

**10/03/2020**      **ESCRITO**

**17:01:49**

ANEXOS, ANEXOS, ANEXOS, ANEXOS, ANEXOS, Escrito, FePresentacion

**13/02/2020**      **REMITIR PROCESO AL INFERIOR**

**12:49:00**

CAUSA N° 04281-2019-03660.-

.RAZÓN.- Por ejecutoriada la SENTENCIA que antecede, en esta fecha bajó el proceso a la Unidad Judicial de origen, junto con la Ejecutoria de la Corte Provincial.- Certifico.

Tulcán, 13 de febrero del 2020.

La Secretaria Relatora.

**07/02/2020**      **SENTENCIA**

**14:14:00**

Tulcan, viernes 7 de febrero del 2020, las 14h14, VISTOS: El señor Doctor Edison García Narváez, Juez de la Unidad Judicial Penal, con sede en el cantón Tulcán, dicta Sentencia en la que, rechaza la Acción de Protección planteada por GONZALO FERNANDO GUERRERO MONTENEGRO, Gerente y representante legal de la Cooperativa de Transportes "Carchi" en contra del CONCEJO DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTÓN TULCÁN. Por el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante, sube el proceso a conocimiento de esta Sala. Radicada la competencia en esta Sala por sorteo, para resolver, considera:

PRIMERO: COMPETENCIA Y VALIDEZ DEL PROCESO.- Esta Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial del Carchi, es

---

**Fecha                      Actuaciones judiciales**

---

competente para conocer esta acción por lo señalado en el numeral 1° del Art. 208 del Código Orgánico de la Función Judicial, en concordancia con lo señalado en el Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, habiéndose dado a esta causa el trámite legal correspondiente, no existiendo omisión de solemnidad sustancial que pueda influir en su decisión, se declara la validez del proceso.-

SEGUNDO: LEGITIMACIÓN.- El accionante es el ciudadano GONZALO FERNANDO GUERRERO MONTENEGRO, en calidad de Gerente y, representante legal de la Cooperativa de Transportes Carchi.

TERCERO.- FUNDAMENTOS DE HECHO.- El Accionante, en lo relevante manifiesta en la demanda que: Mediante contrato de operación para la prestación del servicio de transporte público intracantonal combinado No. 001-DMTTTSVT-CO-2016, celebrado con fecha 14 de julio del 2016, entre el entonces Director de la Dirección Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, Joffre Octavio Benavides Tapia y el entonces Gerente de la Cooperativa de Transportes Carchi, el señor Fabián Mauricio Ger Nazate, la Cooperativa de Transportes Carchi, obtuvo su título habilitante y por ende autorización para prestar el servicio de transporte terrestre público de pasajeros en el ámbito intracantonal, en los puntos de origen y destino, con las rutas, frecuencias, flota capacidad vehicular, horario de atención, sistema tarifario y nivel de calidad, descritos en dicho contrato, documentos habilitantes y sus anexos, los que posteriormente fueron entregados por el actual Director de Transporte terrestre Tránsito y Seguridad Vial Dr. William Almicar Guerrón Pereira, que mediante los oficios: N.132 DMT-GADMT-2019 y N.136 DMT-GADMT-2019, puso en conocimiento dichos anexos tanto al Administrador del Terminal Terrestre de la ciudad de Tulcán como al Secretario General del Sindicato de Choferes Ecuador del Carchi, a fin de que se disponga el sitio de estacionamiento de las unidades el Terminal Terrestre, lo cual ha generado inconformidad con las demás operadoras lo que ha llevado a que el Director de Transporte Terrestre, Tránsito y Movilidad del GADMT, ponga en conocimiento del Alcalde y de la Comisión de Tránsito, Transporte Terrestre y Movilidad del GADMT, para que sean estos organismos los que den el tratamiento respectivo. Es así que, conforme consta en el Acta No. 023-2019 de la sesión ordinaria del Consejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, que se adjunta la presente acción, realizada el martes 17 de septiembre del año 2019, siendo las 16h17, en el Salón Máximo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, uno de los puntos del Orden del día consta textualmente: 4. Conocimiento, análisis y aprobación de los informes de la Comisión de Tránsito, Transporte Terrestre y Movilidad; y, el Director de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial...."; y, "...SE RESUELVE por unanimidad del Concejo en pleno acoger la moción planeada por el Concejal Edwin Escobar, apoyada por la Concejala Adriana Portilla, esto es que el Concejo Municipal de Tulcán desconoce y deja sin efecto lo actuado por el Ab. William Guerrón, Director de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, respecto a las notificaciones remitidas a los señores: Administrador del Terminal Terrestre y Secretario General del Sindicato de Choferes Ecuador del Carchi; disponiendo un estudio de factibilidad técnico y legal para lo cual se tomará en cuenta el informe técnico del Ing., Geovanny Gutiérrez de fecha 13 de junio de 2018; y que el resultado de dicho estudio será de cumplimiento obligatorio para las partes. Adicionalmente, el señor Alcalde dispone que a través de Secretaría General se oficie al técnico Ing. Geovanny Gutiérrez para que asista al Despacho de alcaldía y explique la razón por qué violentó su propio informe induciendo al error a esta administración...". En la Resolución del Concejo se debió respetar lo establecido en la Constitución de la República, específicamente el derecho a la seguridad jurídica, la igualdad y el trabajo establecidos en los Arts. 82, 66 numeral 4 y 33, como también respetar lo previamente establecido en el Art. 61 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. No se consideró las disposiciones constitucionales referentes a la seguridad jurídica, igualdad, trabajo y menos aún la disposición legal imperativa de ingreso al terminal terrestre de acuerdo con el principio de igualdad entre operadoras. En el caso el Consejo del GAD Municipal del Cantón Tulcán, al emitir su Resolución constante en el Acta No. 023-2019, realizada el martes 17 de septiembre del año 2019, inobservó el Art. 61 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que trata sobre los servicios conexos de transporte terrestre, y con ello negándose el derecho de ingreso y sitio de estacionamiento de las unidades de la Cooperativa de Transportes Carchi al Terminal Terrestre de Tulcán, para el embarque y desembarque de pasajeros, pese a tener título habilitante, ubicándola en condición de desigualdad frente a las demás operadoras que pueden acceder a todos los lugares de estacionamiento, incluido el interior de los terminales terrestres para el servicio óptimo de pasajeros. Consecuentemente la Resolución adoptada por el Consejo Municipal del GAD del Cantón Tulcán, también vulnera el derecho de igualdad, al no dársele a la Cooperativa de Transportes Carchi, un trato igualitario que se le da a otras operadoras que se encuentran en la misma situación. Además, atenta de manera clara el derecho al trabajo, pues al desconocer y dejar sin efecto lo actuado por el Abg. William Guerrón en su calidad de Director de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, respecto a las notificaciones remitidas a los señores Administrador del Terminal Terrestre y Secretario General del Sindicato de Choferes Ecuador del Carchi, y contando la Cooperativa de Transporte "Carchi" con el título habilitante, no se les permite a sus socios el acceso de sus unidades a la terminal terrestre y tener un sitio de estacionamiento para el tomar y dejar pasajeros quienes tendrían la facultad de elegir el transporte de su preferencia. Al no poder ingresar al interior de la terminal para prestar el servicio al usuario se ubica a la Cooperativa de Transportes Carchi en condición de desigualdad de las participaciones lo que impide a sus asociados percibir una remuneración equitativa al trabajo realizado, por lo mismo no está gozando de los mismos derechos y privilegios como lo hacen los de las otras operadoras que están utilizando el parqueadero lo que conlleva a la afectación económica-social de cada uno de sus socios cuando el ordenamiento constitucional brinda a todos los ciudadanos

igualdad de oportunidades.

**CUARTO.- EI ACTO PRESUNTAMENTE ILEGÍTIMO E IMPUGNADO.-** Es la Resolución constante en el Acta No. 023-2019, realizada el martes 17 de septiembre del año 2019, emitida por el Concejo del GAD Municipal del Cantón Tulcán, que deja sin efecto lo actuado por el Abg. William Guerrón en su calidad de Director de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, respecto a las notificaciones remitidas a los señores Administrador del Terminal Terrestre y Secretario General del Sindicato de Choferes Ecuador del Carchi.

**QUINTO:** La pretensión de la accionante, se resume en solicitar que, en sentencia, declare que la Resolución dictada por el Pleno del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, el día 17 de septiembre del año 2019 respecto al cuarto punto y constante en el Acta No. 023-2019 ha vulnerado los derechos constitucionales de la Cooperativa de Transporte "Carchi", y ordene la inmediata e integral reparación, material e inmaterial, de sus derechos, dejando sin efecto la Resolución y disponiendo al Concejo del GAD Municipal del Cantón Tulcán, oficie al Secretario General del Sindicato de Choferes Ecuador del Carchi y Administrador del Terminal Terrestre de la ciudad de Tulcán, se le permita el ingreso para el embarque y desembarque de pasajeros y sitio de estacionamiento de las unidades de la Cooperativa "Carchi" en el terminal terrestre de la ciudad de Tulcán.

**SEXTO: AUDIENCIA PÚBLICA.-** 6.1. Se ha convocado a las partes a la audiencia pública, en ésta diligencia, la defensa del accionante Gonzalo Fernando Guerrero Montenegro representada por el Dr. Jhon H. Ayala E, en lo principal expone que el Concejo del GAD Municipal del Cantón Tulcán, al emitir su Resolución constante en el Acta No. 023-2019, realizada el martes 17 de septiembre del año 2019, en relación al cuarto punto del orden del día, esto es, desconociendo y dejando sin efecto lo actuado por el Abg. William Guerrón, Director de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, respecto a las notificaciones remitidas a los señores: Administrador del Terminal Terrestre y Secretario General del Sindicato de Choferes Ecuador del Carchi, en las cuales se les da a conocer sobre los anexos del contrato de operación para la prestación del servicio de transporte público intracantonal combinado No. 001-DMTTTSVT-CO-2016 de la Cooperativa de Transporte "Carchi" y la disposición del sitio de estacionamiento de sus unidades, inobservó el Art. 61 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, que trata sobre los servicios conexos de transporte terrestre, y con ello negándose el derecho de ingreso y sitio de estacionamiento de las unidades de la Cooperativa de Transportes "Carchi" al terminal terrestre de Tulcán para el embarque y desembarque de pasajeros pese a tener título habilitante, ubicándola en condición de desigualdad frente a las demás operadoras que pueden acceder a todos los lugares de estacionamiento incluido el interior de los terminales terrestres para el servicio óptimo de pasajeros. 'Las terminales terrestres, puertos secos y estaciones de transferencia, se consideraran servicios conexos de transporte terrestre, buscando centralizar en un solo lugar el embarque y desembarque de pasajeros y carga en condiciones de seguridad. El funcionamiento u operación de los mismos, sean estos de propiedad de organismos o entidades públicas, Gobiernos Autónomos Descentralizados o de particulares, están sometidos a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos. Todos los vehículos de transporte de pasajeros que cuenten con el respectivo título habilitante otorgado por la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial o por el organismo competente, deberán ingresar a los terminales terrestres de las respectivas ciudades, para tomar o dejar pasajeros...'. Consecuentemente la Resolución adoptada por el Consejo Municipal del GAD del Cantón Tulcán también vulnera el derecho de igualdad al no dársele a la Cooperativa de Transportes "Carchi" un trato igualitario que se le da a otras operadoras que se encuentran en la misma situación. El compareciente ha planteado una acción de protección de conformidad a lo que disponen los Arts. 86 y 88 de la Constitución, en concordancia con el Art. 9 literal a), 39 y 42 de la LOGJCC específicamente de la Resolución adoptada por el GAD Municipal de Tulcán, de la Resolución del 17 de septiembre de 2019 y constante en acta número 23-2019, específicamente del cuarto punto; esto es el conocimiento, análisis y aprobación de los informes de la comisión de transporte y movilidad y del Director de Tránsito Transporte Terrestre y Seguridad Vial. En esta reunión ordinaria el pleno del consejo en comisión general recibe a varias operadoras de transporte que operan en nuestra localidad. Se analiza que existe el perjuicio por la notificación del GAD Municipal de Tulcán por anexos 2 y 3 y el puesto de estacionamiento otorgado en favor de la Cooperativa de Transportes "Carchi". Esto genera malestar en las operadoras de transporte y no se acepta la decisión de lo indicado por el Director de Tránsito. Esto vulnera los derechos a la seguridad jurídica, igualdad y al trabajo de la Cooperativa de Transportes "Carchi", por tanto, se pretende desconocer la Ordenanza que regula el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial en Tulcán; únicamente se negaron documentos que debieron haberse entregado con anterioridad; la Constitución en el Art. 11 numeral 2, se habla de igualdad de deberes derechos y oportunidades. Al momento de quitarles la oportunidad de laborar la igualdad de condiciones se vulnera este derecho. Se violenta el derecho al trabajo por cuanto no se encuentra en igualdad de condiciones en relación a las otras operadoras.

6.2. El Accionado representado por la profesional del derecho Nataly Milena Polo Almeida, en su calidad de Procuradora Síndica, a nombre del señor Alcalde y señores Concejales del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Tulcán, indica que con fecha 10 de Diciembre fuimos notificados con la presente acción de protección y comparezco en representación del Sr. Alcalde y de los señores Concejales del Cantón Tulcán. La parte actora ha propuesto los puntos por los cuales se ha propuesto dicha acción y que no son procedentes. No hay violación de derechos. En efecto existe el Contrato de prestación de servicios en el que se establecen las rutas que se le autoriza a la Cooperativa Carchi y en el punto 4.2 se establece la ruta Tulcán - Rumichaca y para la aprobación de una nueva ruta se requerirá un informe técnico aprobado por el Concejo Municipal. La Cooperativa

---

**Fecha                      Actuaciones judiciales**

---

“Carchi” ha prestado sus servicios con normalidad desde el momento de su constitución. No hay vulneración al derecho al trabajo, nunca se le ha impedido trabajar. Los anexos a los que se hace referencia son nuevas rutas. Una acción de protección se basa en el principio de inmediatez para salvaguardar los derechos a los que se considera vulnerados y han pasado más de 3 años y recién se pretenden alegar un derecho vulnerado. Mediante oficio 023 de 11 septiembre 2017, la Cooperativa de Transporte Carchi, solicita al GAD Municipal de Tulcán, se le dé derecho de ocupación al terminal terrestre, no se puede otorgar una nueva ruta por que sí; toca tener estudios técnicos o de factibilidad para poder otorgar una ruta adicional. Dentro de la nueva administración, abrogándose funciones uno de los funcionarios del GAD Municipal, emite una nueva determinación de una ruta, lo que vulnera ordenanzas Municipales y de la Dirección de Tránsito.

6.3. El señor Delegado del Procurador General del Estado, manifiesta que de lo expuesto por el accionante se desprende que se trata del Art. 42 numeral 3 de la LOGJCC; la acción es improcedente; es un asunto de mera legalidad; la autoridad competente para conocer esta causa es el Tribunal Contencioso Administrativo y no un Juez Constitucional. De la prueba anunciada por el accionante no demuestra nada sobre una violación a un derecho constitucional. La Corte Constitucional en la Sentencia 119-17-CP-CC- CASO 512 EP refiere que las normas constitucionales están sobre las normas infra constitucionales. La acción de protección solo cabrá cuando se trate de hechos constitucionales y no legales por lo que solicito de conformidad al Art. 41 numeral 1, Art 42 numeral 1, 3 y 4 de la LOGJCC se niegue la acción planteada.

6.4. El ACCIONANTE en la réplica, impugna lo manifestado por el accionado y representante del Procurador General del Estado, por cuanto se trata de derechos vulnerados como seguridad jurídica, igualdad y al trabajo, por cuanto se hicieron anexos ligados al permiso de operación y solicita se acepte la Acción de Protección y se disponga que se permita ingreso y permiso de estacionamiento de la Cooperativa Carchi en el Terminal Terrestre de Tulcán.

6.5. La parte ACCIONADA al hacer su derecho a la réplica, manifiesta que el segundo informe y no el primero. En el 2019 se presenta un estudio de la Comisión de Tránsito del GAD Municipal. El Concejo Municipal no se abrogó funciones en ningún momento y solicita se niegue la presente acción de protección porque se trata de mera legalidad.

6.6. PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO, en su Alegato Final y Réplica dice que hay que diferenciar lo que es un Derecho Constitucional y un Derecho Legal o no tendría asidero jurídico y termina afirmándose y ratificándose en que se niegue la presente Acción de Pretensión.

SÉPTIMO: PROBANZAS.- El Art. 16 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que “La persona accionante deberá demostrar los hechos que alega en la demanda o en la audiencia, excepto los casos en que se invierte la carga de la prueba.” Consta del expediente que el Accionante ha incorporado como prueba los siguientes documentos:

- a) Resolución 081 DIR ANT (Tenía operatividad).
- b) Acta 04- 11 de septiembre 2019 (Comisión de Tránsito y Transporte Terrestre Tulcán) se exponen informes en el que se otorga anexos 2 y 3, donde no se va a revocar concesiones.
- c) Contrato de operación de prestación de servicios entre el GAD Municipal de Tulcán y Cooperativa de Transportes Carchi inter cantonal combinado.
- d) Anexos 1, 2, y 3 objeto de discusión del 17 de septiembre 2019 de la presente causa (Anexo 1 rutas y frecuencias; anexos 2 y 3 son líneas de servicio).
- e) Oficio emitido por el Director de Tránsito del GAD Municipal Tulcán 132 DMT GADMT2019 del 29 de agosto 2019 y fue con lo que se vulneró el derecho de mi defendido.
- f) Pagos de ocupación efectuados al Sindicato de Choferes para poder trabajar en el interior del Terminal Terrestre.
- g) Certificación del Asistente Técnico del GAD Municipal de Tulcán, de que no se efectuó notificación de la Resolución del 27 de septiembre 2019.
- h) Copias certificadas de la acción de protección 146-2014 presentada por el Gerente de la Compañía de taxis “Los Pupos” en que se otorgó la vulneración de derechos.
- i) Acta de la directiva y de la constitución de la Cooperativa de Transportes “Carchi”.
- j) Acta No. 23 del 2019 en el que consta el acto que vulnera el derecho.

El Accionado con respecto a la prueba presentó los siguientes documentos:

- a) Copias certificadas del contrato de operación de transporte publico intracantonal.
- b) Oficio 023 en el que la cooperativa Carchi solicita parqueadero en el terminal terrestre y los informes técnicos sobre los estudios que se debe realizar un estudio técnico.
- c) Oficio 043 del 11 de junio 2019 presentan una nueva petición pese a haberse negado en el 2018.
- d) Acta de sesión de Concejo y su anexo del informe de tránsito en el que se deja sin efecto el accionar del funcionario Ing. Yovani Gutiérrez.

---

<b>Fecha</b>	<b>Actuaciones judiciales</b>
--------------	-------------------------------

---

- d) Ordenanza de funcionamiento de la Dirección de Tránsito (Art. 29 procedimientos para concesión de rutas por lo que se deja sin efecto la Resolución administrativa).
- e) Certificación de la Secretaria General del Concejo en la que consta que no se ha realizado trámites administrativos con respecto a reclamos.
- f) Certificación de que hasta la fecha no hay una nueva ruta de transporte.

OCTAVO: En segunda instancia se ha escuchado en audiencia las argumentaciones del recurso de apelación y la contradicción a la misma, en el siguiente orden:

8.1. La defensa del accionante representada por el Dr. Jhon Ayala, señala que la Sentencia impugnada no reúne los requisitos de la motivación, no cumple con la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad, el Juez pone en la Sentencia proposiciones fácticas que no fueron enunciadas en la demanda y tampoco en la audiencia, pues nunca se alegó violación al debido proceso, sin embargo se realiza un análisis de este derecho constitucional y se concluye que no existe violación al derecho al debido proceso. Se confunde la acción de amparo con la acción de protección; se dice que la Resolución 081-2014, que se resuelve que la nueva ruta se la realiza Tulcán Rumichaca y Rumichaca Terminal Terrestre, que la ruta no permite el desembarque en el Terminal terrestre, por esa razón se desecha la acción de protección, en ningún momento se habla del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para negar la acción. La Cooperativa presenta la acción de protección por violación de los derechos vulnerados, seguridad jurídica, principio de igualdad y derecho al trabajo, por cuanto la Accionante obtuvo su autorización, con el permiso de operación con sus respectivos anexos, sin embargo no se los entregó a tiempo. En el contrato, en la cláusula cuarta establece el objeto del contrato y en el numeral 4.2 se le faculta la ruta Tulcán Rumichaca, de conformidad con el anexo del contrato, la operadora fue autorizada a prestar servicio de transporte público. En la cláusula XI, se establece que la Dirección de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, tiene facultad ante la operadora de otorgar, ampliar, reducir o revocar las concesiones en base a estudios técnicos, realizados por el Concejo Municipal. El Director actual procede a entregar los anexos para que pueda ejercer su servicio, pero dentro del Concejo se solicita un estudio, el 17 de Septiembre del 2019, se convoca a una sesión en el GAD de Tulcán, donde en el punto 4, se debía aprobar los informes de la Comisión especial del Municipio, allí se analizan los anexos 2 y 3 sin embargo donde constan las rutas es en el anexo 1, del cual nada se dice y allí está establecida la ruta Rumichaca Terminal Terrestre y viceversa, sin embargo se argumenta que falta un informe jurídico; Se mociona el Concejo desconozca y se deje sin efecto lo actuado por el Abogado William Guerrón, Director de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, respecto de las notificaciones emitidas a los señores Administrador del Terminal y Secretario General del Sindicato de Choferes, disponiendo se realice un estudio de factibilidad técnico legal para lo cual se tomará en cuenta el informe técnico del Ing. Gutiérrez y que el resultado sea de cumplimiento obligatorio. Por el contenido de la Ordenanza que regula el sistema parlamentario no se puede modificar el orden del día, en este caso se analiza una situación, el informe de la Comisión y se resuelve otra cosa como dejar sin efecto las comunicaciones. Analiza el marco normativo en que se desarrolla el GAD de Tulcán, principalmente la Ordenanza que Regula la Gestión del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial en el cantón Tulcán, principalmente de la Dirección Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Tulcán, donde se le da autonomía, con deberes y atribuciones, analiza el contrato de operación y sus anexos, principalmente el número 1, que establece el cuadro de recorridos y señala la ruta Rumichaca - Terminal Terrestres y viceversa, y este anexo no fue motivo de discusión en el seno del Concejo Municipal, los que generaron discusión fueron los anexos II y III, aquí se ha confundido que se trata de una nueva ruta y presenta como prueba un informe de 17 de diciembre del 2019 en el que se certifica que desde el año 2016 hasta la presente fecha esta Dirección no ha realizado ningún estudio de necesidad, factibilidad, estudio técnico ni económico para el uso de líneas ruta de la Cooperativa de Transportes "Carchi"; cuando en realidad no se trata de nueva ruta, se trata de la Resolución 081-2014 de la ANT donde se autoriza el permiso de operación con esas rutas. El Concejo Municipal al dejar sin efecto las comunicaciones en el que se hace conocer las rutas que tiene la Accionante, es lo que propicia para que se vulnere el derecho a la seguridad jurídica, desconociendo el principio de igualdad y limitando el derecho al trabajo, al no permitir que se ingrese al Terminal Terrestre. Menciona el Art. 61 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, para indicar que de conformidad con la Ley todos los vehículos de transporte público deben ingresar al Terminal, señalando además que los taxis no deben tener ruta por la prohibición establecida en el Art. 57 de la referida Ley, que esto genera un trato desigual que afecta a los socios de la Accionante, además no se permite al pasajero escoger el servicio de transporte, destacando que la Ley prohíbe el monopolio y oligopolio del servicio. Señala que existe una Sentencia en el caso Los Pupos que acepta que esta compañía ingrese al Terminal Terrestre. Menciona que el Estado garantiza la libertad del transporte sin privilegios de ninguna naturaleza; que el Administrador es el encargado de ubicar el sitio a ocupar por las unidades de transporte en el Terminal. El Concejo Municipal, no conoció ninguna impugnación, esa decisión tomada es arbitraria. Termina su intervención solicitando se acepte el recurso de apelación, se revoque la Sentencia y acepte la acción de protección, donde se concederá la reparación integral.

8.2. La defensa de la institución Accionada representada por la Ab. Nataly Polo, señala que la Sentencia impugnada está debidamente motivada, que la parte accionante no ha fundamentado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, a la igualdad y el derecho al trabajo. La Municipalidad no ha vulnerado derechos, pues aplicando el principio de legalidad contenido en

---

<b>Fecha</b>	<b>Actuaciones judiciales</b>
--------------	-------------------------------

---

el Art. 226 de la Constitución, la Resolución tomada por el Concejo está apegada a derecho, por esta razón de conformidad con el Art. 88 de la Constitución y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la acción no es procedente; no se ha justificado que no exista otros mecanismos de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado. La decisión del Concejo se apega a las normas jurídicas. El permiso de operación establece cual es el objeto, en el número 4.2 establece la facultad de explotar rutas y frecuencias y en el detalle se establece la ruta Tulcán-Rumichaca. La Dirección tiene la facultad de modificar, reestructurar la frecuencia previo estudio técnico; señala que se han entregado los anexos y cuestiona por qué no se solicitaron antes y en el permiso de operación no se establece el ingreso al terminal. Los informes técnicos de 13 de junio del 2018, recomienda que se debería autorizar el ingreso al Terminal Terrestre previo estudio de las paradas Tulcán-Rumichaca, tanto en el parque Ayora cuanto en el Terminal Terrestre, señala que se requiere de un informe jurídico, y un estudio técnico, es decir un estudio de factibilidad. El contrato de operación que concede la Agencia Nacional de Tránsito en el 2014, no establece la salida y retorno, para que esto cambie es necesario un estudio de factibilidad. Señala además que la Resolución del Concejo del GAD, es impugnabile vía administrativa. Puntualiza que el Concejo Municipal tiene la facultad de establecer rutas y frecuencias de acuerdo a la Ordenanza se establecen los requisitos, se necesita un informe motivado, el informe del señor Gutiérrez señala que requiere de un informe para el ingreso al Terminal Terrestre. Sostiene que no existe afectación al derecho al trabajo, no se ha negado el permiso de operación, los anexos son parte del contrato de operación, si los anexos no son concordantes debe seguirse un trámite administrativo. El Art. 61 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, se refiere a las operadoras interprovinciales, no hace mención a este tipo de transporte intracantonal. En definitiva señala que el permiso de operación no le da derecho de ingreso al Terminal Terrestre. Termina solicitando que no se acepte el recurso de apelación y se ratifique la Sentencia subida en grado.

8.3. El Delegado de la Procuraduría General del Estado, Ab. Juan Carlos Chugá, señala que, la fundamentación del Accionante son de carácter legal, no existen derechos vulnerados, se está alegando asuntos de legalidad, por lo tanto es aplicable el Art. 42 numeral 3 de la LOGJCC; la acción es improcedente; es un asunto de mera legalidad; la autoridad competente para conocer esta causa es el Tribunal Contencioso Administrativo y no un Juez Constitucional. La Sentencia está debidamente motivada ya que se encuentran cumplidos los parámetros de la motivación. La Corte Constitucional en la Sentencia 119-17-CP-CC- CASO 512 EP refiere que las normas constitucionales están sobre las normas infra constitucionales. La acción de protección solo cabra cuando se trate de hechos constitucionales y no legales por lo que de conformidad al Art. 41 numeral 1, Art 42 numeral 1, 3 y 4 de la LOGJCC, solicita se niegue el recurso de apelación y se confirme la Sentencia subida en grado.

8.4. En la réplica el Accionante, señala que no se le permite el ingreso al Terminal Terrestre, con este acto se le vulnera el derecho a la seguridad jurídica, el principio de igualdad y el derecho al trabajo. El informe del Ing. Gutiérrez no se lo toma en cuenta, no se lo ha hecho llegar en su oportunidad, si se ha demorado mucho en reclamar su derecho, la Corte Constitucional se ha pronunciado señalando que no es requisito esencial la inmediatez. Puntualiza que no está alegando legalidad, si constitucionalidad y ratifica su pedido inicial.

8.5. La parte Accionada, señala que en ningún momento se ha negado el ingreso al Terminal Terrestre, sino que el ingreso requiere de un estudio técnico. En la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la inmediatez es uno de los principios de las acciones constitucionales, no se ha demostrado la disminución del derecho al trabajo. El informe 161, de 5 de agosto de 2019, suscrito por el Ing. Gutiérrez, se incurre en una facultad que no le corresponde, tiene contradicción en un año, se atribuye una nueva ruta. El anexo 1 establece la ruta Rumichaca Terminal y viceversa pero ésta no está regulada, se la establece erróneamente. El accionar del Concejo deja sin efecto los anexos, hasta la elaboración de los estudios técnicos.

NOVENO MOTIVACIÓN.- 9.1. De acuerdo a lo prescrito en el Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador "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 suponga 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."

9.1.1. El Art. 86 número 1 de la Constitución de la República del Ecuador, es el fundamento que da a los ciudadanos el derecho a presentar la acción ya que instituye: "Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución". El Art. 439 íbidem prescribe: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente". Por su parte, el artículo 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, refiriéndose a la legitimación activa en esta acción, dice: "Las acciones para hacer efectivas las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución y esta Ley, podrán ser ejercidas: a) Por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, vulnerada o amenazada en uno o más de sus derechos constitucionales, quien

actuará por sí misma o a través de representante o apoderado... Se consideran personas afectadas quienes sean víctimas directas o indirectas de la violación de derechos que puedan demostrar daño. Se entenderá por daño la consecuencia o afectación que la violación al derecho produce".

9.1.2. El tratadista Gregorio Badén, refiriéndose a las garantías jurisdiccionales y sus derechos manifiesta: "Son los medios que la Ley Fundamental pone a disposición de los hombres para sostener y defender sus derechos frente a las autoridades, los individuos y los grupos sociales, y sin las cuales el reconocimiento de estos últimos será un simple catálogo de buenas intenciones. La garantía es el instrumento que la ley otorga al individuo para que, por su intermedio, pueda hacer efectivo cualquiera de los derechos que esa misma ley le reconoce, y el instrumento que tiene el sistema constitucional para asegurar su subsistencia.- Es la protección práctica y concreta que se dispensa a los derechos del hombre, de modo que la inexistencia o fracaso de una garantía no significa la suspensión del derecho respectivo, así como también la suspensión de un derecho implica, necesariamente, la suspensión de la garantía, al privar a ésta de su objetivo específico (...) Nosotros entendemos que las garantías constitucionales son todos los recursos establecidos en forma expresa o implícita por la Constitución, y cuyos alcances no se limitan a la defensa de los derechos individuales y sociales, sino también se extienden a la defensa de las instituciones y del sistema constitucional" (Nuevos Derechos y Garantías Constitucionales, pág. 18 a 20).

9.1.3. El Art. 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional concordante con la Constitución señala que "La acción de protección procede contra: 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio. 2. Toda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos y garantías.

3. Todo acto u omisión del prestador de servicio público que viole los derechos y garantías.

4. Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias: a) Presten servicios públicos impropios o de interés público; b) Presten servicios públicos por delegación o concesión; c) Provoque daño grave; d) La persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo. 5. Todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona."

9.2. En el recurso de apelación se sostiene que existe violación de derechos, argumentando que se viola el derecho a la seguridad jurídica, principio de igualdad y derecho al trabajo. Es necesario entonces analizar, si en la causa, existe o no un acto u omisión de autoridad pública no judicial, y si ese acto, viola o no derechos constitucionales.

9.2.1. La acción se plantea contra el Concejo del GAD de Tulcán, señalando que el acto violatorio de derechos se contrae a la Resolución constante en el Acta No. 023-2019 de la sesión ordinaria del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, realizada el martes 17 de septiembre del año 2019, siendo las 16h17, en que se pone a consideración: "...4. Conocimiento, análisis y aprobación de los informes de la Comisión de Tránsito, Transporte Terrestre y Movilidad; y, el Director de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial...". Resolviendo por unanimidad del Concejo en pleno, desconocer y dejar sin efecto lo actuado por el Ab. William Guerrón, Director de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, respecto a las notificaciones remitidas a los señores: Administrador del Terminal Terrestre y Secretario General del Sindicato de Choferes Ecuador del Carchi; disponiendo un estudio de factibilidad técnico y legal para lo cual se tomará en cuenta el informe técnico del Ing., Geovanny Gutiérrez de fecha 13 de junio de 2018; y que el resultado de dicho estudio será de cumplimiento obligatorio para las partes. Adicionalmente, el señor Alcalde dispone que a través de Secretaría General se oficie al técnico Ing. Geovanny Gutiérrez para que asista al Despacho de Alcaldía y explique la razón por qué violentó su propio informe induciendo al error a la administración.

9.2.2. El Art. 98 del Código Orgánico Administrativo señala: "Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo." Por el texto de la normativa expuesta, lo resuelto en sesión del Concejo del GAD de Tulcán, contiene una declaración unilateral de voluntad de este organismo, cual es, dejar sin efecto notificaciones al Administrador del Terminal Terrestre y Secretario General del Sindicato de Choferes Ecuador del Carchi, disponiendo además un estudio de factibilidad técnico y legal, tomando en cuenta el informe técnico del Ing. Geovanny Gutiérrez de fecha 13 de junio de 2018; y que el resultado de dicho estudio será de cumplimiento obligatorio para las partes. Este acto produce efectos jurídicos individuales y generales, pues se agota su cumplimiento de forma directa. Consecuentemente estamos frente a un acto administrativo.

9.3. En este contexto, corresponde analizar si el acto administrativo plasmado en el Acta No. 023-2019 de la sesión ordinaria del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, viola, menoscaba o anula derechos constitucionales de la parte accionante o se trata de situaciones de legalidad como son la interpretación o aplicación de normas de naturaleza infra constitucional. En la acción de protección que nos ocupa, se dice que existe violación al derecho a la seguridad jurídica, igualdad y al trabajo.

---

<b>Fecha</b>	<b>Actuaciones judiciales</b>
--------------	-------------------------------

9.3.1. El Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador manifiesta: “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”. Esta disposición constitucional implica la certeza del derecho, pues permite conocer lo que está permitido, prohibido, o lo que se manda a cumplir. En otras palabras, es la seguridad de las personas en cuanto a sus derechos y el cumplimiento de los deberes, obligaciones y prohibiciones contenidas en las normas constitucionales y legales. Así mismo la Corte Constitucional del Ecuador en la Sentencia N.º 208-15-SEP-CC expresa: “De esta forma se evidencia que el derecho a la seguridad jurídica, se encuentra vinculado con otros derechos constitucionales en tanto, comporta el cumplimiento de las normas constitucionales y legales pertinentes en el ejercicio de la potestad jurisdiccional con el objetivo de salvaguardar la efectiva vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y en tratados internacionales de derechos humanos. Es por ello que las actuaciones provenientes de los poderes públicos, deben respetar los derechos y principios consagrados en el texto constitucional al igual que fundamentarse en las normas que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano”. A través del derecho a la seguridad jurídica se busca lograr un mínimo aceptable de certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, el Estado debe asegurar a las personas que toda actuación se realizará acorde a la Constitución; y que, para la regulación de las diversas situaciones jurídicas, existirá una normativa previamente establecida y disponible para el conocimiento público, que será aplicada únicamente por parte de las autoridades competentes para el efecto. Se ha dicho que esta garantía constitucional, es un pilar fundamental del Estado de derecho; y por extensión del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, en consecuencia, corresponde a las autoridades brindar, en todo momento, la certeza al ciudadano respecto de las actuaciones que, en derecho, se efectúan en cada momento de su accionar. La seguridad jurídica supone el derecho de la sujeción a un marco jurídico predeterminado dentro del cual, se observen y apliquen las disposiciones constitucionales y legales que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico. Además, la Corte Constitucional del Ecuador ha expresado que: “La importancia del derecho a la seguridad jurídica radica entonces en dos aspectos fundamentales: El primer aspecto, es que el Estado, al hacer uso del poder con el que cuenta (cuando manifiesta su voluntad a través de un acto jurídico por medio de los distintos órganos que lo componen) debe contar con las garantías mínimas de certeza y confianza de que el propio Estado se somete a los diversos lineamientos que integran el ordenamiento jurídico, a través del cual se legitima su accionar. Estas garantías de certeza son el conjunto de condiciones, elementos, requisitos o circunstancias previas a las cuales debe sujetarse el Estado para generar una afectación válida a los intereses de los gobernados y al conjunto de sus derechos. El segundo aspecto es que la seguridad jurídica permite complementar y reforzar el ejercicio del derecho a la libertad, ya que el derecho a la seguridad jurídica supone la creación de un ámbito de certeza y confianza en las relaciones sociales, y en las relaciones de la sociedad civil con el Estado”. (Sentencia N. 062-17-SEP-CC). También se ha señalado: “Que en virtud de lo manifestado, el derecho a la seguridad jurídica se constituye una garantía para que los derechos sean respetados, puesto que una situación jurídica no será cambiada sino por los procedimientos establecidos previamente; he ahí su importancia en el contexto constitucional, la finalidad es mantener el orden jurídico, con sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y la Ley”. Bajo los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional corresponde analizar si la actuación del Concejo del GAD Tulcán, está enmarcada del marco legal y constitucional.

9.3.2. El Art. 264 de la Constitución establece: “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.” El Art. 55 del COOTAD, señala las competencias exclusivas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, cuando expresa: “Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal; (...)”. El Art. 130 del COOTAD señala: “El ejercicio de la competencia de tránsito y transporte, en el marco del plan de ordenamiento territorial de cada circunscripción, se desarrollará de la siguiente forma: A los gobiernos autónomos descentralizados municipales les corresponde de forma exclusiva planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal. La rectoría general del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial corresponderá al Ministerio del ramo, que se ejecuta a través del organismo técnico nacional de la materia. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales definirán en su cantón el modelo de gestión de la competencia de tránsito y transporte público, de conformidad con la ley, para lo cual podrán delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que venían ejerciendo esta competencia antes de la vigencia de este Código.”

9.3.3. La Resolución número 006-CNC-2012 del Consejo Nacional de Competencias, publicada en el Registro Oficial Suplemento 712 del 29 de Mayo del 2012, transfiere la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales del país, progresivamente, señalando entre otros municipios al GAD de Tulcán, puntualizando que: “Estos gobiernos autónomos descentralizados y municipales tendrán a su cargo la planificación, regulación y control del tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial en los términos establecidos en la presente resolución, exceptuando el control operativo del tránsito en la vía pública, el proceso de matriculación y revisión técnica vehicular, lo cual lo podrán asumir cuando se encuentren debidamente fortalecidos individual, mancomunadamente o a través de consorcios en los términos previstos en la presente resolución.” En el Art. 19 de esta

---

<b>Fecha</b>	<b>Actuaciones judiciales</b>
--------------	-------------------------------

---

Resolución se señala: “En el marco de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, las siguientes actividades de gestión: “(...) 3. Administrar la infraestructura de transporte terrestre, tales como terminales terrestres y puertos secos, según los estándares de funcionamiento emitidos desde el ente rector.”

9.3.4. El Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, en Sesiones Ordinarias de 4 de Julio y 6 de Noviembre del 2014, aprueba la Ordenanza que Regula la Gestión del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial en el Cantón Tulcán, la misma que tiene como objeto “definir las normas, regulaciones y disposiciones generales para la planificación, organización, regulación y control del transporte público con enfoque multimodal, urbano y rural, interparroquial e intercantonal” con una vigencia permanente, “de aplicación obligatoria en todo el territorio que comprende la jurisdicción cantonal y para toda operadora de transportes según las competencias asumidas de acuerdo al modelo de gestión C y de conformidad con la Ley” Teniendo como uno de sus objetivos específicos: “d) Priorizar el tratamiento del sistema de transporte, tránsito y seguridad vial como un derecho a la movilidad ciudadana. El Art. 9 de la Ordenanza, señala: “La Planificación, organización y regulación de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial en todo el territorio que comprende la jurisdicción del cantón Tulcán lo ejercerá el GAD Municipal del cantón Tulcán en base a su autonomía y a través de la Dirección en mención, asumiendo las competencias según el modelo de gestión asignado por la ANT.” El Art. 10 Ibídem, establece la conformación y competencia de la Dirección Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Tulcán, señalando que: “Es una dirección Municipal, de nivel operativo con autonomía administrativa y funcional, para el cumplimiento de la competencia asumida, constituida mediante Resolución del Concejo Municipal del Cantón Tulcán de 17 de septiembre del 2014; (...) La competencia atribuida al GAD-MT y que se la ejerce a través de la (DMTTTSVT) se la realizará en observancia a las disposiciones de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y seguridad Vial, su reglamento, las disposiciones de carácter general que emita el Directorio de la ANT y demás normas aplicables.” El Art. 11 de la referida Ordenanza señala los deberes y atribuciones de la Dirección Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Tulcán, entre ellos: “n) Regular y suscribir los contratos de operación de servicios de transporte terrestre que operan dentro de sus suscripciones territoriales.” Lo que guarda relación con el Art. 12 Ibídem, que señala las atribuciones del Director de Transporte del GAD-MT, entre ellas “d) Suscribir contratos y demás documentos habilitantes para el transporte público y comercial de acuerdo a las competencias cuyo contenido será diseñado en relación a la modalidad del servicio y al tipo de solicitud.” El Art. 14 de esta normativa, señala: “En materia de organización de la administración de documentos habilitantes, a la DMTTTSVT le corresponde: a) Realizar la entrega recepción previo al cumplimiento de todos los requisitos para cada trámite, en un plazo no mayor a noventa días, de la documentación administrativa que corresponde a las empresas, compañías, organizaciones u otras formas de asociación, que prestan servicios de transporte de personas y para carga a nivel urbano y rural interparroquial e intracantonal, en lo relacionado a las siguientes resoluciones: constitución jurídica, otorgamiento de permisos y contratos de operación, renovación de permisos y contratos de operación, incremento de cupos, cambio de socios, cambios de unidad, concesión de rutas y frecuencias, metodología para la fijación de tarifas y otras clases que se consideren indispensables para la administración de los servicios de transporte. b) Administrar los documentos de operación para que se realicen las actividades y servicios de tránsito y transporte público. (...)”

9.3.5. La normativa expuesta concede a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, en forma exclusiva la facultad de planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial, dentro de su territorio cantonal. Por su parte el Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, legisla y aprueba la Ordenanza que Regula la Gestión del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial en el Cantón Tulcán, mediante la cual establece un marco jurídico que permite la planificación, organización y regulación de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial en todo el territorio del cantón Tulcán, a través de la Dirección Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Tulcán, confiriéndole un nivel operativo con autonomía administrativa y funcional. En definitiva, la competencia atribuida al GAD-MT, la ejerce a través de la (DMTTTSVT) con observancia a las disposiciones de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y seguridad Vial, su reglamento, las disposiciones de carácter general que emita el Directorio de la ANT y demás normas aplicables.

9.3.6. El Concejo del GAD Tulcán, ha cumplido con la facultad normativa al emitir la Ordenanza Municipal que Regula la Gestión del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial en el Cantón Tulcán; la parte operativa le corresponde a la Dirección de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, y le ha concedido a esta Dirección total autonomía, entendida como la facultad de la persona o la entidad que puede obrar según su criterio, con independencia de la opinión o el deseo de otros.

9.3.7. Las atribuciones del Concejo Municipal están debidamente puntualizadas en el Art. 57 del Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización, siendo su función principal aparte de legislar, expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares.

9.3.8. En el caso, el Concejo del GAD de Tulcán, emite una Resolución dejando sin efecto lo actuado por el Ab. Willam Guerrón,

---

**Fecha                      Actuaciones judiciales**

---

Director de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, respecto a las notificaciones remitidas a los señores Administrador del Terminal Terrestre y Secretario General del Sindicato de Choferes Ecuador del Carchi, disponiendo se realice un estudio de factibilidad técnico y legal, para lo cual se tomará en cuenta el informe técnico del Ing. Geovanny Gutiérrez, que el resultado de dicho estudio será de cumplimiento obligatorio para las partes. Lo que implica que el Concejo del GAD, al tomar esta Resolución está invadiendo el campo de acción operativa de la Dirección Municipal de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, acción operativa concedida por el mismo Concejo mediante Ordenanza. Entonces la Resolución tomada por el Concejo, se la realiza sin competencia, pues no resuelve un tema institucional y menos se reconocen derechos particulares; pues la competencia para resolver cuestiones de tránsito de acuerdo a lo regulado por el mismo Concejo mediante Ordenanza, la tiene la Dirección Municipal de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial de Tulcán, y no el Concejo en pleno, por referirse exclusivamente a la parte operativa en el ámbito de tránsito, consecuentemente no se atiende al ordenamiento jurídico vigente, y se toma una Resolución inobservando el marco normativo. Para dejar sin efecto un permiso de operación y sus anexos, se debe seguir el trámite administrativo previsto en la norma, respetando lo establecido en la respectiva Ordenanza Municipal.

9.4. Ahora, respecto del contrato de operación, el Art. 29 de la referida Ordenanza señala: “Concesión de Rutas y Frecuencias.- El uso de rutas y frecuencias nace del título habilitante (contrato de operación), suscrito entre la DMTTTSVT y una operadora, su otorgamiento se fundamentará en un estudio técnico y económico que garantizará los intereses de los usuarios del servicio y de las operadoras del transporte”. Se establecen los requisitos para la solicitud de rutas o frecuencias y además se puntualiza: “En una misma ruta o variante podrá autorizarse la prestación del servicio a más de una operadora, sujetándose a los parámetros técnicos establecidos. Las rutas y frecuencias son de propiedad del Estado, por lo tanto, no son susceptibles de negociación o comercialización, por parte de las operadoras o terceras personas.”

9.4.1. Mediante Resolución N. 81-DIR-2014-ANT, emitida por el Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, resuelve: “Autorizar a la Dirección Provincial del Carchi, para que, con la finalidad de satisfacer la demanda de transporte y brindar un adecuado servicio a los usuarios conforme lo recomendado en el informe Ampliatorio No. 002 de 10 de abril del 2014 y en la Revisión de Procesos de 06 de agosto del 2014, legalice los cupos de mera equitativa entre las Organizaciones de Transporte autorizadas; apruebe y legalice la concesión, alargue y modifique las rutas e incremento de frecuencias, en las modalidades de transporte intracantonal e intraprovincial de conformidad al siguiente detalle: (...) Tulcán- Terminal Terrestre nueva ruta; frecuencias 78; día Lunes a Domingo; horario, Salida 07H00 cada 10 minutos hasta las 19H30, demanda calculada 3; oferta a implementar 3”

9.4.2. Mediante Resolución del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán N° 001-DMTTTSVT-CO-2016, con fecha 02 de febrero de 2016, concede a favor de la Cooperativa de Transportes “Carchi” el contrato provisional de operación con fines de deshabilitación, exhortando que cumplidos los requisitos legales y una vez realizada la deshabilitación de los vehículos de dicha operadora, conceder el contrato de operación definitivo.

9.4.3. Mediante contrato de operación para la prestación del servicio de transporte público intracantonal combinado, celebrado con fecha 14 de julio del 2016, entre Joffre Octavio Benavides Tapia, Director de la Dirección Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial de Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, y Fabián Mauricio Ger Nazate, Gerente de la Cooperativa de Transportes “Carchi”, por el cual: “la DMTTTSVT, AUTORIZA a la COOPERTAIVA DE TRASPORTES “CARCHI” a prestar el servicio de transporte terrestre público de pasajeros en el ámbito intracantonal, en los puntos de origen y destino, con las rutas, frecuencias, flota capacidad vehicular, horario de atención, sistema tarifario y nivel de calidad descritos en el presente contrato, los documentos habilitantes y sus anexos.” También se señala: “4.2 Para el cumplimiento del objeto del contrato, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán a través de la DMTTTSVT, faculta a la operadora a explotar las rutas y frecuencias de acuerdo al siguiente detalle: Tulcán-Chapué Domingos; TulcánUrbina Jueves y Domingos; TulcánTetes Jueves y Domingos; Tulcán-Rumichaca Todos los días en servicio de lleno y sale. De conformidad a las frecuencias constantes en los anexos del presente contrato.” El Anexo I, del contrato en forma expresa señala el nombre de la ruta, en el numeral 2, establece la ruta Rumichaca-Terminal Terrestre y viceversa, longitud 10.00Km; frecuencia, día Lunes a Domingo; horario Salida 04H30 cada 30 min. Hasta las 06H00, desde las 06H00 cada 15 minutos hasta las 19H00, desde las 19H00 cada 30 minutos hasta las 22H00. También este anexo señala, el cuadro de recorridos, en el numeral 2 se marca la Ruta Rumichaca Terminal Terrestre y Viceversa, con el recorrido: “Ida Rumichaca Panamericana E 35 El Barrial- Panamericana E35- Tajamar Regalado Panamericana E35 Av. Centenario Terminal Terrestre. Retorno Terminal Terrestre AV. Centenario Panamericana E 35 Rumichaca.” Los Anexos II y III, describen la información detallada por línea, respecto al tipo de vehículos: furgonetas, capacidad 12 pasajeros, valor de la tarifa integral USD. 0.85 y el valor tarifa diferenciada USD. 0.42 con un porcentaje de diferencia del 50%.

9.4.4. Consecuentemente, para llegar a la suscripción del contrato de operación, se ha contado con un informe de necesidades de servicio de transporte en la provincia del Carchi emitido en el año 2014; el 02 de febrero de 2016, se concede a favor de la

---

**Fecha                      Actuaciones judiciales**

---

Cooperativa de Transportes “Carchi” el contrato provisional de operación, posteriormente en el mismo año se suscribe el Contrato de Operación para la prestación del servicio de Transporte Público intracantonal Combinado, con sus anexos; los cuales no han sido entregados en su oportunidad, desconociendo el motivo de aquello, pese a formar parte del Contrato de Operación; la demora en la entrega de los anexos al contrato de operación, de ninguna manera significa la creación de una nueva ruta para la Cooperativa de Transportes “Carchi”, por cuanto el contrato está suscrito de acuerdo a las normas, debiendo precisar que el Art. 29 de la Ordenanza, señala: “El uso de rutas y frecuencias nace del título habilitante (contrato de operación) suscrito entre la DMTTTSVT y una operadora, su otorgamiento se fundamenta en un estudio técnico y económico, que garantizará los intereses de los usuarios del servicio y de las operadoras de transporte.

9.4.5. En la presente causa se entiende que se encuentran cumplidos todos y cada uno de los requisitos para la suscripción del Contrato de Operación, ya esto ha ocurrido en el año 2016 con estudios previos del año 2014, es decir observando la normativa vigente. La entrega de los anexos, por parte del Director en fechas posteriores a la suscripción del contrato, no requiere de ninguna formalidad, menos informes motivados, ya que estos requisitos establecidos en el Art. 29 de la Ordenanza, son previos al otorgamiento del contrato de operaciones, no posteriores.

9.4.6. La Cooperativa de Transportes “Carchi”, cuenta con un contrato de operación suscrito de acuerdo a la normativa establecida para estos casos, donde se establecen rutas y frecuencias, previamente concedidas por el GAD de Tulcán, de acuerdo a sus competencias, lo que obviamente significa que al estar la Cooperativa, debidamente autorizada para ejercer la actividad del transporte, se debe viabilizar la ejecución del contrato de operación; y, el Director ha procedido a notificar al Administrador del Terminal Terrestres y al señor Secretario General del Sindicato de Choferes Ecuador del Carchi, para que esta operadora ingrese al Terminal Terrestre de Tulcán.

9.4.7. El Art. 61 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, señala que: “Las terminales terrestres, puertos secos y estaciones de transferencia, se consideran servicios conexos de transporte terrestre, buscando centralizar en un solo lugar el embarque y desembarque de pasajeros y carga, en condiciones de seguridad. El funcionamiento y operación de los mismos, sean estos de propiedad de organismos o entidades públicas, gobiernos Autónomos Descentralizados o de particulares, están sometidos a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos. Todos los vehículos de transporte público de pasajeros, que cuenten con el respectivo título habilitante otorgado por la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial o por el organismo competente, deberán ingresar a los terminales terrestres de las respectivas ciudades, para tomar o dejar pasajeros.” (Negrillas fuera del texto). La Cooperativa de Transportes “Carchi”, al contar con un contrato de operación debe ingresar al Terminal Terrestre de la ciudad de Tulcán, para tomar y dejar pasajeros, cumpliendo con lo establecido en la Ley y sobre todo por precautelar los derechos de los usuarios, pero esto no ha ocurrido, a consecuencia de la Resolución tomada por el Concejo del GAD Tulcán, que interrumpe el proceso operativo e impide el ingreso de las unidades al Terminal Terrestre de Tulcán, para dejar y tomar pasajeros.

9.4.8. Consecuentemente, con la Resolución tomada por el Concejo del GAD de Tulcán, inobserva la normativa creada por el mismo Concejo, no da certeza práctica del derecho, no genera seguridad de lo previsto, como lo prohibido en la norma, lo permitido y lo mandado por el poder público respecto de las relaciones entre los particulares y el Municipio, olvidando que el Estado reconoce el derecho a la seguridad jurídica como, una garantía de toda persona para que su integridad, sus derechos y sus bienes no sean violentados; y, en caso de que se produzcan, establecer los mecanismos adecuados para su tutela. En tal virtud, es evidente la violación al derecho a la seguridad jurídica contemplada en el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, por parte del Concejo del GAD de Tulcán.

9.5. Al señalarse que ha violado el derecho a la igualdad, es preciso analizar el Art. 66 de la Constitución, que reconoce y garantiza a las personas el “4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

9.5.1. La igualdad formal significa que, ante el sistema jurídico todas las personas deben ser tratadas de igual manera. “La igualdad material, en cambio se introduce un análisis sustancial que pasa del sistema jurídico a la realidad de la persona; en este sentido la fórmula de Santos contribuye a aclarar las consecuencias del trato igualitario en relación a la constatación de la diferencia: todos tenemos derecho a ser iguales cuando la diferencia oprime, y derecho a ser diferente cuando la igualdad descaracteriza.” (ZAMBRANO Pasquel Alfonso, El Principio de Igualdad en la Doctrina y Jurisprudencia. Pág. 127).

9.5.2. La Corte Constitucional ha referido que el principio de igualdad y no discriminación, no implica un trato idéntico en todas las circunstancias; por el contrario, son justamente las diferencias las que convocan a un trato distinto en atención al caso. Así, un trato diferente es justificado solo en la medida en la que la finalidad sea potenciar de mejor manera la vigencia de los derechos y no al contrario.

---

**Fecha                      Actuaciones judiciales**

---

9.5.3. La Corte Constitucional, analizando el principio de igualdad en su sentencia de 6 de agosto del 2014, caso No. 0072-14-CN, señala: "El principio de igualdad representa uno de los pilares de toda sociedad bien organizada y de todo Estado constitucional. Este principio impone al Estado el deber de tratar a los individuos de tal modo que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre ellos. A su vez, este deber se concreta en cuatro mandatos: 1. Un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentran en circunstancias idénticas; 2. Un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común; 3. Un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias (trato igual a pesar de la diferencia), y 4. Un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes (trato diferente a pesar de la similitud)".

9.5.4. El derecho a la igualdad hace referencia al reconocimiento, por parte del Estado, a la igualdad efectiva y de no discriminación de su población, tanto en su ordenamiento jurídico como en la creación y aplicación de medidas que impulsen dicha igualdad en sus diferentes políticas públicas y actuaciones cotidianas, razón por la cual es preciso analizar la normativa para determinar si existen condiciones desiguales o discriminatorias. El Art. 11 de la Constitución de la República del Ecuador, prescribe que el ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: "2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación".

9.5.5. La igualdad de oportunidades es una idea de justicia social por el cual todas las personas tienen las mismas posibilidades de acceder al bienestar social y poseen los mismos derechos. En el caso, el ingreso de las unidades de la Cooperativa de Transportes Carchi, al interior del Terminal Terrestre de la ciudad de Tulcán, por tener vigente un permiso de operación está jurídicamente habilitado para operar en la ruta Rumichaca Terminal y viceversa, pues así lo determina el Art. 61 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; sin embargo existe oposición de las operadoras de transporte en taxis, como se evidencia del acta en cuestión; y, el Consejo con su Resolución constante en el Acta de sesión del Concejo del GAD Tulcán, ha procedido a dejar sin efecto los oficios remitidos por el Director de la DMTTTSVT a los señores Administrador del Terminal Terrestre y Secretario General del Sindicato de Choferes Ecuador del "Carchi", donde se disponía el ingreso de las unidades de la operadora, obstruyendo el trámite que estaba dirigido a cumplir lo previsto en la norma, es decir el ingreso de las unidades de la operadora Accionante al Terminal Terrestre, lo que constituye un trato diferenciado entre operadores del transporte y a su vez un acto discriminatorio, al no ser tratada la Cooperativa de Transportes "Carchi", con un criterio de igualdad formal y material frente a las otras operadoras que si tienen el ingreso al Terminal, para subir a bordo pasajeros y de igual forma desembarcar, generando un trato desigual entre iguales, resultando por tanto, un marcado trato discriminatorio para la Cooperativa Accionante, vulnerando el derecho establecido en el Art. 66.4 de la Constitución de la República del Ecuador.

9.6. Respecto de la alegación al derecho al Trabajo, el artículo 325 de la Constitución de la República determina que: "El Estado garantizará el derecho al trabajo. Se reconocen todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de auto sustento y cuidado humano; y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores". En efecto, el trabajo constituye un derecho importante en nuestro ordenamiento jurídico, dado que implica el que todas las personas accedan a un trabajo digno, acorde a las necesidades del ser humano, y a través del cual se les permita desempeñarse en un ambiente óptimo y con una remuneración justa. Ahora, la Resolución tomada por el Concejo del GAD Tulcán, no ha impedido a la operadora realice sus actividades que venía desarrollando, si bien no se ha viabilizado el ingreso de las Unidades de Transporte de la Cooperativa Accionante, a consecuencia de la Resolución tomada por el Concejo del GAD de Tulcán, no significa que se haya obstruido su labor, pues la Cooperativa ha venido laborando con normalidad en la forma como lo hecho en estos últimos años; y, no se ha justificado algún acto que interrumpa sus actividades cotidianas, consecuentemente, al no haberse demostrado la afectación del derecho al trabajo de la operadora, no es posible establecer la afectación a este derecho.

9.7. Por las consideraciones expuestas, al haberse justificado violación de derechos constitucionales, con fundamento en el Art. 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, aceptando el recurso de apelación, revoca la Sentencia subida en grado, y declara la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica consagrada en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador; y, el derecho a la igualdad establecida en el Art. 66.4 de la Carta Magna, por lo tanto acepta la acción de protección presentada por GONZALO FERNANDO GUERRERO MONTENEGRO, en su calidad de Gerente y Representante Legal de la Cooperativa de Transportes Carchi.

---

**Fecha                      Actuaciones judiciales**

---

Como medidas de restitución de los derechos vulnerados se dispone:

1. Dejar sin efecto la Resolución tomada por el Concejo del GAD del Cantón Tulcán, la misma que consta en el cuarto punto del Acta No. 023-2019 de la sesión ordinaria del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, realizada el martes 17 de septiembre del año 2019.

2. Retrotraer las cosas al estado en que se encontraban antes de la vulneración de los derechos; es decir, dejar en vigencia los oficios números 132 DMT-GADMT-19 de fecha 29 de agosto del 2019; y, 136 DMT-GADMT-2019, suscritos por el Dr. William Guerrón, Director de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial GADM-T, dirigidos al Administrador del Terminal Terrestre y Secretario General del Sindicato de Choferes Ecuador del Carchi.

Como medida de satisfacción se dispone que el Concejo del GAD del Cantón Tulcán, a través de sus representantes legales, efectúen la publicación de la presente Sentencia en su respectivo portal web institucional, por medio de un hipervínculo ubicado en un lugar visible y de fácil acceso de su página principal. Dicha publicación deberá permanecer por el término de seis meses. Debiendo informar al Juez de primera instancia, de manera documentada, dentro del término máximo de veinte días, el inicio de la ejecución de la medida; y, veinte días después de transcurrido el término de seis meses, respecto de su finalización.

Como medidas de garantía para que las vulneraciones no se repitan, se dispone que la presente Sentencia sea leída íntegramente en una sesión de Concejo del GAD del Cantón Tulcán, convocada específicamente para este particular, en un término no mayor de diez días de ejecutoriada esta Sentencia, de lo cual se informará al Juez de primera instancia.

Dese cumplimiento a lo establecido en el Art.86 No. 5º de la Constitución de la República. Notifíquese.

**27/01/2020            ACTA RESUMEN RECURSO DE APELACION****14:30:00**

EXTRACTO DE AUDIENCIA

Identificación del Proceso:

Proceso No.: 04281-2019-03660

Lugar y Fecha de realización de la audiencia: Tulcán, LUNES 27 DE ENERO DE 2020

Hora: 14H30

Acción: ACCION DE PROTECCION

Juez (Integrantes de la Sala): DR. ERNESTO MONTENEGRO CAZARES (PONENTE), DR. DAVID GORDILLO GUZMAN, DR. RICHARD MORA JIMENEZ

Desarrollo en la Audiencia:

Tipo de Audiencia:

Audiencia de Apelación:    SI ( X) NO (   )

Otra (Especifique cuál)

Partes Procesales:

Accionante: GUERRERO MONTENEGRO GONZALO FERNANDO

Abogado del accionante: DR. JHON HENRY AYALA

Casilla judicial: 6

Accionados: ABG. BENAVIDES FUENTES CRISTIAN ANDRES, ALCALDE DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTON TULCAN, ABG. POLO ALMEIDA NATALY MILENA, PROCURADORA SINDICA DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTON TULCAN, CADENA ARCOS GUILLERMO HERNANDO, DAVILA CASTILLO JAMES ALFONSO, ENRIQUEZ VIZCAINO JOSE ROBERTO, ESCOBAR ESCOBAR EDWIN GERMANICO, GUERRERO CASTILLO DIEGO FERNANDO, PORTILLA CEVALLOS ADRIANA MARCELA, SARMIENTO PAREDES EDUARDO RENE, CONCEJALES DEL GADM-TULCAN

Abogado defensor: ABG. POLO ALMEIDA NATALY MILENA

Casilla judicial: 29

Solicitudes/Pruebas Planteadas por el Recurrente:

**DEFENSA ACCIONANTE:**

Recorre de la sentencia, considera de que la sentencia aludida no cumple con el test de motivación, dentro del contenido de dicho fallo el señor juez, alejándose de los principios fundamentales, establece proposiciones fácticas que no fueron argumentadas ni en la demanda ni en la audiencia respectiva, consta que tanto el accionante en su demanda y en su exposición en la exposición oral sostuvo que los derechos vulnerados en la presente causa, son el trabajo el debido proceso, la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley, de la demanda consta que en ningún momento alegado el debido proceso y dentro de la audiencia jamás alego el debido proceso, el juez haciendo una transcripción textual de doctrinas desarrolla este derecho diciendo que como accionante aludido la violación al derecho al debido proceso, para llegar a la conclusión de que en el presente caso estamos frente a un proceso de índole legal o administrativo. La sentencia revela que el solo hecho de mentar el criterio de una acción que ya fue superada, vulnera el principio de razonabilidad porque no está acorde con la proposición fáctica ni de la demanda ni de la audiencia. El elemento de la lógica no se ha cumplido porque debe existir un hilo conductor entre las premisas fácticas y los principios teóricos jurisprudenciales o jurídicos para la fundamentación de la sentencia, el juez pese a que inicia una transcripción textual de varios tratadistas jurisprudencia respecto de la naturaleza de la acción constitucional de protección, en su sentencia llega a conclusiones que no se entiende el principio y fundamento de ella. La Cooperativa de Transportes Carchi presento acción de protección por verse vulnerada sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, a la igualdad en función al principio de equidad y al trabajo, la Cooperativa de Transportes Carchi, siendo de transporte público de pasajeros en servicio colectivo obtuvo su permiso a través del contrato de operación emitido por la Dirección Municipal de Tránsito de Transportes Terrestre de Seguridad Vial, por cumplir todos los requisitos que franquea la ley, su reglamento y la ordenanza, al momento de entregarse el permiso de operación también debía cumplirse con una obligación de entregarse a la cooperativa sus anexos, dentro del expediente se ha aportado prueba en el que consta el contrato al que hace mención y en la cláusula cuarta y al hablar del objeto claramente se señala que mediante el contrato la Dirección Municipal de Tránsito del GAD de Tulcán, autoriza a la Cooperativa de Transporte Carchi a prestar el servicio de transporte público de pasajeros en el ámbito intracantonal en los puntos de origen y destino, en las rutas, frecuencias, flota, capacidad vehicular, horario de atención, sistema tarifario y nivel de frecuencias descritos en el presente contrato, los documentos habilitantes y anexos, facultándole el numeral cuatro del contrato explotar las rutas y frecuencias de acuerdo al esquema contenido en dicho contrato, esto es, a manera general Tulcán-Rumichaca señalándose inclusive que esta ruta la cumplirán de conformidad a las frecuencias constantes en los anexos del presente contrato. Según el Art. 11.2 CRE si la Cooperativa obtuvo su autorización a través del contrato de operación, no se le entrego sus anexos, por lo que no podía ejercer sus derechos y ejercer sus servicios, en función de aquello el Director de Tránsito del GAD procedió a entregar los anexos que forman parte integral del contrato de operación para que puedan ejercer sus derechos. Con fecha 17 de septiembre de 2019 se convoca a una sesión ordinaria del Concejo Municipal a fin de que señalarse en el orden del día varios presupuestos, en el cuarto punto era de discutir el análisis y aprobación de los informes, en dicha acta consta que este punto fue tratado en función de los informes emitidos de la Comisión Especial del Concejo Municipal, el asunto que trato la comisión solamente se referían a los anexos dos y tres que el señor Director dio a conocer al señor Secretario General del Sindicato de Choferes y al Administrador del Terminal Terrestre. Se discute dicha situación señalándose de que no se debió haber realizado este procedimiento por que incluso falta un informe jurídico, y en virtud de eso el Concejo Municipal desconoce y dejan sin efecto lo actuado por el Ab. William Guerrón, Director de Tránsito del GAD Municipal de Tulcán respecto a las notificaciones emitidas al Administrador del Terminal Terrestre y al Secretario General del Sindicato de Choferes, disponiendo se realice un estudio de factibilidad técnico y legal para lo cual se tomará en cuenta el informe del Ing. Geovanny Gutiérrez de 13 de junio de 2018. La planificación, organización y regularización del Tránsito de Transporte Terrestre y Seguridad Vial en todo lo que corresponde al cantón Tulcán lo ejercerá el GAD Municipal el base a su autonomía a través de la Dirección Municipal, la Cooperativa Carchi obtuvo sus títulos habilitantes pero al no haberseles otorgado los anexos 2 y 3 prácticamente no se sabe los puntos de destino o de origen, al no tener las líneas de servicio de ruta prácticamente se entendería que existiría una inseguridad al no saber cómo realizar su itinerario, por lo que se entendería que cualquier parte de Tulcán sería su origen y destino. El anexo uno que consta el proceso, corresponde a la línea de servicio de ruta y cuadro de recorrido, el anexo uno no fue tema de discusión, los anexos que generaron el conflicto anexos dos y tres, en el anexo dos consta la frecuencia de la línea uno y en el anexo tres la frecuencia de la línea dos, en el caso se está malinterpretando al decir que se trata de una nueva ruta, la parte accionada presento entre una de sus pruebas la certificación del 17 septiembre de 2013 del Director en el que aclara que no se trata de nueva ruta, para que se entreguen los anexos y pueda la cooperativa laborar normalmente, con lo cual se ha justificado que la Cooperativa Carchi contaba con la autorización de la ruta previamente establecida caso contrario no se le hubiere otorgado el contrato de operación. Se señala la Resolución No. 081-2014 apruebe y legalice la concesión alargue y modificación de rutas e incremento de frecuencias en las modalidades de transporte intracantonal, intraprovincial y establece el detalle de transporte intracantonal con la concesión de las

---

**Fecha                      Actuaciones judiciales**

---

rutas a favor de la Cooperativa de Transportes Carchi las rutas Tulcán-Rumichaca, Rumichaca-Terminal Terrestre, el Concejo Municipal al dejar sin efecto los oficios esos comunicados en los cuales se le pide al Administrador establezca un sitio de estacionamiento para las Unidades de Transporte Carchi, se les deja en una vulneración al principio de seguridad jurídica. Por haber cumplidos todos los requisitos en la normativa de la legislación vigente y además se establece de que teniendo el derecho a ingresar al Terminal Terrestre y ocupar un sitio de estacionamiento no se lo pueda realizar, se genera una situación de desigualdad con las otros operadoras inclusive de servicio comercial que lo tienen, lo que afecta a los ingresos de los miembros de esta cooperativa, el servicio público es para toda la ciudadanía, no se le permite a la ciudadanía escoger el transporte que más convenga. La Cooperativa Carchi exige su derecho a una seguridad jurídica, a su trato igualitario y a tener el respecto y su derecho al trabajo. El Concejo Municipal habiendo resuelto de esta manera violenta el principio de seguridad jurídica se pasa sobre la autoridad que esta investida el Director de Tránsito y Transporte Terrestre así lo señala la ordenanza que regula esta materia cuando se señala que él es el único encargado de otorgar, renovar, revocar o dejar sin efecto documentos habilitantes o contratos de operación. El Concejo Municipal no entró a conocer un recurso de impugnación de resolución alguna del Director bajo ningún tipo de procedimiento administrativo, por lo tanto, la decisión es arbitraria y abusiva que redundo en la violación de los derechos antes mencionados, consecuentemente solicita en aras de que exista una igualdad, una equidad, una compensación igualitaria entre las diferentes operadoras en función del respeto al trabajo y una seguridad jurídica se acepte la acción de protección planteada, revocando la sentencia emitida por el inferior, disponiendo la declaratoria de la vulneración de los derechos mencionados y también la reparación integral conforme lo establece la ley.

Solicitudes/Pruebas por el Accionado:

**DEFENSA ACCIONADOS:**

La sentencia se encuentra debidamente motivada, en la demanda claramente se establece que se alega que existe una vulneración a la seguridad jurídica en cuanto al principio de igualdad e igualmente una violación al derecho al trabajo, la Municipalidad no ha vulnerado ningún tipo de derecho, es así en la demanda presentada por la Cooperativa de Transportes Carchi establecen sus argumentos que el Concejo Municipal y la Resolución adoptada el 17 de septiembre de 2019 mediante acta 023-2019, ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, al trabajo, a la igualdad, cosa que no es así, el Concejo Municipal apegados al principio de legalidad como lo establece el Art. 226 de la Constitución solo puede hacer lo que está establecido en la norma, el Art. 88 CRE y Art. 40 LOGJCC establece tres parámetros para aceptar una acción de protección, no existe violación a un derecho constitucional peor aún violación a la seguridad jurídica, a la igualdad o derecho al trabajo, ya que la decisión tomada por el Concejo Municipal se apega a las normas establecidas y al Art. 226 CRE, el contrato de operación fue aprobado el 16 de julio de 2016, el contrato de operaciones establece su objeto y hacia dónde van las rutas y en su cláusula cuarta 4.2 para el cumplimiento de este contrato las frecuencias autorizadas son Tulcán-Chapué, Tulcán Urbina, Tulcán-Tetes, Tulcán-Rumichaca todos los días, la Cooperativa de Transportes Carchi tiene la autorización de hacer el recorrido Tulcán Rumichaca como lo establece su permiso de operación, además que la Dirección de Movilidad Tránsito y Seguridad Vial podrá modificar acorde a las atribuciones que le establece la Ley de Transporte Terrestre y Seguridad Vial, las rutas y frecuencias siempre que el servicio lo requiera, siempre que haya una autorización y un estudio previo, en la cláusula décimo primera del mismo contrato de operación le dice que el Director de Tránsito y Movilidad tiene entre sus facultades otorgar, ampliar, reducir o revocar las concesiones en base a estudios técnicos aprobados por el Concejo Municipal, es decir, que no tiene la facultad exclusiva. Es por esto que el Concejo Municipal, niega el acto administrativo que emite el Director ya que para la resolución sea de otorgamiento, ampliación, reducción o revocación de concesiones tiene que pasar por un estudio técnico y una aprobación del Concejo Municipal, además dentro de sus responsabilidades tanto de la operadora como de la Dirección de Tránsito, está entregar los contratos de operación a organizaciones con frecuencias y horarios que no ocasionen competencias desleal entre ellos, en cuanto a los anexos establecen una ruta adicional, misma que por eso no han sido entregados por la anterior administración y que ahora tres años y medio después de la otorgación de este permiso de funcionamiento vienen a pedir a la Municipalidad en una acción de sorprender, los informe que han sido presentados y que fundamentan este accionar, el informe técnico 111 de fecha 13 de junio de 2018 en el cual el Ing. Civil Geovanny Gutiérrez, Coordinador del Área de Transporte le dirige al Director de Movilidad y le recomienda que para la autorización de este punto de estacionamiento en el Terminal Terrestre deberá analizarlo previa realización de un estudio técnico, social y económico el estudio deberá considerar las dos paradas parque Ayora y Terminal Terrestre como origen y destino para la ciudad de Tulcán, con sus respectivos recorridos, frecuencia, tarifa, y volumen de la flota vehicular, es necesario determinar la oferta y la demanda de pasajeros de un punto hasta Rumichaca, en el 2018 se le hizo conocer a la Cooperativa de Transportes Carchi con el oficio No. 048 de 4 de octubre de 2018 además con el informe jurídico el que se ratifica y recomienda a la Dirección que tome parte a la ordenanza que regula la gestión de tránsito y se recomienda un estudio de factibilidad para la implementación de un nuevo sitio de estacionamiento para la Cooperativa de Transportes Carchi dentro del Terminal Terrestre. Existe la Resolución No. 81-014 de la ANT en la cual establece las necesidades del transporte público intracantonal y la concesión de rutas que este va a tener y claramente establece dos rutas Tulcán-Rumichaca y Rumichaca-Terminal Terrestre, en el análisis de las necesidades en ningún momento dice que es un origen y un retorno, no establece salida y el retorno, para que este cambio debe haber un estudio de factibilidad, la Municipalidad en ninguna momento

---

**Fecha                      Actuaciones judiciales**

---

niega el derecho al trabajo, guardando la seguridad jurídica dicta esta Resolución, si tenía algún reclamo tenía la vía netamente administrativa para hacerlo. La Municipalidad apegada a la norma y a la seguridad jurídica en el cuarto punto resuelve se disponga un estudio técnico de factibilidad para lo cual se tomará en cuenta el informe técnico del Ing. Geovanny Gutiérrez de fecha 13 de junio de 2018 y que del resultado será de cumplimiento obligatorio para las partes. Si los anexos no van concordantes con lo que establece el contrato y como lo establece la ANT es un tema administrativo que debe llevarse administrativamente. Ellos han venido operando de acuerdo al contrato de operación sin que exista ningún tipo de problema. En la actualidad no existe un estudio técnico actualizado que determine que tenga el ingreso o no al Terminal Terrestre, ellos tienen lo determinado en su contrato de operaciones, existen informes técnicos como el 111 referido y el 161 que el Concejo Municipal en su actuar administrativo deja sin efecto ya que es una atentatoria contra los derechos de las demás operadoras, la Resolución No. 81 es la que fue tomada como ruta de la Cooperativa de Transportes Carchi, dicha resolución de la ANT no establece que tenga como ruta el Terminal Terrestre ni que puedan embarcar. Solicita no se acepte el recurso de apelación y se ratifique la sentencia.

Solicitudes/Pruebas Planteadas por el Delegado de la Procuraduría General del Estado:

De las aseveraciones de la proposición fáctica, de la argumentación jurídica en todo su contexto tanto en los fundamentos de hecho como de derecho, se puede desprender con claridad la existencia de alegaciones de carácter estrictamente legal, de estas aseveraciones no existen dudas de que puedan o se desprendan hechos constitucionales vulnerados, el Art. 42.3 LOGJCC establece con claridad que una acción de protección no procede cuando de la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o la legalidad de un acto u omisión, aquí se alega la legalidad y la constitucionalidad al mismo tiempo de un acto u omisión, se habla de anexos que el Concejo Municipal desconoció la resolución del Director, son en definitiva asuntos meramente de legalidad. En el caso se está hablado de normas infra constitucionales por lo tanto no existe un derecho constitucional vulnerado. En la sentencia los requisitos se encuentran cumplidos. Solicita no aceptar el recurso de apelación y se confirma la sentencia venida en grado.

RAZÓN: El contenido de la audiencia reposa en el respectivo archivo de la Judicatura. La presente acta queda debidamente suscrita conforme lo dispone la Ley por la señorita Secretaria Relatora de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi, el mismo que da fe de su contenido. Las partes quedan notificadas con las decisiones adoptadas en la audiencia sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley respecto a su notificación escrita en las casillas que las partes procesales han señalado para tal efecto.

SECRETARIA RELATORA

**24/01/2020            RAZON**

**16:12:00**

RAZON.-Siento como tal que en virtud del resorteo correspondiente, la presente causa pongo en conocimiento del señor Dr. David Gordillo Guzmán, Juez de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi, a fin de que integre la Sala conformada por los señores Jueces Provinciales: Dr. Ernesto Montenegro Cazares (Ponente) y Dr. Richard Mora Jiménez. Certifico.

Tulcán, 24 de enero de 2020

La Secretaria Relatora

**24/01/2020            EXCUSA**

**15:30:00**

Tulcan, viernes 24 de enero del 2020, las 15h30, Agréguese al proceso el escrito presentado por el Ab. Cristian Andrés Benavides Fuentes y Msc. Nataly Milena Polo Almeida, Alcalde y Procuradora Síndica del GADM-Tulcán, junto con la documentación que en cuatro fojas útiles anexa. En lo principal, la excusa presentada por el señor Dr. Wilmer Ger Arellano, Juez de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi, por ser legal y procedente se la acepta. En consecuencia procédase a designar el Juez respectivo, previo resorteo correspondiente, para la integración de la Sala y proseguir el trámite de la causa. Notifíquese.-

**24/01/2020            OFICIO**

**15:22:00**

SEÑORES JUECES DE LA SALA ÚNICA MULTICOMPETENTE

DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL CARCHI

Presente.-

---

**Fecha                      Actuaciones judiciales**

---

De mi consideración:

En relación con la Garantía Jurisdiccional de Acción de Protección, signada con el No. 0003660-2019 seguido por el señor Guerrero Montenegro Gonzalo Fernando, Representante Legal de la Coop. Transportes Carchi, en contra del señor Alcalde del GAD Municipal del Cantón Tulcán, Dr. Cristian Benavides y Ab. Nataly Milena Polo, Procuradora Síndica, a ustedes digo:

De la copia de cédula de identidad que adjunto, vendrá a su conocimiento que el señor FABIAN MAURICIO GER NAZATE, es mi hermano, quien es socio de la Coop. Transportes Carchi, parte accionante en el presente caso.

Por lo que de conformidad con lo que establece el inc. Segundo del Art. 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el Art. 22 núm. 3 del Código Orgánico General de Procesos, bajo juramento, me excuso de conocer el presente juicio. Debiendo por tanto remitirse el proceso a la Oficina de sorteos de la Sala Única Multicompetente, para los fines legales pertinentes.

Es de derecho.

Dr. Wilmer Ger Arellano  
JUEZ PROVINCIAL DE LA SALA MULTICOMPETENTE  
DE LA CORTE DE JUSTICIA DEL CARCHI

**24/01/2020            ESCRITO**

**11:36:47**

ANEXOS, ANEXOS, ANEXOS, ANEXOS, Escrito, FePresentacion

**10/01/2020            CONVOCATORIA AUDIENCIA DE RECURSO DE APELACION**

**14:05:00**

Tulcan, viernes 10 de enero del 2020, las 14h05, De conformidad con el Art. 24 inciso 2º de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señalase para el día lunes 27 de enero de 2020; a las 14h30 a fin de que se lleve a efecto la audiencia pública de fundamentación del recurso de apelación. Notifíquese.-

**06/01/2020            RAZON**

**12:40:00**

RAZON.- Siento como tal que según el Decreto Ejecutivo 858 suscrito en 2015, que regula los feriados nacionales hasta el 2020, el lunes 30 y el martes 31 de diciembre de 2019 no constan como feriados nacionales en Ecuador, pero fueron días de descanso recuperables, para los días sábados 4 y 11 de enero de 2020. Particular que comunico para los fines legales consiguientes. Certifico.

Tulcán, 6 de enero de 2020

La Secretaria Relatora

**06/01/2020            RAZON**

**08:55:00**

Juicio No. 04281-2019-03660.-

.RAZÓN: De conformidad con la acción de personal No. 1340-DP-04-2019-WDC de 12 de diciembre de 2019 suscrita por la señora Directora Provincial del Consejo de la Judicatura del Carchi, en la cual concede vacaciones del 30 de diciembre de 2019 al 13 de enero de 2020 al señor Dr. Wilmer Ger Arellano, Juez Provincial. Particular que comunico para los fines legales consiguientes. Certifico.

Tulcán, 6 de enero de 2020

La Secretaria Relatora.

**04/01/2020            RECEPCION DEL PROCESO**

**10:38:00**

Tulcan, sábado 4 de enero del 2020, las 10h38, Póngase en conocimiento de las partes la recepción del proceso venido en grado. De conformidad con el Art. 24 inciso 2º de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pase a la Sala con autos para resolver. Notifíquese.-

**03/01/2020            ACTA GENERAL**

**15:18:00**

---

**Fecha                      Actuaciones judiciales**

---

**NOTA DE RECIBIDO.-**

Recibido en la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi con sede en el Cantón Tulcán, a los veintiséis días del mes de diciembre de dos mil diecinueve, en doscientas setenta y tres fojas útiles (tres cuerpos) y un CD, el proceso No. 04281-2019-03660 de la Unidad Judicial Penal con sede en el Cantón Tulcán, ACCION DE PROTECCION, seguido por GUERRERO MONTENEGRO GONZALO FERNANDO, GERENTE Y REPRESENTANTE LEGAL DE LA COOPERATIVA DE TRANSPORTES "CARCHI", en contra de: ABG. BENAVIDES FUENTES CRISTIAN ANDRES, ALCALDE DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTON TULCAN, ABG. POLO ALMEIDA NATALY MILENA, PROCURADORA SINDICA DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTON TULCAN, CONCEJALES: CADENA ARCOS GUILLERMO HERNANDO, DAVILA CASTILLO JAMES ALFONSO, ENRIQUEZ VIZCAINO JOSE ROBERTO, ESCOBAR ESCOBAR EDWIN GERMANICO, GUERRERO CASTILLO DIEGO FERNANDO, PORTILLA CEVALLOS ADRIANA MARCELA, SARMIENTO PAREDES EDUARDO RENE, iniciado en dicha judicatura el 4 de diciembre de 2019. RECURSO DE APELACIÓN, para ante la Corte Provincial de Justicia del Carchi, interpuesto por el accionante GUERRERO MONTENEGRO GONZALO FERNANDO, GERENTE Y REPRESENTANTE LEGAL DE LA COOPERATIVA DE TRANSPORTES "CARCHI", de la SENTENCIA, dictada por el señor Unidad Judicial Penal con sede en el Cantón Tulcán, Dr. Edison Bayardo García Narváez, el día viernes 20 de diciembre de 2019, a las 15h32, en la que rechaza la Acción de Protección planteada por GONZALO FERNANDO GUERRERO MONTENEGRO, Gerente y, por ende, representante legal de la Cooperativa de Transportes Carchi en contra del CONCEJO DEL GAD MUNICIPAL DEL CANTÓN TULCÁN. Pongo a despacho de los señores Jueces de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi, conformado por: Doctor Montenegro Cazares Ernesto Adolfo (Ponente), Doctor Mora Jimenez Richard, Doctor Ger Arellano Wilmer Horacio. Certifico.

La Secretaria Relatora

**26/12/2019              ACTA DE SORTEO****15:33:47**

Recibido en la ciudad de Tulcan el día de hoy, jueves 26 de diciembre de 2019, a las 15:33, el proceso Constitucional, Tipo de procedimiento: Garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales por Asunto: Acción de protección, seguido por: Gonzalo Fernando Guerrero Montenegro-gerente y Representante Legal de la Cooperativa de Transporte Carchi, en contra de: Abg. Nataly Milena Polo Almeida-procuradora Sindica del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Tulcán, Abg. Cristian Andres Benavides Fuentes-alcaldede del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Tulcán, Consejo Gad Municipal del Cantón Tulcán.

Por sorteo de ley la competencia se radica en la SALA UNICA MULTICOMPETENTE DE LA CORTE PROVINCIAL DE CARCHI, conformado por los/las Jueces/Juezas: Doctor Montenegro Cazares Ernesto Adolfo (Ponente), Doctor Mora Jimenez Richard, Doctor Ger Arellano Wilmer Horacio. Secretaria(o): Ayala Guerron Irma Alexandra.

Proceso número: 04281-2019-03660 (1) Segunda InstanciaAl que se adjunta los siguientes documentos:

- 1) EN DOSCIENTAS SETENTA Y TRES FOJAS ÚTILES (ORIGINAL)
- 2) UN CD (ORIGINAL)

Total de fojas: 273TLGO. ELSA CECILIA MONTENEGRO LAGOS Responsable de sorteo