

Quito, D.M., 07 de mayo de 2026

CASO 1709-23-EP

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

SENTENCIA 1709-23-EP/26

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada por REPSOL YPF ECUADOR S.A. dentro de un proceso de excepciones a la coactiva iniciado en 2004 en contra de la entonces Empresa Estatal de Exploración y Producción de Petróleos del Ecuador - Petroproducción. En el análisis de fondo, este Organismo constató que el entonces Juzgado de lo Civil vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica de la compañía accionante, al sustentar el auto impugnado en la aplicación retroactiva de la Ley de Fomento Ambiental, en contravención de lo establecido en la sentencia 60-11-CN/20.

1. Antecedentes procesales

1. El 15 de noviembre de 2004, REPSOL YPF ECUADOR S.A. (“**Repsol**” o “**empresa actora**”) presentó una demanda de excepciones a la coactiva en contra de la Empresa Estatal de Exploración y Producción de Petróleos del Ecuador Petroproducción (“**Petroproducción**” actual “**Petroecuador**”) el proceso judicial fue identificado con el número 17311-2010-0459 y su conocimiento le correspondió al Juzgado Séptimo de lo Civil de Pichincha del D.M. de Quito (“**Juzgado de lo Civil**”).¹
2. El 08 de enero de 2007, el Juzgado de lo Civil mediante sentencia desechó la demanda.² Ante esto, la empresa actora interpuso recurso de apelación.

¹ Actual Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del D.M. de Quito. En noviembre de 2004, el secretario de coactivas de Petroproducción notificó a Repsol con un auto de pago de USD 1.002.222,95 por el supuesto impago de una factura emitida por concepto de entrega de información técnica de varias áreas petroleras. Repsol impugnó dicho acto por considerarlo ilegal, al sostener que había accedido a esa información en el marco de una licitación internacional convocada conforme a la Ley de Hidrocarburos, cuyo costo de inscripción fue de USD 200.000,00; sin embargo, se pretende un nuevo cobro sin que exista norma o contrato que sustente la obligación reclamada. En consecuencia, planteó excepciones relativas a la inexistencia de la obligación, falta de título ejecutivo, incompetencia de la autoridad y nulidad del procedimiento coactivo.

² El juzgado de instancia ratificó la legalidad de la potestad coactiva delegada a favor de EP Petroecuador y sus filiales, al amparo de su Ley Especial y el Reglamento General. Se determinó que dicha atribución se instrumentalizó mediante la Resolución 20022098, que expidió el Instructivo Corporativo para el Ejercicio de la Jurisdicción Coactiva, y la Resolución 2002027, relativa al Instructivo de Tarifas por Servicios de Información Técnica. Dentro del acervo probatorio, se otorgó mérito a la factura 001-001-0007126 por un valor de USD 1.002.222,95, la cual documenta la prestación de servicios de información geológica y técnica en diversas áreas petroleras. En consecuencia, al haberse acreditado la obligación y la competencia de la entidad, el juzgador resolvió desechar la demanda y disponer la entrega de los valores consignados a la parte demandada.

3. El 04 de diciembre de 2007, la Segunda Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Superior de Justicia de Quito (“**Corte Provincial**”) mediante voto de mayoría, aceptó la apelación, revocó la sentencia subida en grado y, declaró con lugar las excepciones 2, 4 y 5 deducidas por la parte actora.³ Petroproducción, inconforme con esta decisión, interpuso recurso extraordinario de casación.⁴
4. El 26 de enero de 2010, la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”) casó la sentencia de segunda instancia por violación del requisito esencial de motivación y, en su lugar, declaró la nulidad insubsanable a partir de fojas 32 del proceso, y ordenó la reposición del proceso al estado de calificar la demanda y disponer la notificación al Procurador General del Estado, con costas a los jueces de instancia.
5. El 25 de mayo de 2010, el Juzgado Décimo Primero de lo Civil de Pichincha (“**Juzgado de lo Civil**”) avocó conocimiento, y el 14 de junio de 2010 calificó la demanda de excepciones a la coactiva propuesta por Repsol y, dispuso la citación a los demandados Petroproducción y al Procurador General del Estado.⁵
6. El 23 de marzo de 2011, Repsol solicitó al Juzgado de lo Civil que, “se sirva disponer la remisión del presente juicio de excepciones a la oficina de recepción de procesos del H. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 a fin de que sea sorteado a una de las Salas del mencionado Tribunal”.⁶
7. El 18 de abril de 2011, el juez del Juzgado de lo Civil declaró “la nulidad de todo lo actuado y [dispuso] se remita el proceso al H. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito”.⁷

³ La Corte Provincial, determinó que Petroproducción no tenía la facultad de emitir la factura 001-001-0007126 por un valor de USD 1.002.222,95; pues, a su juicio, le correspondía al Comité Especial de Licitación. En consecuencia, se aceptó la excepción de incompetencia. El doctor Bernardo Jaramillo Sáenz, en calidad de juez ministro interino, salvó su voto desechando el recurso de apelación y confirmando en todas sus partes el fallo de instancia.

⁴ El recurso extraordinario de casación se identificó con el número 23-2008.

⁵ Dr. Reinaldo Flor Alvarado, juez actuante en dicha época ante el Juzgado Décimo Primero de lo Civil de Pichincha. Para aquella época el Código Orgánico de la Función Judicial, ya se encontraba en vigencia.

⁶ La parte actora fundamentó su pedido en el artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, que dispone “corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo: (...) 10. Conocer los juicios de excepciones a la coactiva en materias no tributaria, y las impugnaciones al auto de calificación de posturas; así como también las acciones de nulidad de remate, los reclamos de terceros perjudicados y tercerías...” y, los artículos 129 ibídem y, 7 numeral 20 del Código Civil, así como, la resolución s/n de la Corte Nacional de Justicia publicada en el Registro Oficial 276, 10 de septiembre de 2010.

⁷ Dr. Reinaldo Flor Alvarado, juez actuante en dicha época ante el Juzgado Décimo Primero de lo Civil de Pichincha.

8. El 21 de julio de 2011, el Tribunal Distrital número 1 de lo Contencioso Administrativo (“**Tribunal Distrital**”)⁸ se inhibió de conocer el asunto, por cuanto, a su juicio, “la demanda ha sido propuesta el 15 de noviembre del 2004 es decir cuando la competencia estaba debidamente fijada en los jueces de lo civil”.⁹
9. El 25 de julio de 2012, el Juzgado de lo Civil avocó conocimiento del presente caso y dispuso la devolución de los valores consignados a REPSOL, por considerar que “habiéndose efectuado por parte de la institución demandada el embargo del valor de la coactiva, intereses y costas se dispone la devolución a favor de REPSOL YPF ECUADOR S.A. del valor de USD \$ 1’041.000,00 (un millón cuarenta y un mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica)”.¹⁰
10. El 24 de agosto de 2012, la parte actora solicitó al Juzgado de lo Civil la prosecución de la causa hasta su resolución. El 6 de septiembre de 2012, Repsol solicitó al juez que se sirva señalar día y hora para la junta de conciliación conforme lo dispuesto en el artículo 1012 del Código de Procedimiento Civil.¹¹
11. El 22 de julio de 2013, Repsol solicitó al Juzgado de lo Civil que, remita el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.¹²
12. El 13 de septiembre de 2013, Petroecuador solicitó al Juzgado de lo Civil el archivo de la causa con sustento en la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado (“**Ley de Fomento Ambiental**”), por cuanto a su juicio, no existe la consignación dineraria legal exigida para la prosecución de la causa.¹³

⁸ El proceso en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo se identificó con el número 2011-0465-DPS.

⁹ El Tribunal Distrital razonó que “Debe adicionarse el hecho de que las Salas de lo contencioso administrativo de las Cortes Provinciales, órganos de alzada de los juzgados de primer nivel; además de que, la resolución referida no ha dispuesto que los juicios iniciados con anterioridad a la fecha de la publicación en el Registro Oficial de la resolución referida sean remitidos a los Tribunales Distritales, consecuentemente, los jueces de lo civil no han perdido la competencia por razón de tal resolución.” Tribunal conformado por los jueces Dr. Víctor Terán Martínez, Dra. Sabett Chamoun Villacres y Dr. Patricio Secaira Durango.

¹⁰ Dr. Reinaldo Flor Alvarado, juez actuante en dicha época ante el Juzgado Décimo Primero de lo Civil de Pichincha.

¹¹ Asimismo, constan dentro del proceso judicial 17311-2010-0459, cuarto cuerpo, en las fojas 382, 383, 384, 385, 387 a 388, 391, 392, 394 a 397 pedidos de la parte actora solicitando la prosecución de la causa.

¹² La parte actora fundamentó el pedido en base a la resolución de la Corte Nacional de Justicia emitida dentro del proceso judicial de excepciones a la coactiva 524-2008, tramitado en el Juzgado Vigésimo Tercero de lo Civil de Pichincha. Asimismo, existen impulsos de la actora mediante escritos de 26 de septiembre de 2013, de 31 de octubre de 2013, de 3 de diciembre de 2013 y, de 3 de enero de 2014. En dicha resolución de 11 de julio de 2013, emitida por la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, se dirimió la competencia del proceso judicial 131-2013 a favor de la Primera Sala del Tribunal número 1 de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito.

¹³ Ley de Fomento Ambiental, Registro Oficial 583, 24 de noviembre de 2011. Disposición Transitoria Décima que agregó al Código de Procedimiento Civil, lo siguiente: “De conformidad con lo establecido en

13. El 24 de enero de 2014, el Juzgado de lo Civil con fundamento en las disposiciones transitorias cuarta y décima inciso primero de la Ley de Fomento Ambiental declaró concluido el proceso de excepciones a la coactiva debido a que REPSOL ya había retirado la consignación que, inicialmente entregó, siendo la consignación un requisito legal para la continuación del trámite.¹⁴
14. El 29 de enero de 2014,¹⁵ REPSOL solicitó la nulidad del auto de 24 de enero de 2014, que se eleve el proceso a la Corte Nacional de Justicia debido al conflicto de competencia y que no se atendió sus pedidos de remitir el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. Asimismo, la empresa actora solicitó subsidiariamente que (i) se revoque el auto de 24 de enero de 2014, y se continúe con la sustanciación de la causa; o, en su defecto, (ii) se revoque el auto en cuestión y se eleve el proceso en consulta a la Corte Constitucional.
15. El 16 de mayo de 2014, el Juzgado de lo Civil negó las solicitudes de REPSOL bajo el argumento de que la disposición transitoria décima de la Ley de Fomento Ambiental “niega la posibilidad de alegación de nulidad o interposición de recurso o acción”, y que el pedido de consulta de norma a la Corte Constitucional “es aplicable solamente en caso de duda razonable y motivada”, lo cual no sucede en el presente caso toda vez que, a su criterio, la disposición de la Ley de Fomento Ambiental es clara. En consecuencia, negó los pedidos de la parte actora.¹⁶
16. El 21 de mayo de 2014, REPSOL presentó un recurso de apelación, mismo que fue negado el 5 de junio de 2014, con sustento en la disposición transitoria décima de la Ley de Fomento Ambiental. El 10 de junio del 2014, REPSOL presentó un recurso de hecho en contra de la providencia que negó su recurso de apelación.
17. El 19 de junio de 2014, el Juzgado de lo Civil concedió el recurso de hecho disponiendo

el Art. 968 inciso tercero del Código de Procedimiento Civil en aquellas demandas o juicios de excepciones presentados con anterioridad a la vigencia de esta reforma se da un plazo improrrogable e inmediato de 10 días para los deudores, sus herederos, fiadores o más obligados **cumplan en consigan el dinero que hace referencia el Art. 968 inciso tercero del Código de Procedimiento Civil** sin que en ningún caso esta disposición sea motivo para declarar nulidad procesal, presentar recurso o acción alguna”.

“Art. 968.- (Reformado por la cuarta disposición para el cobro eficiente de las acreencias del Estado, del Decreto Ley s/n, R.O. 583-S, 24-XI-2011).- Serán admisibles las excepciones que se deduzcan en juicio coactivo.

La consignación no significa pago.

Para que el trámite de las excepciones suspenda la ejecución coactiva, será necesaria la consignación de la cantidad a que asciende la deuda, sus intereses y costas, aún en el caso de que dichas excepciones propuestas versaren sobre falsificación de documentos o sobre prescripción de la acción.” (Énfasis añadido)

¹⁴ Dra. Verónica Jaramillo Hualcapi, jueza actuante en dicha época del Juzgado Décimo Primero de lo Civil de Pichincha.

¹⁵ Expediente, fs. 462 y 463.

¹⁶ Proceso judicial 17311-2010-0459, actual Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del D. M. de Quito, provincia Pichincha, cuarto cuerpo, fojas 475-476.

que se remita el proceso a la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

18. El 19 de febrero de 2019, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Corte Provincial**”) “conociendo el recurso de hecho” interpuesto por REPSOL, determinó que la competencia para conocer el presente juicio de excepciones a la coactiva radica en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. Por lo tanto, “se inhibe de conocer la presente causa y dispone remitir la misma a la Unidad Judicial de lo Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito [“**Unidad Judicial**”] (judicatura que asumió las causas del Juzgado Décimo Primero de lo Civil de Pichincha), a fin de que previo sorteo, uno de los jueces de dicha Unidad Judicial conozca de la misma y proceda a remitirla al [Tribunal Distrital] para que se continúe con su sustanciación”.¹⁷
19. El 25 de noviembre de 2019,¹⁸ el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el D.M. de Quito, dentro de la causa 17811-2019-01008 emitió un auto inhibitorio estimando que “la Corte Provincial no se pronunció sobre el recurso de hecho planteado por la parte actora”. Así, el Tribunal se consideró “incompetente en razón de la materia para conocer, tramitar y resolver el recurso de hecho planteado por la parte actora”. En tal virtud, dispuso la remisión al juzgado de origen que previno el conocimiento para que la resuelva.¹⁹
20. El 06 de octubre de 2020, los jueces de la Corte Provincial consideraron que “se ha producido un conflicto de competencia negativa”, por lo que elevaron el proceso a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia para que dirima la competencia.²⁰ Mediante resolución de 30 de julio de 2021, la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Nacional resolvió dirimir la competencia “para el conocimiento y resolución del recurso de hecho propuesto por REPSOL YPF ECUADOR S.A., en favor de la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha”.
21. El 17 de septiembre de 2021, la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha estimó que es competente para conocer el recurso de hecho interpuesto por REPSOL de fecha 10 de junio de 2014 (véase párrafo 16). Asimismo, razonó que el auto emitido el 5 de junio de 2014, por el entonces Juzgado de lo Civil que, rechazó el recurso de apelación “no es procedente y por tanto no es susceptible de recurso de apelación

¹⁷ Lady Ruth Ávila Freire, José Miguel Jiménez Álvarez y Leonardo Xavier Barriga Bedoya, jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha. Proceso judicial 17311-2010-0459, Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del D. M. de Quito, provincia Pichincha, cuarto cuerpo, fojas 488-489.

¹⁸ Expediente, foja 507.

¹⁹ El Tribunal conformado por los jueces Carlos Alberto Vela Navas (ponente), Jorge Garzón Cervantes y Jaime Gustavo Enrique Yépez. Proceso judicial 17311-2010-0459, Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del D. M. de Quito, provincia Pichincha, cuarto cuerpo, fojas 507.

²⁰ El proceso se identificó con el número 17741-2020-00004.

[sic]”, y se refirió a “los únicos casos, en los que es susceptible, interponer recurso de apelación de los autos dictados en fase de ejecución” conforme al artículo 514 del Código de Procedimiento Civil. Por lo tanto, la Corte Provincial resolvió “rechaza[r] el recurso de hecho interpuesto por la recurrente, así como el de apelación”.²¹

22. El 27 de octubre de 2021, la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del D.M. de Quito (“**Unidad Judicial**”) avocó conocimiento del proceso y puso en conocimiento de las partes la ejecutoria del superior.²² El 5 de noviembre de 2021, REPSOL solicitó a la Unidad Judicial que remita el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo en virtud del artículo 217.10 del Código Orgánico de la Función Judicial.²³
23. El 02 de marzo de 2022, la Unidad Judicial ratificó la postura inicial del juez que previno la causa, esto es, la providencia de fecha 24 de enero de 2014, en cuanto a que el proceso se declaró concluido. Si bien REPSOL solicitó la revocatoria de dicha providencia, posteriormente, el 4 de mayo de 2022, la misma Unidad Judicial negó la solicitud de revocatoria toda vez que el auto de 2 de marzo de 2022 “es claro en no aceptar la petición que hacen los actores, en cuanto a enviar el proceso al Tribunal de lo Contencioso Administrativo”.²⁴
24. El 02 de junio de 2022, REPSOL (“**empresa accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de: (i) el auto de 24 de enero de 2014, emitido por el Juzgado de lo Civil que declaró concluido el proceso de excepciones a la coactiva; (ii) el auto de 16 de mayo de 2014, dictado por el Juzgado de lo Civil que confirmó la providencia de 24 de enero de 2014 y rechazó las solicitudes de nulidad, revocatoria y remisión del proceso para presentar una consulta de constitucionalidad; (iii) la resolución de 17 de septiembre de 2021 de la Corte Provincial que negó los recursos de apelación y de hecho propuestos en contra del auto de 24 de enero de 2014; y (iv) de la providencia de 4 de mayo de 2022, emitida por la Unidad Judicial, que negó la solicitud de revocatoria y confirmó el auto de 02 de marzo de 2022.

²¹ Proceso judicial 17311-2010-0459, Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del D. M. de Quito, provincia Pichincha, sexto cuerpo, fs. 512-514.

²² Luz Elisa Del Salto Dávila, jueza actuante de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del D.M. de Quito, provincia de Pichincha, proceso judicial 17311-2010-0459.

²³ Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial 544, 9 de marzo de 2009. Art. 217.- Atribuciones y deberes. - (Reformado por el Art. 7 de la Ley s/n, R.O. 490-2S, 13-VII-2011).- Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo: (...) 10. Conocer los juicios de excepciones a la coactiva en materia no tributaria, y las impugnaciones al auto de calificación de posturas; así como también las acciones de nulidad del remate, los reclamos de terceros perjudicados y tercerías.”

²⁴ Luz Elisa Del Salto Dávila, jueza actuante de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del D.M. de Quito, provincia de Pichincha, proceso judicial 17311-2010-0459. Fs. 526.

25. El 10 de noviembre de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente causa y solicitó un informe de descargo a las autoridades accionadas.²⁵
26. El 13 de diciembre de 2023, la Procuraduría General del Estado señaló casilleros para futuras notificaciones. Asimismo, el 22 de diciembre de 2023, Lady Ruth Ávila Freire en calidad de jueza provincial ponente de la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha remitió el informe de descargo correspondiente.
27. En virtud de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa 1709-23-EP fue asignada por sorteo de 18 de marzo de 2025 al juez constitucional José Luis Terán Suárez, quien avocó conocimiento del caso el 17 de marzo de 2026.

2. Competencia

28. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), se establece la competencia de la Corte Constitucional para resolver sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de las partes procesales

3.1. Argumentos de la empresa accionante

29. La empresa accionante señala que las decisiones impugnadas vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías a ser juzgado por un juez o tribunal competente, derecho a la defensa y seguridad jurídica.
30. Repsol cita el artículo 75 de la Constitución para afirmar que dicha norma prohíbe dejar a los ciudadanos en estado de indefensión. Asimismo, detalla que la sustanciación del proceso de excepciones a la coactiva ha estado marcada por constantes conflictos de competencia negativos e inhibiciones que han dilatado la resolución de la controversia desde el año 2004.
31. Con lo anterior, la omisión de los juzgadores de instancia de remitir el expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, oportunamente, sumada a la decisión de archivar la causa sin que exista una sentencia ejecutoriada sobre la legitimidad del título de crédito impugnado, constituye una denegación de justicia que impide a la parte

²⁵ El Tribunal de Admisión conformado por el juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, la ex jueza constitucional Daniela Salazar Marín y el ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

actora obtener un pronunciamiento de fondo por parte del juez natural.

32. La empresa accionante afirma que:

[e]n el análisis de la competencia, se observa que con la entrada en vigencia del Código Orgánico de la Función Judicial el 3 de marzo de 2009, la jurisdicción para conocer juicios de excepciones a la coactiva en materia no tributaria fue asignada de forma exclusiva a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. Esta transición normativa fue ratificada por la Corte Nacional de Justicia mediante resolución del 30 de agosto de 2010, la cual dispuso que dichos tribunales asumirían las facultades previstas en el artículo 217 del referido Código. No obstante, consta en el proceso que juzgadores de la Unidad Judicial Civil de Pichincha continuaron emitiendo resoluciones de fondo, específicamente autos de conclusión y archivo de la causa, inobservando que la potestad jurisdiccional para sustanciar esta materia ya no les asistía por mandato legal expreso.

33. Repsol identifica una transgresión a la seguridad jurídica y al debido proceso al haberse dictado providencias de archivo, como la emitida el 24 de enero de 2014, bajo la premisa errónea de que el retiro de valores consignados impedía la prosecución del trámite judicial. Dicha actuación judicial no solo carecía de sustento legal para extinguir el proceso de excepciones, sino que fue proferida por una autoridad que ya no era competente en razón de la materia, afectó la validez procesal y la certidumbre de las partes sobre las reglas del juicio.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

34. Lady Ruth Ávila Freire, jueza provincial, informó que su actuación se centró inicialmente en resolver cuestiones de competencia y en dar trámite a las peticiones de las partes conforme a la normativa procesal vigente. Relata que en febrero de 2019 el tribunal se inhibió de conocer la causa por considerar que no era su materia y ordenó remitirla a la justicia civil para su posterior envío al Tribunal Contencioso Administrativo. Ante un pedido de ampliación de la compañía accionante, los jueces ratificaron su decisión señalando que el auto era claro y estaba debidamente motivado. Posteriormente, tras un conflicto negativo de competencia, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia determinó en julio de 2021 que la Sala Penal de la Corte Provincial era la competente para resolver el recurso de hecho planteado.

35. Una vez establecida su competencia, el tribunal procedió a resolver el fondo del recurso de hecho y de apelación mediante auto del 17 de septiembre de 2021. La magistrada argumenta que decidieron rechazar ambos recursos basándose en que la providencia original de 2014, dictada por el juzgado de origen, era procedente y no admitía recurso de apelación según lo previsto en el Código de Procedimiento Civil y el Código Orgánico de la Función Judicial. En consecuencia, la jueza defiende la legalidad de su decisión afirmando que una vez ejecutoriada la misma, el expediente fue devuelto a la unidad

judicial correspondiente para los fines legales pertinentes.

4. Planteamiento y formulación de los problemas jurídicos

36. Sin perjuicio del análisis de objeto efectuado por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,²⁶ esta Magistratura reconducirá el análisis de la presente acción extraordinaria de protección en torno al auto de 24 de enero de 2014 emitido por el Juzgado de lo Civil (“**auto impugnado**”).
37. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los argumentos planteados por los accionantes en contra de acciones u omisiones jurisdiccionales dentro de un proceso judicial. Al respecto, la Corte ha puntualizado que, para identificar un argumento claro y completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, se debe verificar que este contenga (i) una tesis o conclusión, (ii) una base fáctica y (iii) una justificación jurídica.²⁷
38. Respecto del cargo relacionado con la presunta vulneración del derecho a ser juzgado por un juez competente, esta Corte observa que la controversia planteada por la empresa accionante se originó, principalmente, en los diversos conflictos negativos de competencia suscitados entre órganos de la jurisdicción ordinaria acerca de la autoridad llamada a conocer el proceso de excepciones a la coactiva.
39. Al respecto, del expediente se verifica que dicha cuestión fue conocida y resuelta dentro de la propia jurisdicción ordinaria, particularmente mediante las decisiones emitidas por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y, posteriormente, por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, la cual dirimió expresamente el conflicto de competencia suscitado entre las judicaturas involucradas.
40. En consecuencia, este Organismo estima que la discusión relativa a la determinación del juez competente fue objeto de tratamiento y definición por los órganos jurisdiccionales ordinarios facultados para ello, por lo que no corresponde a esta Corte reabrir una controversia de mera legalidad vinculada con reglas de competencia jurisdiccional, salvo que se evidencie una afectación constitucional autónoma.

²⁶ En el auto de admisión de 10 de noviembre de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional indicó en el párr. 24, “En cuanto al auto de 24 de enero de 2014 (párrafo 23.1), este Tribunal encuentra que, toda vez que el Juzgado Décimo Primero de lo Civil de Pichincha resolvió dar por concluido el proceso, es un auto que, si bien no trata sobre la materialidad de las pretensiones del juicio de coactivas, impide que las pretensiones puedan ser discutidas en otro proceso, pese a la existencia del conflicto de competencia. Por lo tanto, se trata de un auto definitivo en los términos descritos en el párrafo 21 supra, que puede ser objeto de acción extraordinaria de protección.”

²⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

41. Por tanto, el análisis constitucional se reconducirá en determinar si el archivo del proceso dispuesto mediante el auto de 24 de enero de 2014, con fundamento en la Ley de Fomento Ambiental, produjo una eventual denegación de justicia y afectación a los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica para el efecto, se formula el siguiente problema jurídico:

¿El auto de 24 de enero de 2014, que declaró concluido el proceso de excepciones a la coactiva por el retiro de la consignación –aplicando la Ley de Fomento Ambiental- sin haber resuelto el fondo de las excepciones planteadas contra el título de crédito vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica de la compañía accionante?

5. Resolución del problema jurídico

- 5.1. **¿El auto de 24 de enero de 2014, que declaró concluido el proceso de excepciones a la coactiva por el retiro de la consignación –aplicando la Ley de Fomento Ambiental- sin haber resuelto el fondo de las excepciones planteadas contra el título de crédito vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica de la compañía accionante?**
42. El derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
43. Asimismo, comprende el deber de los administradores de justicia de aplicar, en lo sustantivo, las normas que se encontraban vigentes al momento de suscitarse el acto jurídico a ser analizado; y no la normativa vigente a la época de la reclamación.²⁸
44. En esta línea de ideas, este Organismo ha sostenido que “el derecho a la seguridad jurídica no puede entenderse de manera restrictiva como un mecanismo para proteger la vigencia de reglas, sino que, además, y de forma principal debe comprendérselo como un derecho para salvaguardar el respeto de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, entre los que se cuentan, los principios de legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad, entre otros, garantizados en su mayoría en el artículo 11 de la CRE”.²⁹
45. Por otro lado, el artículo 75 de la Constitución reconoce que el derecho a la tutela judicial

²⁸ *Ibíd.*, sentencia 1127-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 21; y, sentencia 1318-19-EP/23, 23 de agosto de 2023, párr. 36.

²⁹ CCE, sentencia 1127-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 25; sentencia 1889-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 27; sentencia 1596-16-EP/21, 8 de septiembre de 2021, párr. 23; y, sentencia 1318-19-EP/23, 23 de agosto de 2023, párr. 37.

efectiva comprende “[t]oda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

46. La jurisprudencia de la Corte ha señalado de forma consistente que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: **i)** el derecho al acceso a la administración de justicia; **ii)** el derecho a un debido proceso judicial;³⁰ y, **iii)** el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.³¹
47. Esta Magistratura ha determinado que el derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra tutelado, en un primer momento, cuando se permite el acceso a la justicia sin trabas ni condicionamientos que no se encuentren previstos en la ley o que lo restrinjan de forma irrazonable o desproporcionada, así como obtener una respuesta a la pretensión demandada.³² Luego, en un segundo momento, cuando se garantiza que el proceso sea sustanciado de forma efectiva, imparcial y expedita, asegurando el ejercicio del derecho a la defensa y que como producto de este se obtenga una decisión debidamente fundamentada en derecho; y, en un tercer momento, durante la ejecución de la sentencia que deberá ser cumplida por parte de los destinatarios de esta.³³
48. En el presente caso, el 24 de enero de 2014, el Juzgado de lo Civil con fundamento en las disposiciones transitorias cuarta y décima inciso primero de la Ley de Fomento Ambiental declaró concluido el proceso de excepciones a la coactiva debido a que REPSOL supuestamente ya había retirado la consignación que inicialmente entregó, siendo la consignación –a juicio de la jueza *a quo*– un requisito legal para la continuación del trámite.
49. Ahora bien, este Organismo en la sentencia 60-11-CN/20 señaló que la disposición transitoria décima para el cobro eficiente de las acreencias del Estado incorpora una regla transitoria en los procesos judiciales de excepciones a la coactiva³⁴, la cual “provoca que quienes accedieron al sistema de administración de justicia con determinadas reglas jurídicas, sean exigidos de cumplir otros requerimientos dispuestos con posterioridad, con el riesgo de que, de no cumplirlos, sus demandas y juicios queden archivados”.³⁵ En dicha sentencia, **esta Corte indicó que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica cuando**

³⁰ Este Organismo, en algunos casos, ha puesto “la debida diligencia”, “el debido proceso”, “la observancia del debido proceso”, o “la debida diligencia en la tramitación del proceso”.

³¹ CCE, sentencia 1943-12-EP/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 45; sentencia 1234-14-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 44; y, sentencia 594-22-EP/25, 28 de noviembre de 2025, párr. 23.

³² *Ibíd.*, sentencia 285-16-EP/21, 28 de abril de 2021, párr. 32.

³³ *Ibíd.*, sentencia 285-16-EP/21, 28 de abril de 2021, párr. 32 y, 594-22-EP/25, 27 de noviembre de 2025, párr. 24.

³⁴ *Ibíd.*, sentencia 60-11-CN/20, 6 de febrero de 2020, párr. 91.

³⁵ *Ibíd.*, párr. 93.

se aplica de forma retroactiva.³⁶

50. Si bien la referida sentencia sentó los parámetros de vulneración al derecho a la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva mediante un análisis abstracto, esta Magistratura ha aplicado dicho estándar a casos fácticos concretos a través de sus decisiones en acciones extraordinarias de protección.³⁷ En la sentencia 1318-19-EP/23, párrafo 43, este Organismo estableció la siguiente regla en relación a la *seguridad jurídica*:

[S]i **1)** El TDCA archiva una demanda de excepciones a la coactiva, **2)** en aplicación de la Disposición Transitoria Décima de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado, para el cobro eficiente de las acreencias del Estado, **3)** en procesos que iniciaron previo al 24 de noviembre de 2011 fecha en la que entró en vigencia esta norma [**Supuesto de hecho**] entonces, se vulnera el derecho a la seguridad jurídica, en su componente de previsibilidad y certeza. [**Consecuencia jurídica**]

51. Dado que la referida sentencia contempla como condición que “(i) el TDCA archiva una demanda de excepciones a la coactiva”, corresponde a esta Magistratura ampliar el supuesto de hecho de la regla, pues, como se desprende de los antecedentes procesales del presente caso, el supuesto de hecho debe referirse al archivo de la demanda por parte de cualquier autoridad jurisdiccional y no exclusivamente del TDCA, razón por la cual se reconstruye el precedente en este sentido:

[Si] (i) la autoridad jurisdiccional archiva una demanda de excepciones a la coactiva; (ii) en la aplicación de la disposición transitoria décima de la Ley de Fomento Ambiental; (iii) en procesos que iniciaron previo al 24 de noviembre de 2011 fecha en la que entró en vigencia dicha norma [**supuesto de hecho**], entonces, se vulnera el derecho a la seguridad jurídica, en su componente de previsibilidad y certeza [**consecuencia jurídica**].

52. En el presente caso, el auto de 24 de enero de 2014, fue emitido por un juez del Juzgado de lo Civil y se fundamentó en la disposición transitoria décima de la Ley de Fomento Ambiental, sin considerarse que, el proceso judicial inició el 15 de noviembre de 2004, es decir, con anterioridad a la vigencia de la referida norma. En consecuencia, se vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la empresa accionante.
53. De igual manera, esta Magistratura sobre la tutela judicial efectiva indicó que “los efectos que prescribe tal disposición acarrearán como consecuencia la transgresión de la **tutela judicial efectiva, ya que se prevé que los procesos judiciales serán archivados ante el incumplimiento de una exigencia económica que fue incorporada con posterioridad al inicio del proceso judicial**. Aquello significa que quienes accedieron al sistema de

³⁶ Ibid., párrs. 94 y 99.

³⁷ Ibid., sentencias 161-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 41, 275-12-EP/20, párr. 24, 437-12-EP/20, 15 de julio de 2020, párrs. 28 y 29; 608-14-EP/20, 27 de mayo de 2020, párr. 26 y 27; y, 1318-19-EP/23, 23 de agosto de 2023, párr. 25.

administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, podrían quedar en indefensión por incumplir un requerimiento exigido luego de iniciado el proceso judicial”.³⁸

54. En igual sentido, la sentencia 1318-19-EP/23, párrafo 45, estableció la siguiente regla en relación a la tutela judicial efectiva, en su componente de acceso a la justicia:

[S]i (i) el TDCA archiva una demanda de excepciones a la coactiva; (ii) en aplicación de la Disposición Transitoria Décima de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado para el cobro eficiente de las acreencias del Estado; (iii) respecto de procesos iniciados con anterioridad al 24 de noviembre de 2011, fecha de entrada en vigencia de dicha norma; y (iv) luego de exigir requisitos que no se encontraban vigentes al momento de inicio del proceso [**supuesto de hecho**], entonces se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, en su componente de acceso a la justicia [**consecuencia jurídica**].”.

55. Asimismo, dado que la sentencia 1318-19-EP/23 contempla como condición que “(i) el TDCA archiva una demanda de excepciones a la coactiva”, corresponde a esta Magistratura ampliar el supuesto de hecho de la regla, pues, como se desprende de los antecedentes procesales del presente caso, el supuesto de hecho debe referirse al archivo de la demanda por parte de cualquier autoridad jurisdiccional y no exclusivamente del TDCA, razón por la cual se reconstruye el precedente en relación a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la justicia, en este sentido:

[S]i (i) una autoridad jurisdiccional archiva una demanda de excepciones a la coactiva; (ii) en aplicación de la Disposición Transitoria Décima de la Ley de Fomento Ambiental; y (iii) respecto de procesos iniciados con anterioridad al 24 de noviembre de 2011, cuyos requisitos no se encontraban vigentes al momento de inicio del proceso [**supuesto de hecho**], entonces se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, en su componente de acceso a la justicia [**consecuencia jurídica**].

56. En suma, el auto impugnado al sustentarse en la falta de consignación prevista en la disposición transitoria décima de la Ley de Fomento Ambiental –requisito inexistente al momento de la presentación de la demanda (15 de noviembre de 2004)-, no solo vulneró el derecho a la seguridad jurídica, sino también el derecho a la tutela judicial efectiva en el componente de acceso a la justicia.

6. Reparación

57. De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 86 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6 y 18 de la LOGJCC, la declaración de vulneración de derechos constitucionales genera la obligación de reparar integralmente el daño causado.
58. En el presente caso, la reparación adecuada consiste en restituir el proceso al estado

³⁸ Ibíd., párr. 93.

anterior a la vulneración, esto es, al momento previo a la emisión del auto de 24 de enero de 2014, de parte del Juzgado de lo Civil. Asimismo, corresponde dejar sin efecto las actuaciones posteriores que se sustentaron en la validez del auto de archivo, por cuanto se encuentran viciadas por las vulneraciones declaradas en esta sentencia.

59. En consecuencia, este Organismo deja sin efecto el auto de 24 de enero de 2014 y todos los actos procesales posteriores a éste y dispone que el expediente judicial sea remitido de forma inmediata a la Unidad Judicial Civil con sede en el D.M. de Quito para que actúe conforme lo determinado en el artículo 129.9 del Código Orgánico de la Función Judicial.

7. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Aceptar** las pretensiones de la acción extraordinaria de protección propuesta por REPSOL YPF ECUADOR S.A.
2. **Declarar** que el auto de 24 de enero de 2014 emitido por el Juzgado Décimo Primero de lo Civil de Pichincha vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.
3. **Dejar sin efecto** el auto de 24 de enero de 2014, emitido por el entonces Juzgado Décimo Primero de lo Civil de Pichincha.
4. **Retrotraer** la causa hasta antes de la emisión del auto de 24 de enero de 2014, emitido por el entonces Juzgado Décimo Primero de lo Civil de Pichincha.
5. **Remitir** por Secretaría General de este Organismo, el original del expediente judicial 17311-2010-0459 a la Unidad Judicial Civil con sede en el D.M. de Quito para que dicha autoridad jurisdiccional actúe con observancia estricta de los principios de celeridad, inmediación y tutela judicial efectiva.
6. **Cúmplase y notifíquese.**

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo (voto concurrente), Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Jhoel Escudero Soliz, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 07 de mayo de 2026. Sin contar con la presencia de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Raúl Llasag Fernández por licencias de vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

SENTENCIA 1709-23-EP/26

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Karla Andrade Quevedo

1. Con fundamento en el artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto concurrente a la sentencia 1709-23-EP/26, pues aun cuando estoy de acuerdo con la decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección por la aplicación retroactiva de la Ley de Fomento Ambiental, considero que la sentencia de mayoría debió resolver sobre la vulneración del derecho a ser juzgado por un juez competente que fue alegada por la compañía accionante.
2. De la demanda y de la sentencia 1709-23-EP/26 se observa que el principal cargo de la compañía accionante es la vulneración de su derecho a ser juzgada por un juez competente. En su criterio, los jueces de lo civil debieron remitir el expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en aplicación de las normas del Código Orgánico de la Función Judicial sobre la competencia para conocer los procesos de excepciones a la coactiva en materia no tributaria.¹ Respecto de este argumento, la sentencia 1709-23-EP/26 señaló que la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dirimió el conflicto negativo de competencia. En consecuencia, la sentencia de mayoría consideró que no correspondía pronunciarse sobre la falta de competencia alegada por la compañía accionante.
3. No coincido con este razonamiento para omitir el análisis de la alegada falta de competencia de los jueces civiles. La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no dirimió el conflicto de competencia entre los jueces de lo civil y el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo para conocer el fondo del proceso de excepciones a la coactiva. Su análisis se limitó a la competencia para resolver el recurso de hecho interpuesto por la compañía accionante, sin pronunciarse sobre quién debía conocer el fondo de la controversia.² Por tanto, no comparto la afirmación de la sentencia de mayoría según la cual analizar la falta de competencia alegada por la compañía accionante implicaría “reabrir una controversia de mera legalidad” que ya habría sido resuelta.³

¹ CCE, sentencia 1709-23-EP/26, 07 de mayo de 2026, párrs. 30-33.

² La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia señaló lo siguiente: “5.12 En este sentido, podemos concluir que, independientemente, de que la materia que se está tratando en el fondo de esta controversia verse sobre excepciones a la coactiva, la competencia para conocer el recurso de hecho aterriza en la Corte Provincial, como órgano jurisdiccional superior a la Unidad Judicial de lo Civil de Pichincha [...]”.

³ CCE, sentencia 1709-23-EP/26, 07 de mayo de 2026, párr. 40.

4. Desde mi perspectiva, más allá de que la alegada falta de competencia de los jueces civiles era el principal argumento de la compañía accionante, resolver este cargo era deseable para dictar medidas de reparación adecuadas en el caso. Al no haberse pronunciado sobre la vulneración del derecho a ser juzgado por un juez competente, la sentencia de mayoría se limitó a reenviar el proceso a la judicatura que la compañía accionante considera que es incompetente. En este contexto, el mero reenvío a la Unidad Judicial Civil podría perpetuar el conflicto que dio origen a la acción extraordinaria de protección.
5. Por lo expuesto, aunque coincido con la decisión de aceptar la demanda, estimo que la sentencia de mayoría debió analizar la alegada vulneración del derecho a ser juzgado por un juez competente. En este análisis, la Corte debió considerar las normas del Código Orgánico de la Función Judicial que estaban vigentes al momento de la emisión del auto impugnado y que asignaron la competencia para resolver las excepciones a la coactiva en materia no tributaria a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.⁴

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: El voto concurrente de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, anunciado en la sentencia de la causa 1709-23-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 12 de mayo de 2026, a las 12:59; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL

⁴ Código Orgánico de la Función Judicial, artículos 217.10 y disposición transitoria décima a).

SENTENCIA 1709-23-EP/26

VOTO CONCURRENTE

Jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. En virtud de los artículos 92 y 93 de la LOGJCC y del artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, con respeto a la decisión de mayoría, formulo mi voto concurrente respecto de la sentencia 1709-23-EP/26, emitida en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 07 de mayo de 2026.
2. En la sentencia de mayoría se resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por REPSOL YPF ECUADOR S.A. (**“Repsol”**) en contra de: i) el auto de 24 de enero de 2014 dictado por el Juzgado Décimo Primero de lo Civil de Pichincha (**“Juzgado de lo Civil”**) que declaró terminado el proceso de excepciones a la coactiva; (ii) el auto de 16 de mayo de 2014 emitido por el Juzgado de lo Civil que confirmó la providencia de 24 de enero de 2014 y rechazó las solicitudes de nulidad, revocatoria y remisión del proceso para presentar una consulta de constitucionalidad; (iii) la resolución de 17 de septiembre de 2021 dictada por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha Corte Provincial que negó los recursos de apelación y de hecho interpuestos en contra del auto de 24 de enero de 2014; y, (iv) la providencia de 04 de mayo de 2022 de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito, del Distrito Metropolitano de Quito que negó el pedido de revocatoria y confirmó el auto de 02 de marzo de 2022. Estas decisiones fueron emitidas en el marco de un proceso de excepciones a la coactiva, iniciado por Repsol en contra de la Empresa Estatal de Exploración y Producción de Petróleos del Ecuador Petroproducción, actual EP Petroecuador.
3. Tras el análisis correspondiente, la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección al verificar que el auto de 24 de enero de 2014 vulneró los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente y a la seguridad jurídica.
4. En primer lugar, en el análisis del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente, en el voto de mayoría se determinó que el auto de 24 de enero de 2014 fue dictado por una autoridad que carecía de competencia en razón de la materia, se omitió remitir oportunamente el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y se archivó definitivamente el proceso por una autoridad incompetente.

5. En segundo lugar, sobre los derechos a la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica, la sentencia de mayoría afirmó que el auto de 24 de enero de 2014 se sustentó en la falta de consignación establecida en la disposición transitoria décima de la Ley de Fomento Ambiental, requisito que no existía al momento de la presentación de la demanda.
6. Coincido con tales conclusiones y con que la acción extraordinaria de protección debió ser aceptada. No obstante, la sentencia limitó su análisis únicamente al auto de 24 de enero de 2014, pese a que la demanda fue presentada en contra de más decisiones. Por esta razón considero necesario formular algunas precisiones en este voto concurrente.
7. Como se expuso en el párrafo 2 *supra*, la acción extraordinaria de protección fue presentada en contra de cuatro decisiones judiciales. En el auto de admisión de 10 de noviembre de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión realizó un examen específico respecto de cada una de las decisiones referidas a fin de determinar si eran o no susceptibles de ser impugnadas mediante esta garantía jurisdiccional.
8. En particular, respecto del auto de 24 de enero de 2014 el auto de admisión concluyó que este constituía un auto definitivo, pues la decisión de dar por concluido el proceso impedía que las pretensiones pudieran ser discutidas en otro proceso, pese a la existencia de un conflicto de competencia. Por tal razón, determinó que dicho auto podía ser objeto de acción extraordinaria de protección.
9. Respecto de las demás decisiones judiciales impugnadas –esto es, los autos de 16 de mayo de 2014, 17 de septiembre de 2021 y 04 de mayo de 2022–, el Tribunal de la Sala de Admisión reconoció que, si bien estas no constituían autos definitivos, sí podían ser excepcionalmente objeto de esta garantía. Así, determinó expresamente que dichas decisiones podían ocasionar un gravamen irreparable vinculado *prima facie* con los derechos alegados por la accionante y que tal afectación no podía ser reparada a través de otro mecanismo procesal.
10. Sobre esa base, el auto de admisión concluyó que se pronunciará respecto de los cargos formulados en contra de las cuatro decisiones judiciales impugnadas. En consecuencia, en la fase de admisión quedó delimitado el objeto de la presente demanda.
11. Ahora bien, comprendo que la jurisprudencia de esta Corte ha reconocido, de manera excepcional, la posibilidad de revisar en fase de sustanciación ciertos aspectos relacionados con el objeto de la acción extraordinaria de protección. En particular, la

sentencia 154-12-EP/19¹ señaló que, aun cuando opera el principio de preclusión respecto de los requisitos de admisibilidad, la Corte puede abstenerse de pronunciarse sobre el fondo de una causa si advierte que el acto impugnado no constituye una sentencia, auto definitivo o resolución con fuerza de sentencia.

12. Sin embargo, considero que la aplicación de dicha excepción exige una fundamentación expresa y suficiente que permita justificar por qué una decisión judicial previamente considerada susceptible de control constitucional deja de serlo en fase de sustanciación. Ello resulta particularmente relevante cuando, como ocurre en este caso, el auto de admisión desarrolló un análisis individualizado respecto de cada una de las decisiones impugnadas y concluyó motivadamente que todas podían ser objeto de la acción extraordinaria de protección.
13. En la presente causa, la sentencia de mayoría señaló únicamente señaló que “reconduce el análisis de la presente acción extraordinaria de protección entorno al auto de 24 de enero de 2014 emitido por el Juzgado de lo Civil”. No obstante, no desarrolló una justificación específica que explique por qué las demás decisiones judiciales impugnadas dejaron de formar parte del objeto de análisis, ni expuso las razones por las cuales ya no se configuraría el gravamen irreparable previamente identificado en el auto de admisión.
14. En mi criterio, si la decisión de mayoría estimaba que las decisiones judiciales restantes no debían ser analizadas en la fase de sustanciación, correspondía desarrollar expresamente las razones que justificaban apartarse de lo resuelto en el auto de admisión. Caso contrario, al haberse determinado previamente que las cuatro decisiones constituían objeto de la acción extraordinaria de protección, correspondía emitir un pronunciamiento respecto de ellas.
15. Con estas previsiones, reitero mi conformidad con la decisión de mayoría de aceptar la acción extraordinaria de protección.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

¹ CCE, sentencia 154-12-EP/19, 20 de agosto de 2019, párr. 52.

Razón: El voto concurrente de la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 1709-23-EP, fue presentado mediante correo electrónico el 21 de mayo de 2026, a las 18:13; y procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Cristian Caiza Asitimbay
SECRETARIO GENERAL