



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL**

**TEMA:**

**ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL DENTRO DEL PROCEDIMIENTO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE SEGUROS**

**AUTORA**

**ABG. DENISSE LOLY ESCOBAR TOLA**

**TRABAJO DE TITULACIÓN EXAMEN COMPLEXIVO  
PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE MAGÍSTER EN  
DERECHO PROCESAL**

**TUTORA:**

**DRA. NURIA PÉREZ PUIG, PHD.**

**ECUADOR, NOVIEMBRE 2021**

**2021**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA DERECHO PROCESAL**

**CERTIFICACIÓN**

Certificamos que el presente trabajo de titulación fue realizado en su totalidad por la **Ab. Denisse Loly Escobar Tola**, como requerimiento para la obtención del Grado Académico de **Magíster en Derecho Procesal**.

**DIRECTORA DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN**

**Dra. Nuria Pérez Puig, PhD.**

**REVISOR**

**Ab. Johnny De La Pared Darquea, MGS**

**DIRECTOR DE LA MAESTRÍA**

**Dr. Miguel Hernández Terán**

**Guayaquil, 30 de noviembre del 2021**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA DERECHO PROCESAL**

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Yo, abogada Denisse Loly Escobar Tola

**DECLARO QUE:**

El examen Complexivo, sobre el “ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL DENTRO DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE SEGUROS” previo a la obtención del Grado Académico de Magister en Derecho Procesal, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del proyecto de investigación del Grado Académico de Magíster en Derecho procesal.

**Guayaquil, a los 30 días del mes de noviembre del 2021.**

**LA AUTORA**

**Ab. Denisse Loly Escobar Tola**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA DERECHO PROCESAL**

**AUTORIZACIÓN**

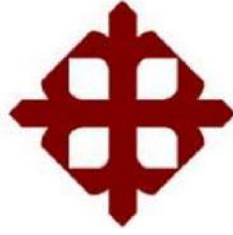
**Yo, Ab. Denisse Loly Escobar Tola**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la **publicación** en la biblioteca de la institución del examen Complexivo previo a la obtención del Grado Académico de Magíster en Derecho Procesal en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, titulado “**Alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de seguros**”, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 30 días del mes de noviembre del 2021.

**LA AUTORA**

**Ab. Denisse Loly Escobar Tola**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

**SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA DERECHO PROCESAL**

**INFORME URKUND**

URKUND Abrir sesión

Lista de fuentes Bloques

Documento	<a href="#">Trabajo de Examen Complexivo-DESPUES DE URKUND.doc (D111886209)</a>
Presentado	2021-08-31 12:45 (-05:00)
Presentado por	Andrés Isaac Obando Ochoa (ing.obando@hotmail.com)
Recibido	miguel.hernandez.ucsg@analysis.orkund.com
Mensaje	RV: TRABAJO DE EXAMEN CON MODIFICACIONES DE URKUND - ESCOBAR TOLA <a href="#">Mostrar el mensaje completo</a>

4% de estas 61 páginas, se componen de texto presente en 16 fuentes.

Categoría	Enlace/nombre de archivo
	<a href="http://201.159.223.100/bitstream/3317/8353/1/IT-UCSG-POS-MDP-70.pdf">http://201.159.223.100/bitstream/3317/8353/1/IT-UCSG-POS-MDP-70.pdf</a>
	<a href="http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/15847/1/IT-UCSG-POS-MODP-72.pdf">http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/15847/1/IT-UCSG-POS-MODP-72.pdf</a>
	<a href="http://repositorio.uisek.edu.ec/bitstream/122456789/3630/1/Competencia%20y%20Regimen%20jur%C3%A1dico%20">http://repositorio.uisek.edu.ec/bitstream/122456789/3630/1/Competencia%20y%20Regimen%20jur%C3%A1dico%20</a>
	<a href="http://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/122456789/10263/1/PIUAAB048-2019.pdf">http://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/122456789/10263/1/PIUAAB048-2019.pdf</a>
	<a href="https://docplayer.es/29461683-Universidad-central-del-ecuador.html">https://docplayer.es/29461683-Universidad-central-del-ecuador.html</a>
	<a href="https://docplayer.es/lamp/90198539-Codigo-organico-general-de-procesos-republica-del-ecuador-asamblea-naciona...">https://docplayer.es/lamp/90198539-Codigo-organico-general-de-procesos-republica-del-ecuador-asamblea-naciona...</a>
	<a href="https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7069/1/TT3077-MDE-Gualoto%20B1a-La-La%20tutela.pdf">https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7069/1/TT3077-MDE-Gualoto%20B1a-La-La%20tutela.pdf</a>

Advertencias. Reiniciar. Compartir

## **Agradecimientos**

El presente trabajo investigativo ha sido producto de muchos esfuerzos compartidos, tanto de familiares, amigos, como compañeros de trabajo, quienes, con sus sabios consejos, entrevistas y experiencias, han contribuido en el desarrollo y culminación de esta meta académica. A todos y cada uno de ellos, gracias.

Asimismo, quiero agradecer a mi querida Universidad Católica Santiago de Guayaquil, le debo mucho, porque fue el lugar donde me formé como abogada, la que a través de excelentes profesores tuve la oportunidad de enriquecer mis conocimientos jurídicos y especialmente por ser el lugar donde conocí a los que ahora llamo, mejores amigos.

Gracias infinitas a mis tutores y coordinador de maestría, por su profesionalismo y su ayuda constante durante este proceso.

Y especialmente, gracias a Dios, el que me ha acompañado desde el inicio de mi existencia y sé que lo hará hasta el último de mis días.

## **Dedicatoria**

A Dios, quien ha estado día a día llenándome de fuerzas para alcanzar mis metas. Se lo debo todo.

A mi madre, por cada una de sus oraciones, por sus consejos y especialmente por su amor infinito.

A mis hermanos, por ser mi soporte diario y mi refugio.

A mi tío César, por ser como un padre, siempre pendiente, siempre a mi lado.

A mi sobrino Nathanael, por ser mi impulso para ser mejor en la vida.

A mis amigas, que hacen que la vida sea más bonita y divertida; y,

A Milu, mi fiel amiga, por acompañarme cada noche y enseñarme que para amar no se necesitan palabras.

## ÍNDICE GENERAL

RESUMEN .....	XII
ABSTRACT .....	XIII
INTRODUCCIÓN .....	2
DESARROLLO .....	6
Control judicial de la administración pública .....	6
Naturaleza del procedimiento contencioso administrativo .....	14
METODOLOGÍA .....	21
Alcance de la investigación .....	22
Categorías, Dimensiones, Instrumentos y Unidades de Análisis .....	23
Criterios éticos de la investigación .....	25
RESULTADOS .....	26
Análisis Documental .....	26
Naturaleza jurídica del contrato de seguros .....	27
Procedimiento administrativo en la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros .....	29
Conflictos de competencia en materia de seguros .....	31
Caso No. 1. Autoridad Portuaria de Guayaquil Vs. SCVS .....	32
Caso No. 2. Desamblanc Raúl Miguel Vs. SCVS .....	32
Caso No. 3. CNEL EP Vs. Compañía SUCRE S.A. y SCVS .....	33
Caso No. 4. Casibar S.A Corboulevard Vs. MAPFRE y SCVS .....	34
DISCUSIÓN .....	35
PROPUESTA .....	51
Título .....	51
Justificación de la Propuesta .....	51
Objetivos de la propuesta .....	52
Modelo operativo de la propuesta .....	53
Evaluación de la Propuesta .....	56
CONCLUSIONES .....	57
RECOMENDACIONES .....	59
REFERENCIAS .....	60
APÉNDICES .....	65
DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN .....	104



## Índice de tablas

Tabla 1. Competencias de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo (COFJ, artículo 217).....	20
--	----

## Índice de apéndices

<b>Apéndice 1.</b> Entrevista Abogado Dorian Rodríguez.....	65
<b>Apéndice 2.</b> Entrevista Abogada Belén Jaramillo .....	68
<b>Apéndice 3.</b> Entrevista Dr. Víctor Gortaire .....	72
<b>Apéndice 4.</b> Entrevista Dr. Fabián Cueva.....	76
<b>Apéndice 5.</b> Entrevista Abogado Jorge Sotomayor-Gray.....	79
<b>Apéndice 6.</b> Entrevista Abogada Elvira Mera .....	83
<b>Apéndice 7.</b> Entrevista Abogado Miguel Ángel Saltos .....	87
<b>Apéndice 8.</b> Entrevista Abogado Rafael Luis Centeno Rodríguez.....	91
<b>Apéndice 9.</b> Entrevista Abogado Roberto Luis Gómez Villavicencio .....	96
<b>Apéndice 10.</b> Entrevista PhD Milton Velásquez .....	100

## RESUMEN

Como **antecedente** de la presente investigación se aprecia la falta de delimitación de las competencias entre los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y las Unidades Judiciales de lo Civil, lo que trae como consecuencia que, en ambas jurisdicciones se conozcan procesos en materia de seguros, donde figuran como partes procesales, la entidad aseguradora y el asegurado que se obligan por un contrato de derecho privado. El **objetivo** consiste en identificar los presupuestos teóricos y metodológicos en que se sustenta el control judicial de la administración pública y evidenciar los problemas prácticos que se suscitan en la solución de conflictos originados por contratos de seguros ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. La investigación tiene un alcance exploratorio, descriptivo y explicativo; para su desarrollo se aplicó una **metodología** de análisis documental que permitió sistematizar los aspectos más relevantes del tema desde el punto de vista teórico y normativo, complementada con la aplicación de una encuesta a expertos en materia de seguros y en derecho procesal, relacionados con procedimientos administrativos ventilados ante la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. Los **resultados** obtenidos del estudio documental y las entrevistas permitieron obtener como efecto que, por la naturaleza privada del contrato de seguros, los conflictos entre las partes deberían ser conocidos y resueltos por las Unidades Judiciales de lo Civil. La **conclusión** es que la Corte Nacional de Justicia debería emitir una Resolución donde disipe el conflicto de competencias entre los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y las Unidades Judiciales de lo Civil, reservando la competencia a esta última.

**Palabras clave:** control judicial, procedimiento contencioso administrativo, contrato de seguros, conflicto de competencias.

## ABSTRACT

As a precedent of the present investigation, the lack of the delimitation of the jurisdiction between the District Courts of Administrative Litigation and the Civil Judicial Units is appreciated, which has as a consequence that in both jurisdictions processes are known where the parties are the entity insurer and the insured who are bound by a private law contract. The objective of identifying the theoretical and methodological assumptions on which the judicial control of the public administration is based and the practical problems that originate in the solution of conflicts originated by insurance contracts in the District Courts of Administrative Litigation. The research has an exploratory, descriptive and explanatory scope for its development, a documentary analysis methodology was applied that made it possible to systematize the most relevant aspects of the subject from a theoretical and regulatory point of view, complemented by the application of a survey to experts in insurance matters related to the administrative procedure in the Superintendency of Companies, Securities and Insurance. The results obtained from the documentary study and the interviews made it possible to obtain the result that, due to the private nature of the insurance contract, conflicts between the parties should be known and resolved by the Civil Judicial Units. The conclusion is that the National Court of Justice should issue a Resolution where it resolves the conflict of jurisdiction between the District Courts of Administrative Litigation and the Civil Judicial Units, reserving jurisdiction to the latter.

**Keywords:** judicial control, contentious-administrative procedure, insurance contract, conflict of jurisdiction.

## INTRODUCCIÓN

El *control judicial de la administración pública* es una de las grandes conquistas dentro del estado de derecho moderno, el cual supone que la administración pública y en particular los órganos que la representan y/o actúan en su nombre, ya no sean libres de proceder según su discrecionalidad, sino que estén sujetos al marco normativo creado por la función legislativa, en virtud del principio de legalidad, y que de esta manera, pueda ser controlada, tanto por la función ejecutiva como judicial y ésta última, a través de los procedimientos previstos en la ley, la cual debe ser dirigida por autoridades competentes.

Una de esas formas de control la realizan los órganos jurisdiccionales a través del *procedimiento contencioso administrativo* que es considerado como una “técnica de control, principio de orden e instrumento de garantía individual” (Moya, 2008, pág. 24), que tiene como finalidad, proteger los derechos de las personas frente a un eventual ejercicio arbitrario del poder público. Con esa finalidad la administración pública puede ser demandada a través de los procedimientos previstos en el Código Orgánico General de Procesos-COGEP (Asamblea Nacional, 2015), vigente en el Ecuador.

Dicha norma procesal, establece cuales podrían ser aquellas actuaciones u omisiones emanadas por la administración pública susceptibles de impugnación en la vía judicial. La acción en este procedimiento la pueden ejercer diferentes sujetos de derecho, como personas naturales o jurídicas, o instituciones de Derecho público que representen o defiendan intereses públicos de alcance general, así como el titular de un derecho subjetivo derivado del ordenamiento jurídico y otros previstos en el artículo 303 del Código Orgánico General de Procesos.

El procedimiento contencioso administrativo configurado en el referido cuerpo legal, es una vía para contradecir los actos de la administración pública, y por tanto es considerado como la actividad impugnabile que ha de convertirse en objeto del procedimiento. Las actuaciones de la administración pública susceptibles de recurso a través del procedimiento contencioso administrativo se pueden agrupar en seis categorías: el acto administrativo propiamente dicho, las disposiciones de carácter general, los contratos administrativos, la inactividad administrativa, los hechos administrativos y la responsabilidad patrimonial de la Administración (Marcheco, 2016, pág. 21).

El conocimiento, sustanciación, resolución y ejecución de las demandas presentadas contra cualquiera de esas acciones u omisiones de la administración pública le corresponde al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, órgano que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial-COFJ (Asamblea Nacional, 2009), es el competente para supervisar tanto el cumplimiento del principio de legalidad de los hechos y actos administrativos, el ejercicio de las potestades reglamentarias de la administración pública, así como, las que se interpongan contra la inactividad de la administración pública.

Es pertinente señalar que la administración pública comprende organismos e instituciones que integran el sector público, conforme lo determina el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) donde se incluye, entre otros, a los organismos y dependencias de las cinco funciones del Estado. En este sentido, se evidencia que, a la administración pública ecuatoriana también pertenecen, las Superintendencias creadas en el artículo 213 de la propia Constitución, como organismos de naturaleza técnica, encargadas del control, intervención, auditoría y vigilancia de actividades de carácter económico, social, ambiental o de servicios que realizan las entidades privadas o públicas.

Entre dichos organismos técnicos se encuentra la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, misma que posee dentro de su campo de control el régimen de seguros, tal como consta en el artículo 78 del Código Orgánico Monetario y Financiero (Asamblea Nacional, 2014), en este sentido, la referida entidad posee la facultad de dirimir los conflictos que pudieren suscitarse entre las sociedades aseguradas y los asegurados por la ejecución de pólizas y contratos de seguros, conforme lo señala el artículo 42 de la Ley General de Seguros (Congreso Nacional, 2006); ante lo cual y al amparo de su facultad resolutoria, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, expide actos administrativos, entre ellos, resoluciones, las cuales son sujetos a ser impugnados en la vía administrativa conforme lo instaura el Título IV del Código Orgánico Administrativo (Asamblea Nacional, 2017), o en la vía judicial a través del procedimiento contencioso administrativo, tal como lo establece el Código Orgánico General por Procesos .

En la práctica, los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, sobre aquellos procesos judiciales en materia de seguros no se limitan en revocar, anular, o dejar sin efecto el acto administrativo impugnado, sino que también analizan cláusulas contractuales propias de vínculos jurídicos entre sujetos particulares, en la esfera del derecho

privado, mismos que nacen de la autonomía de la voluntad de dichas partes, en la mayoría de los casos, ordenan de forma inmediata que las aseguradoras paguen indemnizaciones por concepto de ejecución del contrato de seguros, y valoran pruebas periciales a que haya lugar para cuantificar los posibles daños ocasionados, tal como lo hacen las Unidades Judiciales de lo Civil.

En ese contexto el *problema de investigación* que planteamos, se refiere a lo que puede considerarse como una extralimitación de las competencias por parte de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, quienes deberían solamente conocer y resolver respecto de la validez o legalidad de los actos administrativos dictados por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, más no, analizar cláusulas contractuales entre privados, cuantificar daños y demás atribuciones propias de las Unidades Judiciales de lo Civil, para dirimir ese tipo de contiendas. Ya que, los operadores de justicia de lo contencioso administrativo, so pretexto de comprobar la legalidad o validez de los actos administrativos impugnados, examinan el contrato de seguros per se, lo cual corresponde a la jurisdicción ordinaria, conforme lo señala el último inciso del artículo 42 de la Ley General de Seguros (Congreso Nacional, 2006).

Cabe mencionar que, de dicha situación, en la práctica no existe uniformidad de criterios por parte de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo con sede en el Cantón Guayaquil, Provincia del Guayas, por cuanto en algunos casos, han analizado y resuelto extendiendo su competencia en la esfera del Derecho privado, cuando las contiendas versan sobre actos administrativos emanados por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, en materia de seguros.

Sin embargo, en otros casos, los mismos Tribunales, se han inhibido o han declinado su competencia hacia la jurisdicción ordinaria (Unidades Judiciales de lo Civil), por considerar que son ellos a quienes les corresponde conocer y resolver lo procedente, o incluso han emitido votos salvados en este sentido, tal como se demostrará en el estudio de casos y en las entrevistas aplicadas a expertos en seguros, jurisdicción contencioso administrativa, jurisdicción ordinaria y profesionales del derecho que han participado en este tipo de contiendas judiciales.

La *premisa de la presente investigación* recae sobre la necesidad de fundamentar el control judicial de la administración pública en los procedimientos contencioso-administrativos en materia de seguros, para lo cual es pertinente analizar el *contenido*

*normativo* de la Constitución de la República, el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) y el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), y en cuyos artículos se establece el marco jurídico a que se circunscribe el tema de investigación como se analizará más adelante, referido a los principios de actuación de la administración pública y su competencia en materia de seguros.

Además del *estudio doctrinal y legislativo* en la investigación se aplica a entrevistas a profesionales del Derecho vinculados al procedimiento contencioso administrativo en materia de seguros, así como a servidores públicos de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros y de la Función Judicial con el propósito de conocer su opinión y experiencia en materia de seguros entre sujetos de Derecho Privado ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y las posibles ventajas e inconvenientes que ello supone.

Con el estudio se propone determinar y alinear los *presupuestos teóricos y metodológicos* del control judicial de la administración pública dentro los procedimientos contencioso-administrativos en materia de seguros, para delimitar el alcance de la competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, al momento de resolver sobre las mencionadas contiendas judiciales. Para ello se establece como *objetivo general* de la presente investigación, el de identificar los presupuestos teóricos y metodológicos del control judicial de la administración pública dentro los procedimientos contencioso-administrativos en materia de seguros.

Como *objetivos específicos* se plantea con la investigación (a) sintetizar los fundamentos del control judicial de la administración pública en los procedimientos contencioso-administrativos en materia de seguros; (b) interpretar el contenido normativo de la Constitución de la República del Ecuador, el COGEP y el COFJ en cuanto a la competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y (c) contrastar la aplicación de las normas que rigen el procedimiento contencioso-administrativo, con relación a los contratos de seguro entre particulares, mediante el estudio de casos. Para tal efecto, se empleará los *métodos* de sistematización jurídico-doctrinal y jurídico-dogmático.

La *novedad científica* de la investigación realizada se sustenta en dos puntos de vista. En primer lugar el punto de vista doctrinal, con el cual se permitirá sistematizar los principios que rigen la administración pública y las formas de control que sobre su actividad ejerce la función judicial, bajo el presupuesto de que todo poder público debe estar delimitado en la ley, el cual se debe ejercer con respeto al principio de juridicidad y debe ser controlado por



la función judicial para precautelar los derechos fundamentales frente a un eventual desvío de poder por parte de la administración pública.

Y en segundo lugar el punto de vista de la práctica jurídica, puesto que la investigación, permitió realizar un diagnóstico de la aplicación de las normas que rigen la distribución de competencias en el procedimiento contencioso administrativo, con relación a los contratos de seguro entre particulares cuando la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros haya declarado derechos a favor de cualquiera de las partes y éstas acudan a la vía judicial para que se examine la resolución administrativa.

## **DESARROLLO**

### **Control judicial de la administración pública**

La administración pública es un concepto inherente al Estado de Derecho moderno donde las funciones del Estado son realizadas por diferentes organismos e instituciones cuya delimitación se fundamenta en el principio de la tripartición de poderes formulado por Montesquieu en su obra *El espíritu de las leyes* publicada en 1748 (Montesquieu, 1976). La idea del autor, que ha sido llevada a la práctica en la mayoría de los países del mundo, tiene como presupuesto la necesidad de que el ejercicio del poder público pueda ser controlado para evitar afectaciones a los derechos fundamentales (García, 2000).

Desde la obra de Montesquieu se habla de tres poderes del Estado: el poder legislativo cuya función sería la de hacer leyes permanentes y conocidas para el pueblo, el poder judicial que le corresponde juzgar con base en las leyes vigentes aplicadas por jueces rectos, competentes, imparciales e independientes, y, el poder ejecutivo que respalda las decisiones legales, cuidando de su ejecución mientras estén vigentes, recurriendo para ello al uso de la fuerza si fuera necesario (Mendieta & Tobón, 2018).

La primera vez que esa forma de organización del poder fue llevada a la práctica fue en el año 1787 con la Constitución de los Estados Unidos de América (Martínez, 1989), donde al Presidente se le otorgó el poder ejecutivo, al Congreso el poder legislativo y a la Corte Suprema el poder judicial de la manera que se ha extendido hasta la actualidad. Esa división sin embargo no es absoluta por cuanto cada uno de los poderes tiene mecanismos de control sobre los demás, de esta manera, el Presidente puede vetar las leyes del legislativo y postular a los jueces de la Corte Suprema, que a su vez son aprobados por el Congreso, y este último

puede, juzgar al Presidente en ciertos casos o censurar a los miembros de su gabinete (Gómez & Montoya, 2017).

Esa distribución de poder político en el Estado contemporáneo ha tenido diferentes variantes aunque en su esencia se mantiene intacto el presupuesto de que es necesario que las diferentes funciones del Estado se controlen entre sí de dos maneras distintas: por un lado ejerciendo únicamente aquellas competencias para las que han sido habilitados por la Constitución y la ley, y por otro, velando porque cada uno de ellos las ejerza dentro de esos límites sin invadir las competencias de los demás, y bajo el respeto a los derechos fundamentales como presupuesto de legitimidad de sus actuaciones (Asúnsolo, 2015).

En la actualidad el sistema de frenos y contrapesos como mecanismo de control del ejercicio del poder político, se expresa en las diferentes combinaciones que a nivel constitucional se establecen para asegurar que cada uno de los poderes haga solo aquello que se le corresponde y vele porque los demás hagan lo propio, dentro de su esfera de competencias, a lo que se le denomina ingeniería constitucional (Sartori, 1999). Ello supone, que las leyes del poder legislativo obliguen tanto a los ciudadanos como al resto de los poderes públicos, que las decisiones de los tribunales de justicia sean de obligatorio cumplimiento para las instituciones públicas o privadas y los particulares, y, que las decisiones del poder ejecutivo rijan a toda la sociedad y el resto de los poderes públicos (Soto, 2018).

En contra de la tradición algunos constituyentes han aumentado y diversificado los poderes históricos con el argumento de una mejor administración pública, como fue el caso de Venezuela en 1999 donde además de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se crearon otros dos, con la pretensión de reforzar los controles mutuos sobre las instituciones públicas o separar funciones, que por su naturaleza no se corresponden con las inherentes a los tres poderes tradicionales. Fue así como se incluyeron en la Constitución de 1999 el Poder Ciudadano y el Poder Electoral, lo que dio lugar a cinco poderes distintos (González, 2007) cuyo funcionamiento se mantiene hasta la actualidad.

También en el Ecuador en la Constitución de 2008 se rompió con la estructura tradicional de tres poderes como que se había mantenido en el constitucionalismo nacional desde el siglo XX (Chiriboga, 2018). En el texto constitucional vigente se cambió en primer lugar la denominación de “poder” por “función”, y bajo esa denominación se crearon la

Función Ejecutiva, la Función Legislativa y la Función Judicial en sustitución de los históricos poderes del Estado (Solano, 2015).

Junto a ellos se crearon como nuevas estructuras dentro de la organización política, la Función de Transparencia y Control Social y la Función Electoral. La primera de estas dos nuevas estructuras ejerce el control sobre las entidades del sector público y canaliza la participación ciudadana tal como lo señala el artículo 204 de la Carta Magna, mientras que, la última de dichas funciones, según lo dispuesto en el artículo 217 del texto constitucional, tiene como principal función la de garantizar la realización de los procesos electorales donde se expresa el derecho al sufragio.

El recuento anterior es importante porque permite fijar los *presupuestos teóricos y prácticos del control judicial de la administración pública* en el Estado moderno, como Estado de Derecho regido por los principios de legalidad, juridicidad, vinculación de la administración a la ley y primacía de los derechos fundamentales como deber primordial del Estado (García, 2012, pág. 77). Y es que no obstante, el equilibrio de los poderes o funciones públicas que se puede advertir a nivel constitucional, en la práctica es la función ejecutiva la que mayor relación tiene con la satisfacción y protección de los derechos humanos.

Por esa razón, es también la Función Ejecutiva, la que debe estar sujeta a un control más estricto del ejercicio de sus atribuciones, sin desconocer que las demás funciones del Estado también deben estarlo, pues no están exentas de extralimitarse en sus funciones o no realizar las que les corresponden. Los fundamentos que justifican el control judicial de la administración pública son diversos, la que mayores ocupaciones posee en la sociedad, y que, a pesar de su nombre, también puede ejercer funciones legislativas en ejercicio de la potestad reglamentaria (a través de los reglamentos generales, por ejemplo) (Humeres, 2017), y funciones cuasi judiciales a través del ejercicio de la potestad sancionadora (Cordero, 2014).

Corresponde a la administración pública, una amplia gama de competencias para el ejercicio de sus funciones, que difícilmente pueden estar delineadas de forma pormenorizada en la legislación, por lo cual, dispone en beneficio de toda la sociedad, de la potestad discrecional, donde el legislador deja abierto cierto margen de actuación no regulada para que exista equilibrio a fin de que pueda alcanzar sus fines colectivos dentro de sus

competencias, sin estar sujeta a detalles que pudieran entorpecer la prestación de los servicios públicos como finalidad inherente a sus funciones (González & De la Cruz, 2016).

Al respecto señala acertadamente Muñoz (2006) que:

dependiendo del grado de definición legal del contenido de las facultades que se atribuye a la Administración, las potestades serán regladas, si su ejercicio es una operación casi automática, consistente en aplicar a un supuesto de hecho las consecuencias predeterminadas en la ley, o serán discrecionales si la ley deja a la Administración la posibilidad de elegir entre varias opciones que son todas admisibles y válidas en términos de Derecho (pág. 519).

Cualquiera que sea el tipo de potestad que ejerza la administración pública, no está exenta de incurrir en violaciones a los derechos fundamentales de los administrados por acción u omisión, ante lo cual el ordenamiento jurídico establece la posibilidad de que sea demandada por la vía judicial, donde por lo general, además de responder a la demanda de los administrados, el juez debe pronunciarse de oficio si no hay petición expresa sobre la legalidad del acto objeto de la litis como un forma de control de legalidad de la actuación de aquella (Fernández, 2016).

De esa manera respecto a la administración pública, que es a través de la cual se manifiesta y ejerce el poder ejecutivo, la función judicial realiza dos tipos de acciones de control distintas. Por una parte, la de dar respuesta a las demandas de los administrados que se interponen contra las resoluciones generales o concretas que afectan derechos o intereses individuales o colectivos, respectivamente, y por otra parte, la de controlar que, en sus funciones, la administración pública se ajuste al principio de legalidad para precautelar los derechos fundamentales.

Es bajo ese presupuesto que Marcheco (2014) identifica al principio de legalidad y al derecho a la tutela judicial efectiva “como elementos vertebradores del control jurisdiccional de la Administración pública en el Estado de Derecho” (pág. 10). Con relación al principio de legalidad, el autor indica que en su origen la administración pública:

no podía actuar de propia autoridad, sino únicamente amparada en la ley, mediante mecanismos de ejecución...La ley devenía así límite de la actividad de la Administración, la que se vinculaba a ella en forma negativa (*negative bindung*), es decir, que para el cumplimiento de sus fines de satisfacción del interés general podía actuar con amplia libertad mientras no encontrara un mandato expreso de prohibición (Marcheco, 2014, pág. 12).

Las críticas a esa forma de entender la relación de la administración pública con la ley, dieron lugar a que se la considere como fundamento de la actuación de la primera, en lugar

de considerársela como un límite intransitable, por lo cual, pasó a ser entendida la ley, como un marco general de atribución exclusiva de potestades y de habilitación de su ejercicio a la administración pública a través de los diversos mecanismos de los que dispone. El resultado final es que “enarbola la hoy casi universalmente aceptada teoría de la vinculación positiva (*positive bindung*) que consiste en que la actuación de la Administración solo se reputa legítima en tanto se funde en una norma expresa que le brinde cobertura” (Marcheco, 2014, pág. 12).

En la doctrina más reciente, el principio de legalidad se ha expandido inconcebiblemente en el siglo XX, donde aquel suponía la vinculación de la administración pública a la ley en su sentido formal y material (la ley aprobada por el parlamento y con el contenido material autorizado por la Constitución). En la actualidad esa expansión se manifiesta en el principio de legalidad-juridicidad o simplemente de juridicidad, en virtud del cual la administración pública, además de estar sujeta a la Constitución y la ley en sentido formal, lo está a todo el Derecho e incluso a sus propias normas.

Es así como la administración pública está obligada al cumplimiento de sus propios reglamentos, ya que éstos “constituyen fuentes del Derecho...las de mayor importancia desde el punto de vista cuantitativo–, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad al cual debe ajustar su cometido” (Marcheco, 2014, pág. 12). De esa manera, en el ejercicio de sus funciones reglamentarias, que complementan la función legislativa tanto en el desarrollo de las leyes generales como en la expedición de reglamentos autónomos no vinculados a una ley concreta, no dicta normas solo para los demás sujetos del Derecho sino para sí misma, mediante la cual ejerce además una función de autocontrol o autotutela (Flores, 2016).

El principio de juridicidad, es más amplio en cuanto a contenido y alcance que el principio de legalidad en sentido estricto, ya que delimita el marco de actuaciones legítimas de la administración pública en el desempeño de sus funciones y supone que aquella debe someterse, además de la Constitución y la ley, “a los estándares fijados por el principio de legalidad-juridicidad delimitado por la legislación en sentido estricto, y por los demás elementos que integran el Derecho, como son sus principios generales, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales sobre los derechos humanos de carácter vinculante” (Ortega, 2016, pág. 17).

En este orden de ideas, se entiende que la vinculación de la administración pública abarca a todo el ordenamiento jurídico y no únicamente a la ley formal “se interpreta entendiéndolo por ley no sólo la ley formal, esto es, la norma parlamentariamente elaborada, sino todo el ordenamiento jurídico. Por ello el principio de legalidad es también conocido como principio de juridicidad” (Sánchez, 1997, pág. 109). En resumen, el control judicial de la administración tiene como primer fundamento el principio de juridicidad como sujeción a todo el ordenamiento jurídico cuya desviación puede ser enjuiciada a petición de los administrados o la propia administración pública.

Ese tránsito del principio de legalidad en sentido estricto al de juridicidad se aprecia también en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, específicamente, en el artículo 424 de la Constitución donde se declara que ésta prevalece sobre cualquier otra norma, al ser ella misma la norma suprema dentro del ordenamiento jurídico, de donde se deriva como necesidad lógica el ajuste de los actos de los poderes públicos a los mandatos de la Constitución. Ello implica que cualquier disposición jurídica general o particular contraria, carecerá de validez y podrá ser impugnada por la vía judicial.

También la Constitución expresa en su artículo 75 que quien no cumpla las resoluciones judiciales será sancionado según lo prescrito en las normas vigentes, lo cual supone que toda autoridad, institución privada y las personas en general están sometidas de igual manera al cumplimiento de las decisiones judiciales, pues de lo contrario podrán ser sujetas a proceso y sanción penal o administrativa, además de la responsabilidad civil a que haya lugar si fuera el caso. En el ámbito penal ese mandato constitucional se asegura con la tipificación del delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente previsto en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal-COIP (Asamblea Nacional, 2014).

En lo que se refiere al ámbito administrativo propiamente, el artículo 14 del COA señala entre los principios generales, el de juridicidad donde plantea que la Administración pública está sometida a la Constitución, la ley y los instrumentos internacionales, así como a los principios generales del Derecho y la jurisprudencia. La amplitud del principio de legalidad es incuestionable en este caso, puesto que, incluye tanto normas generales como principios e instrumentos internacionales sobre derechos humanos, lo que obliga a los poderes públicos a ajustar su actuación a todos ellos, para cumplir sus funciones en el marco del respeto a los derechos fundamentales.

Habíamos dicho que el segundo fundamento importante del control judicial de la administración pública es el derecho a la tutela judicial efectiva, pues siendo aquella la que tiene como finalidad satisfacer las necesidades de la sociedad a través de la prestación de servicios públicos, la que dispone de la potestad reglamentaria y sancionadora bajo ciertos parámetros de discrecionalidad en su ejercicio, es imperativo que el ordenamiento jurídico provea a los administrados, de mecanismos legales e institucionales para precautelar sus derechos ante actuaciones de la administración pública que puedan ser contrarias al principio de juridicidad.

La garantía de recibir una tutela judicial efectiva de los derechos e intereses de las personas es reconocida en los principales instrumentos internacionales sobre los derechos humanos, entre los que se encuentran la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), y en el ámbito regional la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). En los tres casos, el derecho a la tutela judicial efectiva tiene el mismo objetivo, esto es, el de asegurar que las personas puedan acudir a la administración de justicia a demandar por la presunta violación de sus derechos fundamentales, a ser oídas por las autoridades competentes y a obtener una resolución fundada en derecho que ponga fin a la controversia.

Por su importancia, el derecho a la tutela judicial efectiva ha sido objeto de estudio por diversos autores, los cuales realzan su reconocimiento a nivel internacional y en los textos constitucionales contemporáneos como uno de los pilares del Estado de Derecho, y donde se abordan aspectos esenciales como su naturaleza, contenido y alcance. Se trata en todo caso de un derecho complejo, que incluye varios otros derechos y garantías que en el Ecuador se encuentran desarrolladas en el artículo 76 de la Constitución (Ávila, 2012, pág. 108). Ese carácter complejo también es señalado por Aguirre (2010), quien indica además que su contenido debe ser delimitado “por la jurisprudencia constitucional y hecho efectivo en todos los niveles de la administración de justicia” (pág. 27).

En concreto, el derecho a la tutela judicial efectiva como fundamento del control judicial de la administración pública tiene “un contenido complejo que incluye los siguientes aspectos: el derecho de acceso a los tribunales; el derecho a obtener una sentencia fundada en derecho congruente; el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales; y el derecho al recurso legalmente previsto” (Picó, 2011, pág. 41). En sentido similar se expresa (Cubillo, 2018), al señalar que el derecho a la tutela judicial efectiva incluye el derecho de

acceso a la jurisdicción “donde las personas han de tener la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales y de formular ante ellos peticiones de tutela, y que estas solicitudes tengan una respuesta judicial que esté fundada en Derecho, aunque sea de inadmisión” (pág. 350).

En el Ecuador el derecho a la tutela judicial efectiva está reconocido en el artículo 75 de la Constitución de la República del Ecuador, donde señala que tanto el derecho de acceso gratuito a la justicia y el de tutela judicial efectiva son inherentes a toda persona. Mediante ellos deben hacerse efectivos los principios de celeridad procesal e inmediatez en la defensa de los derechos e intereses que puedan verse afectados por actuaciones de las instituciones públicas o privadas o de cualquier otra persona.

Sobre esa norma la Corte Constitucional del Ecuador se ha pronunciado en diversas ocasiones, por ejemplo, en la Sentencia N.º 364-16-SEP-CC, 2016 donde expresa que la tutela judicial efectiva “es el derecho fundamental que tiene toda persona de solicitar protección ante los órganos jurisdiccionales y obtener una decisión fundada en derecho y que sea efectivamente ejecutada” (2016, pág. 12). En la Sentencia 090-15-SEP-CC, 2015 indica que dicha tutela se expresa “en el derecho fundamental que asiste a toda persona para acceder a los órganos jurisdiccionales y obtener una resolución motiva con todas las garantías que exige el debido proceso (2015, pág. 15).

En esta última sentencia determina que el derecho a la tutela judicial efectiva es un conjunto de facultades que la Constitución otorga a su titular para proteger sus derechos ante posibles vulneraciones por cualquier sujeto público o privado. Se trataría de “tres facultades principales, a saber: el acceso al proceso o a la jurisdicción, el derecho a la defensa contradictoria y fundamentalmente a obtener una sentencia dotada de efectividad” (Sentencia 090-15-SEP-CC, 2015, pág. 15).

Ahora bien, para que la tutela judicial como derecho sea efectiva y no una mera declaración de principios, es necesario que, por una parte, la propia Constitución establezca los mecanismos legales, procesales e institucionales para que las personas puedan actuar en defensa de sus derechos ante una presunta vulneración, y por otra que el legislador desarrolle esos contenidos en la legislación relativa a la función judicial y los procesos que pueden utilizar las personas para demandar a los presuntos infractores.

De esos dos aspectos nos ocuparemos en el epígrafe siguiente.



## **Naturaleza del procedimiento contencioso administrativo**

El derecho a la tutela judicial efectiva, como uno de los fundamentos del control judicial de la administración pública, se materializa cuando el administrado acude ante los organismos jurisdiccionales para reclamar contra aquella, por la presunta violación de sus derechos fundamentales por acción u omisión. Ante la posibilidad de una violación de derechos por parte de la administración pública, indica García (2012) que “surge ineludiblemente la necesidad de que exista un control adecuado de los actos de las autoridades, que permita el examen de dichos actos para verificar si se adecuan al orden legal vigente y, en caso contrario, para restablecer el imperio de la legalidad” (pág. 78).

De ahí la importancia de que en el presente epígrafe se determine la naturaleza jurídica del procedimiento que permite a las personas demandar a la administración pública y cuáles son sus efectos y límites con relación a los derechos, pues si no existiera tal procedimiento la administración solo estaría sujeta a sus propios controles internos o la impugnación de sus actos ante sus propias autoridades conforme corresponde en la organización administrativa prevista en el COA. En ese contexto el “juicio contencioso administrativo o, también llamado juicio de nulidad se convierte en el medio de control jurisdiccional por excelencia, sobre actos y resoluciones ilegales de la Administración Pública” (Fernández, 2017, pág. 35).

Debe indicarse de manera general que existen diversos medios de control de la legalidad o juridicidad de la administración pública en el ejercicio de sus funciones. García (2012, pág. 82) señala los siguientes:

- El remedio procesal: que tiene la finalidad de corregir los defectos o vicios formales de los actos procesales o procedimentales, siendo común que se tramite ante el mismo órgano que emitió el acto o resolución administrativa.
- El recurso: tiene por objeto corregir los vicios de una resolución dentro de un mismo procedimiento administrativo, y se solicita ante el mismo órgano que emitió la resolución o acto administrativo recurrido donde conoce y resuelve el superior jerárquico del primero, con base en el derecho a recurrir, que posee toda persona en la Constitución y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.
- El juicio impugnativo: se trata específicamente de un proceso judicial que busca corregir una resolución o acto administrativo ante un órgano jurisdiccional que ejerce

el control judicial de la administración pública bajo los presupuestos de la juridicidad de su actuación y el derecho a la tutela judicial efectiva de los administrados.

En nuestro estudio se aborda únicamente este último medio, que se materializa a través del procedimiento contencioso administrativo, ya que los dos primeros son recursos administrativos de “conocimiento de la propia autoridad que emitió el acto o la resolución administrativa” (Fernández, 2017, pág. 36). Del procedimiento contencioso administrativo serán analizadas tres cuestiones esenciales: qué es la jurisdicción contencioso-administrativa, cuáles son sus principios de funcionamiento y qué actos pueden ser impugnados en la vía judicial.

Ello permitirá determinar posteriormente si las resoluciones que emite la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros declarando derechos a favor de cualquiera de las partes en el contrato de seguros son recurribles ante esa jurisdicción y cuáles son sus límites en la materia, de conformidad con las disposiciones vigentes en el COFJ y el COGEP.

Como ya hemos indicado el fin último de la jurisdicción contencioso administrativa es controlar, en la vía judicial, la legalidad de la actuación de la administración pública cuando el conflicto no se logra resolver dentro del procedimiento interno establecido para el efecto, y el administrado o la propia administración pública en ciertos casos decide acudir a la vía judicial; de ahí que como afirma Vicuña (2015) “la jurisdicción contencioso administrativa se fundamenta en el principio de legalidad que reviste a toda actuación de los órganos del Estado” (Vicuña, 2015, pág. 15), y permite que éste sea demandado por los administrados como cualquier otro sujeto de Derecho.

En concreto, en el procedimiento contencioso las partes que son la administración pública y los administrados, someten a conocimiento y resolución del juez competente el conflicto que surge entre ambos respecto a una pretensión concreta, para dilucidar la legalidad o la eficacia jurídica de los actos emitidos por el poder público y obtener un pronunciamiento o decisión que ordene su revocatoria o modificación, o que por el contrario ratifique su legalidad, ya que en la materia opera el principio de presunción de legitimidad de la resolución o acto administrativo impugnado (Durán, 2007). En esa decisión judicial se materializa el derecho a la tutela judicial efectiva ya explicado.

Por su parte Betancur (1994) indica que la jurisdicción contencioso-administrativa tiene como sustento el conflicto entre la Administración pública y los administrados, en cuanto a

la primera de aquellas, con la intención del cumplimiento de sus obligaciones con miras del interés general que debe satisfacer, o del incumplimiento por parte del administrado, de las normas vigentes que regulan las acciones que puede realizar de manera lícita en la sociedad.

De lo expresado por el autor se deduce que la principal característica de la jurisdicción contencioso-administrativa es su independencia e imparcialidad con relación a la administración pública, y como tal es una materialización de la división de poderes o funciones explicado al inicio de la investigación. Esta apreciación permite avanzar en la caracterización de la jurisdicción contencioso-administrativa como jurisdicción especialmente independiente de la administración pública y garante de la legalidad de la actuación de ésta, en el ejercicio de sus potestades, ya sean regladas o discrecionales.

Según Santofino en su *Tratado de Derecho Administrativo* (2015, págs. 423-435), la jurisdicción contencioso-administrativa tendría las siguientes características:

**Naturaleza procesal:** es de índole procesal, y se realiza mediante las normas jurídicas de ese carácter, donde los posibles vacíos se llenan por medio de la legislación procesal común como regla general; en el caso del Ecuador es el COGEP la ley aplicable, mismo que regula el proceso en todas las materias excepto penal, constitucional y electoral, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 1.

**Independencia decisional:** esta jurisdicción es parte de la función judicial, pero es independiente de la Administración pública que es su objeto de control, lo que le dota de autonomía decisional en el ámbito de sus competencias y tiene como consecuencia que sus decisiones sean de obligatorio cumplimiento para el resto de las funciones del Estado, y particularmente de la función ejecutiva como titular de la administración pública.

**Autonomía procesal:** el procedimiento contencioso administrativo es una rama del Derecho procesal general; sin embargo, conserva su independencia y autonomía científica y legislativa, y dispone de una doctrina específica que lo desarrolla y de donde se derivan principios sui generis que lo orientan. Esa independencia legislativa y de principios ha sido relativizada en el COGEP que como se indicó es común a varias materias procesales, pero se mantiene en una medida considerable porque dicho cuerpo legal contiene normas específicas, en razón de la materia y los sujetos del proceso como se verá más adelante.

**Independencia del proceso administrativo:** éste se desarrolla ante las propias autoridades de la administración pública donde actúa como juez y parte, mientras el procedimiento contencioso administrativo es competencia de la función judicial que debe

actuar con imparcialidad, independencia, autonomía y apego a la ley para adoptar su decisión motivada que ponga fin al conflicto.

***Jurisdicción especializada:*** si bien la jurisdicción contencioso-administrativa es parte de la función judicial y como tal responde a un mismo fin que es la administración de justicia para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso, se trata de una jurisdicción especializada en los conflictos que se generan entre la administración pública y los administrados, donde concurre el interés público que debe proteger la primera con el interés privado de este último. Esa cualidad de los sujetos es lo que hace de ésta una jurisdicción especial y distinta a las demás, donde se ventilan conflictos de intereses entre particulares como es el caso de los contratos de seguro y en general todo lo concerniente al Derecho privado donde prima la autonomía de la voluntad expresada por las partes.

Ahora bien, con independencia de las concepciones doctrinales sobre la jurisdicción-contencioso administrativa, lo cierto es que corresponde al legislador delimitar cuáles son las funciones y competencias concretas que en el marco general de la organización del Estado corresponde a la función judicial con respecto a la administración pública como objeto de control judicial. Para conocer los pormenores, se debe analizar la legislación vigente que en el Ecuador es el COFJ que distribuye la jurisdicción y competencia de los tribunales, y el COGEP que regula los diferentes procesos y procedimientos judiciales.

Para continuar la exposición deben analizarse en primer lugar los principios que rigen la administración de justicia en el Ecuador, los cuales están previstos en los artículos 167 al 170 de la Constitución y están desarrollados tanto en el COFJ como en el COGEP. Dichos principios son los siguientes:

***Independencia interna y externa de la administración de justicia:*** está previsto en el artículo 168 de la Constitución y expresa entre otras cosas que las juezas y jueces están sometidos a la Constitución en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, así como a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley. Al ejercerla, son independientes incluso frente a los demás órganos de la Función Judicial. El ejercicio de esa potestad es independiente del resto de las funciones del Estado y éstas no podrán interferir en ellas, bajo amenaza de responsabilidad administrativa, civil o penal.

La independencia y autonomía no excluye el hecho de que el juzgador esté sometido además de a las leyes en general, a aquellas disposiciones jurídicas que regulan su estatus, competencias, régimen disciplinario y normas procesales en virtud de las cuales debe

justificar el contenido de su decisión o puede ser sometido a proceso disciplinario (Ávila, 2009).

**Autonomía:** es de carácter administrativo, económico y financiero de conformidad con lo dispuesto en el artículo 168.2 de la Constitución y el artículo 14 del COFJ. El objetivo es que la administración de justicia no se vea afectado por dificultades económicas o de otra índole que puedan afectar a la función ejecutiva como administrador de los bienes públicos.

**Unidad jurisdiccional:** supone que a las demás funciones del Estado les está prohibido administrar justicia ordinaria, excepto aquellas expresamente previstas en la Constitución, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 168.3 y el artículo 10 del COFJ.

**Acceso gratuito a la administración de justicia:** está previsto en el artículo 168.4 de la Constitución y se relaciona con el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 75, y en el artículo 12 del COFJ. En ambos casos se prevé el pago de costas procesales y lo relativo a honorarios profesionales por el litigante temerario si lo hubiere.

**Publicidad:** la publicidad se refiere en ese contexto a la prohibición de que la audiencia se realice fuera de la sala de juicio correspondiente, donde se permita el acceso al público excepto en los casos previstos en la ley que puedan afectar los derechos de las víctimas. Está previsto en el artículo 168.5 de la Constitución y el artículo 13 del COFJ.

**Sistema procesal como medio para la realización de la justicia:** este principio está regulado en el artículo 169 de la Constitución y el 18 del COFJ. Puede ser interpretado como la exigencia de que, si se observan todos los principios y derechos de las partes en el proceso, se garantiza la tutela judicial efectiva y el debido proceso se habrá alcanzado la justicia, con independencia de que la decisión sea aceptada o no por las partes.

**Seguridad jurídica:** está previsto en el artículo 82 de la Constitución y el 25 del COFJ. En el primer caso como un derecho de protección de las personas y en el segundo como la obligación de la Función judicial y los jueces de asegurar la aplicación uniforme de la ley, la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

**Obligatoriedad de administrar justicia:** este principio se dirige expresamente a las juezas y jueces, está previsto en el artículo 28 del COFJ y les obliga a administrar justicia aun en los casos que consideren que existe un vacío legal o las normas aplicables no son claras respecto a un caso concreto.

Esos principios rigen la actividad jurisdiccional en todos los procesos o procedimientos previstos en la legislación procesal vigente en el Ecuador, y en particular de aquellos previstos en el COGEP, entre los que se encuentran los procedimientos especiales que son el Contencioso Administrativo y el Contencioso Tributario a través de los cuales se puede demandar al Estado con el fin de obtener la tutela de los derechos fundamentales, el control de legalidad de los hechos, actos o contratos del sector público.

Otro tema distinto es la competencia de cada tribunal para conocer de los diferentes conflictos que se general a nivel social, lo cual está regulado en el COFJ y pasamos a exponer de inmediato en lo que se refiere a la jurisdicción contencioso-administrativa. Ésta es ejercida en orden descendente por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (artículo 183), las salas de lo contencioso administrativo en las Cortes Provinciales (artículo 217). Los jueces que integren esas salas tienen las competencias para conocer de las controversias que se reflejan en la siguiente tabla que sistematiza dicho artículo.

**Tabla 1.** Principales competencias de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo (COFJ, artículo 217).

---

Controversias entre la AP particulares por violación de las normas o de derechos individuales.
Impugnaciones en contra de los actos normativos inferiores a la ley como las resoluciones o los reglamentos.
Demandas contra diversos actos de la Administración pública como los contratos suscritos por las entidades del sector público.
Impugnaciones a actos administrativos de los concesionarios de los servicios públicos.
Acciones de prescripción de créditos fiscales no tributarios
Controversias regidas por la Ley de Propiedad Intelectual.
Demandas contra resoluciones o actos administrativos del Consejo de la Judicatura o su Pleno y otras autoridades del organismo.
Acciones contra el Estado o personas que actúen en ejercicio de una potestad pública, donde se reclame reparación de derechos por deficiencia o falta de prestación de servicios públicos, y aquellas en las que se reclame la reparación de daños por error judicial y en general fallas en la administración de justicia.
Juicios de impugnaciones al auto de calificación de posturas o excepciones a la coactiva en materia no tributaria.
Acciones de nulidad del remate y reclamos de terceros perjudicados.
Impugnaciones ejercidas por la AP contra actos lesivos que no puede revocar por sí misma.

Fuente: artículo 217 COFJ.

Elaboración de la autora.

Además de las competencias que consisten en conocer y resolver las controversias indicadas, el numeral 2 del propio artículo le atribuye la de controlar el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración pública y la supervisión de la legalidad de sus actos. Esa supervisión es independiente del fondo de la controversia y puede ser ejercida de oficio si ninguna de las partes lo solicita.

El problema en este tipo de contiendas judiciales iniciadas en contra de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, y que tienen como antesala contratos de seguro suscritos entre particulares, es que no existe armonía ni uniformidad en la forma en que son dirigidos por los administradores de justicia, puesto que en algunos casos los jueces de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, se inhiben de conocer las causas alegando falta de competencia, por considerar de que se trata de un asunto civil, cuya

competencia le corresponde a la jurisdicción ordinaria, misma que persigue ejecutar la obligación contenida en un contrato de seguros; mientras que, otros se declaran competentes de conocer y resolver tales disputas por considerarse competentes, fundamentase en que se trata de un acto administrativo emanada por dicho ente de control.

A partir de los elementos normativos descritos cabe formular la siguiente pregunta de investigación: ¿con base en cuál de los numerales del artículo 217 del COFJ Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo aceptan o rechazan las demandas contra la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, cuando es demandada por los particulares?

El análisis pormenorizado de interpretación y observación de la legislación vigente, el estudio de casos y la consulta de la opinión de expertos coadyuvaran a obtener resultados en la presente investigación, antes de ello es preciso exponer la metodología aplicada para responder a la pregunta de investigación y alcanzar los objetivos.

## **METODOLOGÍA**

En este apartado de la investigación corresponde presentar la metodología aplicada al análisis de las fuentes consultadas, que incluye el alcance de la investigación, las categorías, dimensiones e instrumentos de investigación y los criterios éticos que fundamentan su desarrollo. Esas fuentes son de tres tipos: estudios doctrinales que constan en libros y artículos científicos sobre la materia; legislación ecuatoriana sobre el procedimiento contencioso-administrativo y su objeto, así como aquella aplicable a la solución de conflictos en materia de seguros entre particulares y sentencias ecuatorianas donde se aplica el procedimiento contencioso administrativo.

En relación con todas esas fuentes, se aplica el método de análisis documental para sistematizar los aspectos más relevantes que contribuyen a dar sustento teórico, normativo y jurisprudencial al estudio, a partir de los cuales se llega a conclusiones que dan respuestas a los objetivos y se formulan recomendaciones sobre la necesaria limitación de los jueces de la materia contencioso-administrativa en los conflictos que surgen a propósito del contrato de seguros entre particulares.



El marco normativo ecuatoriano a que se circunscribe el análisis los constituye, las disposiciones jurídicas que se señalan a continuación en las unidades de análisis, mientras que las fuentes doctrinales y la jurisprudencia relevante sobre el tema, se encuentran en la bibliografía constante al final de la investigación, así como el cuestionario en forma de entrevista que fueron aplicadas, que constan en los apéndices.

### **Alcance de la investigación**

El alcance de una investigación hace referencia a los resultados que se esperan obtener de ella, lo cual determina la metodología a aplicar, los métodos concretos y las unidades de análisis. La presente investigación tiene un alcance exploratorio, descriptivo y explicativo, tal como se refiere a continuación.

*Investigación exploratoria.* Este tipo de investigación se aplica generalmente a cualquier estudio, pues el investigador debe realizar una exploración inicial del tema para determinar si es pertinente estudiarlo en profundidad; tiene la finalidad de obtener información general relativa a un proceso o fenómeno poco estudiado, o del que existe poca información como para formarse una idea concreta de sus aspectos principales, fuentes y variables relevantes.

Ese acercamiento inicial permite familiarizarse con el proceso o fenómeno identificado y que se califica como nuevo o relativamente poco estudiado; la información obtenida permite establecer prioridades respecto a la necesidad o conveniencia de estudiarlos en profundidad, delimitar posibles estudios futuros que adopte otros alcances para abordarlo desde perspectivas distintas.

En cuanto al tema de la presente investigación, el alcance exploratorio se manifiesta en la búsqueda de la información inicial para determinar la relevancia del tema, el estado del arte y las posibilidades de hacer un abordaje del mismo con mayor profundidad, partiendo de la información recopilada y la inconsistencia que existe en el ordenamiento jurídico vigente, que permite que mediante el procedimiento contencioso administrativo se resuelvan conflictos en materia de seguro entre particulares, que por lo general es competencia de los jueces de lo civil.

*Investigación descriptiva.* Constituye un segundo nivel de la investigación, aquí el estudio se enfoca en describir un fenómeno o proceso en sus aspectos más significativos, lo

que permite recopilar información más detallada, precisa en cuanto a propiedades, características y rasgos singulares del objeto de estudio. Asimismo, permite identificar en el objeto de estudio los elementos objetivos y subjetivos involucrados, las variables a medir, los datos necesarios para ello y las fuentes que deban consultarse.

En ese nivel, el tema de investigación fue descrito en sus aspectos más importantes, que incluye los sujetos y objeto del procedimiento contencioso administrativo, las peculiaridades de los contratos de seguros entre particulares y la competencia para resolver los conflictos que surgen a propósito de ellos, lo que permitió repasar el marco normativo aplicable y las inconsistencias a que da lugar, así como las afectaciones a los derechos de las partes involucradas en el proceso.

***Investigación explicativa.*** Este es un nivel más complejo de la investigación, pues no se limita a explorar o describir el fenómeno o proceso objeto de estudio, sino que busca determinar sus causas determinantes, sus manifestaciones y la condiciones y circunstancias que inciden en el mismo; como método utiliza la descripción y relacionamiento de múltiples variables que indiquen sobre el objeto de estudio, para luego explicar por qué se relacionan y cuáles son sus consecuencias para los sujetos o proceso involucrados. Se trata, en síntesis, de determinar la relación causal entre dos o más variables para determinar sus causas y consecuencias sobre el objeto de investigación.

En la presente investigación, este alcance explicativo se manifiesta en el análisis que se realiza de las relaciones entre las dos variables del estudio, que son los límites del control judicial en el procedimiento contencioso administrativo por un lado, y por otro su aplicación en materia de contratos de seguros entre particulares, lo que genera una distorsión de la competencia judicial, al resolver los jueces de los contencioso administrativo conflictos que por su objeto y sujetos corresponden a la jurisdicción civil.

### **Categorías, Dimensiones, Instrumentos y Unidades de Análisis**

Con el propósito de delimitar el alcance de la competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, al momento de resolver las contiendas judiciales en materia de contrato de seguros entre particulares, es necesario alinear los presupuestos teóricos y metodológicos del control judicial de la administración pública, mediante la utilización de las siguientes herramientas metodológicas que se describen a continuación:

Doctrina General	Teoría sustantiva	Modelos, métodos e instrumentos	Unidades de Análisis
<b>Control judicial de la administración pública.</b>	Procedimiento contencioso administrativo en materia de seguros.	Análisis de contenido normativo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución de la República del Ecuador, artículo 76, que contiene las garantías básicas que deben asegurarse en todo proceso judicial o administrativo donde puedan verse afectados los derechos o intereses de las personas.</li> <li>• Código Orgánico General de Procesos, artículos 299 (competencia en el procedimiento contencioso tributario); 300 (objeto de las jurisdicciones contencioso tributario y contencioso-administrativa); 301 (delimitación de a la administración pública a efectos procesales); 326 (el tipo de acciones que se pueden ejercer en el procedimiento contencioso administrativo) y 327 (procedimiento para tramitar todas las acciones en lo contencioso administrativo, que es el procedimiento ordinario).</li> <li>• Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 185, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia-en lo adelante SECACNJ); 216 (Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de las Cortes Provinciales de Justicia) y 217 (atribuciones de los jueces de las salas contencioso-administrativo).</li> </ul>
		Precedentes Judiciales.	Jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia sobre el control judicial de la administración pública y la actividad aseguradora. Gaceta Judicial 8 de 23-ene.-2002
		Entrevistas.	A 10 profesionales del Derecho

		entre los cuales se encuentran, sujetos procesales vinculados al procedimiento contencioso administrativo, seguros y servidores públicos de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.
	Estudio de casos.	Estudio de sentencias del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con Sede en Guayaquil, Provincia del Guayas en materia de seguros (en lo adelante TDCAG).

### **Criterios éticos de la investigación**

La ética debe ser un presupuesto del que parte todo investigador, sobre todo cuando se dedica a las ciencias que tienen una finalidad práctica como es el derecho, donde ciertos valores como la justicia, la verdad y los derechos humanos deben ser respetados y promovidos como base de la dignidad humana y el trato que debe recibir toda persona sin ningún tipo de discriminación.

Manifestaciones más concretas de la ética en la investigación jurídica se refieren al respeto a los principios generales del derecho, su interpretación en sentido humanista y el estudio de las leyes, que son la base de la convivencia pacífica en una sociedad democrática. Esas reglas no solo establecen pautas de comportamiento, sino que distribuyen derechos y obligaciones a las personas, lo que en algunas ocasiones no siempre es realizado de manera correcta y se pueden afectar derechos de unas personas en beneficio de otras, a causa de la inadecuada configuración normativa.

Ciertamente la ética no ofrece una respuesta a esos problemas que son de índole técnico-jurídica, pero sí unas reglas universales que pueden dar un marco valorativo para que se adopte las respuestas más adecuadas para garantizar la igualdad entre todas las personas, un valor universal que es postulado por la ética y debe ser garantizado por el Derecho. En ese punto las normas éticas y las jurídicas comparten unos mismos presupuestos igualitarios y el objetivo de construir una sociedad mejor, pero disponen de técnicas distintas para alcanzarlos.

Desde otro punto de vista, los criterios éticos de la investigación involucran también la actitud del investigador respecto al manejo de las fuentes que utiliza, y en particular lo relativo a la identificación adecuada de sus autores, y demás datos que permitan

identificarlas inequívocamente, lo que asegura el respeto a los derechos de autor, por un lado, y por otro el reconocimiento del autor citado o referenciado. La ética de investigador le obliga a citar o referenciar debidamente las fuentes consultadas, para evitar el plagio de ideas o de palabras textuales, lo que constituye una infracción a las normas éticas, además de un delito en la mayoría de los países del mundo.

Para hacer efectivos esos principios éticos, en la presente investigación se citan y referencian cada uno de los autores consultados de donde se extrajo alguna idea particular o una cita textual, y asimismo se insertan en las referencias bibliográficas al final del texto, para darles el debido reconocimiento a sus derechos de autor y a la relevancia de sus ideas para llegar a las conclusiones que se presentan al final del estudio.

## **RESULTADOS**

En esta parte de la investigación se presentan los resultados obtenidos del análisis realizado sobre las fuentes consultadas que ofrecen información directa y relevante sobre el alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de seguros, las diferentes soluciones que se pueden encontrar en los casos revisados, y la opinión de los expertos entrevistados, todo lo cual ha permitido dar respuesta al tema planteado con argumentos teóricos, jurisprudenciales y empíricos.

### **Análisis Documental**

El análisis documental se desarrolla en tres dimensiones distintas. En primer lugar, se estudia el marco normativo vigente sobre los conflictos entre particulares en materia de seguros para determinar las normas aplicables y la naturaleza jurídica de ese contrato; en segundo lugar, se abordan las competencias de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros; en tercer lugar, se analiza la competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, para terminar con el procedimiento judicial en materia de seguros.

Para llevar a cabo ese estudio multidimensional se utilizan las leyes vigentes en la materia, y que como tal fueron utilizadas y aplicadas por los jueces en los casos objeto de análisis. Esas disposiciones jurídicas son las siguientes:

1. Ley General de Seguros, incorporada como Libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero.
2. COGEP.
3. COFJ.
4. Código de Comercio.

Esas disposiciones jurídicas configuran el marco regulatorio del tema investigado, y su análisis permite comprender la naturaleza del contrato de seguros y las disyuntivas que se le presentan al juzgador para resolver los conflictos a que da lugar, cuando recurren a la vía judicial, donde se aprecia cierta inconsistencia en la actuación de los jueces, pues no existe un criterio único respecto al tribunal competente para resolver.

### **Naturaleza jurídica del contrato de seguros**

Para abordar adecuadamente el conflicto de competencias que tiene lugar en el sistema judicial ecuatoriano a propósito de las demandas en materia de contrato de seguros, debe analizarse la naturaleza jurídica de este contrato, pues de ello depende qué juez sea competente para conocer y resolver la demanda, cuestión que no está definida completamente en el Ecuador, pues tanto la jurisdicción contencioso administrativo como la jurisdicción civil han conocido y resuelto demandas, como se verificará más adelante en el estudio de casos.

Una revisión de diferentes libros y artículos científicos permite avanzar en la definición y características del contrato de seguros. Por ejemplo, Stiglitz (1997) lo define como “un contrato sustantivo y oneroso por el cual una persona- el asegurador- asume el riesgo de que ocurra un acontecimiento incierto al menos en cuanto al tiempo, obligándose a realizar una prestación pecuniaria cuando el riesgo se haya convertido en siniestro” (pág. 36).

Las mismas características en cuanto a los sujetos y el contenido del contrato de seguros se aprecian en la definición de Fernández (2002), para quien “el seguro es un contrato en cuya virtud el asegurador, a cambio del cobro de una cuota conocida como prima, se obliga a resarcir al asegurado, dentro de los límites pactados” (pág. 6). En igual sentido se expresa Gershi (1998): “hay contrato de seguro cuando el asegurador se obliga, mediante una prima o cotización, a resarcir un daño o cumplir la prestación convenida si ocurre el evento previsto” (pág. 468).

En el Ecuador, en una publicación de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros se lo define como aquel contrato por el cual la persona denominada asegurador se obliga a indemnizar al asegurado, dentro de los límites del contrato, por los daños que se produzcan si tiene lugar el evento objeto de cobertura (SUPERCIAS, 2018).

Por su parte la ex Corte Suprema de Justicia del Ecuador entendió el seguro como “un contrato solemne, de carácter bilateral que es por lo mismo oneroso y que se fundamenta en la seguridad que tiene el Asegurado en el Asegurador, por tanto, es de buena fe y ahí es donde radica la confianza en el contrato de seguro” (CSJ, 2002).

De las definiciones anteriores se pueden extraer varios elementos que caracterizan al contrato de seguros. Se trata de un contrato de adhesión, donde la aseguradora determina las cláusulas que fija los derechos y obligaciones, sin posibilidades de que asegurado pueda negociar el contenido. Es un contrato solemne pues deben cumplirse las formalidades previstas en la ley, entre ellas que debe constar por escrito para que sea válido. Es bilateral, pues crea derechos y obligaciones para ambas partes, de donde se deriva su otra de sus características, que es un contrato oneroso donde cada una de las partes debe cumplir una prestación a cambio de la que otra realiza.

Algunas de esas características están implícitas en la definición del contrato de seguro que consta en el artículo 690 del Código de Comercio (Asamblea Nacional, 2019), de conformidad con el cual se define el seguro como un contrato donde una de las partes se obliga a indemnizar a la otra, previo el pago de una prima, en el caso de que se produzca el evento objeto de cobertura.

Al estar regulado en el Código de Comercio, se trata de un contrato cuya naturaleza jurídica es privada, es decir que se formaliza entre personas que son sujetos Derecho privado donde prima la voluntad de las partes, tanto en el inicio como en la terminación del contrato, así como en la posibilidad de llegar a un acuerdo privado, o la de recurrir a medios alternativos de solución de conflictos como el arbitraje o la mediación (Peñas, 2018).

El Código de Comercio, que regula el contrato de seguro, define en su artículo 2 a las personas sujetas sus normas que son los comerciantes:

Artículo 2. Son comerciantes:

- a) Las personas naturales que, teniendo capacidad legal para contratar, hacen del comercio su ocupación habitual;
- b) Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles; y,

c) Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio, según la normativa legal que regule su funcionamiento.

En principio, los conflictos entre esas personas, unidas jurídicamente por los derechos y obligaciones surgidas como consecuencia de un contrato mercantil de Derecho privado, deben ser conocidos y resueltos por un juez competente en la materia, y no por cualquier otro con independencia del carácter de sujeto de Derecho público que pueda tener alguna de las partes, pues lo que define la competencia judicial es el tipo de contrato sobre el que versa el litigio.

Por supuesto que, en ese entramado de relaciones jurídicas apropiado del contrato de seguros, debe intervenir el Estado para asegurar el tráfico ordinario de las relaciones jurídicas, y garantizar que se cumplan las reglas previstas para que se celebre un contrato válido y se cumpla cuando tenga lugar el acontecimiento que obliga al asegurador a cumplir con el pago del seguro contratado. En tal sentido, la entidad estatal competente interviene cuando los sujetos de la relación jurídica contractual no se ponen de acuerdo sobre los hechos que dan lugar al pago de una indemnización y el monto de ésta.

En el Ecuador esa responsabilidad corresponde a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, ante la cual deben acudir las partes para reclamar por la vía administrativa la ejecución del contrato.

### **Procedimiento administrativo en la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros**

Como ya se explicó en la introducción, las superintendencias son definidas en el artículo 213 de la Constitución de la República como organismos de naturaleza técnica cuya función es el control, vigilancia, auditoría e intervención de actividades que realizan entidades públicas y privadas. El ámbito de actuación de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros está definido en el artículo 78 del Código Orgánico Monetario y Financiero (Asamblea Nacional, 2014).

A la Superintendencia se le atribuyen como competencias la vigilancia, control, auditoría e intervención del mercado de valores que funciona en el país, el régimen de la actividad aseguradora y de las personas jurídicas de derecho privado no financieras, de



conformidad con la legislación vigente y las regulaciones que emita la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.

Según el propio artículo, los actos expedidos por la Superintendencia dentro del ámbito de su competencia “gozarán de la presunción de legalidad”; este dato es importante porque permitirá en un análisis posterior abordar el conflicto de competencias que se presenta actualmente entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción civil respecto a los conflictos en materia de seguros entre particulares.

Asimismo, el Código Orgánico Monetario y Financiero, en su Disposición General Décima Segunda atribuye a la Superintendencia la competencia para sancionar “las infracciones de las entidades del mercado de valores y seguros, sus administradores, funcionarios o empleados, auditores interno y externo, firmas calificadoras de riesgo, peritos valuadores y otros que efectúen servicios de apoyo a la supervisión.” En términos prácticos, se trata del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública, la cual implica “el ejercicio de una potestad de contenido punitivo, afflictivo” (Blanquer, 1998, pág. 397).

Con base en esa potestad, los conflictos que surgen entre sujetos del Derecho privado a propósito del contrato de seguros corresponde resolverlos a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, por la vía administrativa, sin perjuicio de que las partes pueden recurrir a los medios alternativos de solución de conflictos que constan en la Ley de Arbitraje y Mediación si así lo han pactado en el contrato, entre los que se encuentra el arbitraje, la mediación y la conciliación. Aun sin haberlo pactado pueden recurrir a ese medio si no llegan a un acuerdo sobre el punto en disputa.

Pues bien, suponiendo que no llegue a un acuerdo voluntario, corresponde intervenir a la Superintendencia para ejercer sus potestades administrativas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley General de Seguros, que establece el procedimiento de reclamo administrativo. El trámite está formado por los pasos que se indican a continuación.

1. Ocurrido el siniestro que origina la pérdida del asegurado, la aseguradora debe pagar el seguro contratado, o la parte correspondiente a la pérdida comprobada, en un plazo de 30 días siguientes de presentada la reclamación por el asegurado.
2. Dentro de ese plazo podrá la aseguradora, motivadamente, objetar por escrito el pago total o parcial del siniestro que origina la obligación de pagar.
3. La aseguradora debe pagar inmediatamente la indemnización acordada en el caso de que el asegurado o beneficiario se allane a las objeciones de la aseguradora.

4. En caso contrario el asegurado o beneficiario pueden presentar ante la Superintendencia un reclamo para que la aseguradora justifique su negativa de pago.
5. La superintendencia dirimirá el reclamo en el plazo máximo de treinta días, debiendo el asegurado presentar los documentos que respaldan el reclamo, con base en los cuales la Superintendencia dirimirá administrativamente la controversia y ordenará el pago total o parcial del reclamo, dentro del plazo de diez días de notificada la resolución, o negándolo.
6. Cualquiera de las partes podrá impugnar la resolución administrativa; si la aseguradora no realiza el pago ordenado por la Superintendencia, será causal de liquidación forzosa de la compañía de seguros.
7. El pago debe efectuarse, aunque se interpongan los recursos previstos en la ley contra la resolución.

En ese punto cualquiera de las partes puede demandar a la otra por la vía judicial. Si demanda el asegurado deberá hacerlo ante la justicia ordinaria o recurrir a los medios alternativos de solución de conflictos. Si demanda la aseguradora deberá hacerlo ante la jurisdicción contenciosa administrativa solicitando se revoque o anule la resolución que le obliga al pago; para que prospere la demanda debe haber efectuado el pago de lo ordenado por dicha Superintendencia.

### **Conflictos de competencia en materia de seguros**

Agotado el procedimiento administrativo, si no existe acuerdo entre las partes corresponde resolver a los jueces competentes en la materia. La regla mencionada al final de epígrafe precedente parece clara en principio. La competencia jurisdiccional se define de acuerdo a la parte que interponga la demanda; sin embargo, en la práctica judicial sucede algo distinto, pues tanto jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa como de la jurisdicción civil conocen y resuelven el litigio, sin importan quién interpuso la demanda.

Para contrastar lo que dispone la norma citada con lo que sucede en la práctica judicial, se analizaron 4 casos correspondientes a los años 2017 y 2018, donde en algunos, el tribunal de lo contencioso acogió la demanda y resolvió el litigio, mientras en otros declinó la competencia a la jurisdicción civil. Los casos analizados y sus aspectos esenciales se presentan en la siguiente tabla.

**Caso No. 1. Autoridad Portuaria de Guayaquil Vs. SCVS**

Conocido por el TDCAG.

<b>Proceso</b>	<b>Actor</b>	<b>Demandado</b>	<b>Pretensión</b>	<b>Decisión</b>
No. 09802-2017-00436	Autoridad Portuaria de Guayaquil	SCVS	Que se declare la falta de motivación de la resolución impugnada. Se deje sin efecto la resolución, se ordene a la SUPERCÍAS que acepte el reclamo presentado contra de SEGUROS SUCRE S.A. y consecuentemente, se ordene a la aseguradora el pago de 2.000 USD más intereses.	Al tratarse de asuntos de materia mercantil, inherentes a la interpretación y ejecución de un contrato que de conformidad con el artículo 25 de la LGS su contenido se encuentra ceñido al CCo, resulta evidente que el fondo de la controversia es inherente a materia de derecho mercantil, celebrados en base a normas de derecho privado. Acepta la excepción de incompetencia, en razón de la materia, y declara la nulidad de lo actuado.

**Caso No. 2. Desamblanc Raúl Miguel Vs. SCVS**

Conocido por el TDCAG.

<b>Proceso</b>	<b>Actor</b>	<b>Demandado</b>	<b>Pretensión</b>	<b>Decisión</b>
No. 09802-2017-00137	Desamblanc Raúl Miguel	SCVS	Se declare la nulidad del acto administrativo impugnado y se lo deje sin efecto.	Acepta la excepción previa insubsanable de falta de competencia del juzgador planteada por SUPERCÍAS. Remitir el proceso a uno de los jueces de la Unidad Judicial de lo Civil.

### Caso No. 3. CNEL EP Vs. Compañía SUCRE S.A. y SCVS

Conocido y resuelto por el TDCAG.

Proceso	Actor	Demandado	Pretensión	Decisión
09802-2017-01076	CNEL EP	Compañía SUCRE S.A. SCVS. Solicitó declaratoria de nulidad por supuesta falta de competencia del Tribunal Contencioso Administrativo en razón de la materia pues a su criterio el asunto de fondo corresponde a los Jueces de lo Civil	Que se declare la nulidad de los actos administrativos impugnados.	<p>El artículo 300 del COGEP determina que el Tribunal Contencioso Administrativo debe efectuar tanto el control de legalidad como la tutela de derechos de los accionantes, así como resolver los aspectos de la relación jurídico administrativa, y en concordancia con el artículo 313 ibídem, ha analizado el expediente administrativo pertinente, detectando que el recurso de apelación no fue sustanciado correctamente por la entidad accionada. Acepta parcialmente la demanda, declarando la ilegalidad del acto administrativo impugnado, quedando vigente, en consecuencia, la resolución No. SCVS-INS-018-2017 del 19 de mayo de 2017, emitida por el Intendente Nacional de Seguros, que deberá ser cumplida conforme en derecho proceda en cuanto a la indemnización determinada previamente en sede administrativa. Se ampara en la Resolución de fecha 21 de noviembre del 2018, las 12h57, que corresponde el JUICIO NRO. 09802-2018-00112.</p> <p><b>Voto salvado.</b> aceptó la excepción previa de falta de competencia del tribunal para resolver la presente causa...con el fin de garantizar la tutela judicial de las partes procesales esta controversia debe ventilarse ante el juez civil y mercantil. Se ampara en la RESOLUCIÓN No. 04-2015 Suplemento del Registro Oficial No. 513, de 2 de junio de 2015, de la CNJ.</p>

#### Caso No. 4. Casibar S.A Corboulevard Vs. MAPFRE y SCVS

Conocido y resuelto por el TDCAG.

Proceso	Actor	Demanda do	Pretensión	Decisión
No. 09802- 2018- 01178	Casibar S.A Corboulevard	MAPFRE SCVS	Se declare que el acto administrativo carece de motivación por haber incurrido en evidentes y manifiestos errores de derecho que afectan los derechos de las aseguradas y se ordene a MAPFRE el pago de la indemnización.	Finalidad hacer el control de legalidad de los actos administrativos expedidos por la SUPERCIAS mediante los cuales se niega el reclamo de las compañías Casibar S.A y Corboulevard, para el pago de un siniestro a cargo de MAPFRE. Rechaza la demanda, ratificando la legalidad del acto administrativo impugnado. <b>Voto salvado.</b> La controversia debe ventilarse ante el juez Civil y Mercantil como establece la Ley General de Seguros.

## DISCUSIÓN

Como puede apreciarse, todos los casos fueron conocidos por el TDCAG; en algunos de ellos resolvió mientras que en otros declinó la competencia a favor de la jurisdicción civil. También se aprecia que no siempre los tres jueces estuvieron de acuerdo con el voto de mayoría y emitieron su voto salvado.

Desde esa perspectiva analítica el problema en cuanto a la competencia resulta claro, pues el mismo tribunal indistintamente acoge y resuelve la demanda, y en otros se abstiene de resolver y declina la jurisdicción. Para tener un panorama completo es preciso analizar los argumentos expuestos por el tribunal para resolver la demanda o declinar la competencia.

En el caso Autoridad Portuaria de Guayaquil Vs. SCVS el tribunal declinó la competencia, o más bien aceptó la excepción de incompetencia planteada por una de las partes, amparado en el argumento de que, por ser un asunto de carácter mercantil relativo a la interpretación de un contrato entre sujetos de Derecho privado, no le corresponde conocer el fondo del asunto. En consecuencia, declaró la nulidad de lo actuado por no ser competente en la materia y remitió el proceso a la jurisdicción civil. La misma decisión adoptó en el caso Desamblanc Raúl Miguel Vs. SCVS sin presentar mayores argumentos.

En resumen, en los dos primeros casos analizados el tribunal aceptó la excepción de incompetencia planteada, y declinó el proceso hacia la jurisdicción civil, por tratarse de un contrato de naturaleza mercantil suscrito entre particulares con base en las reglas del Derecho privado, sin pronunciarse sobre el fondo de la controversia o la legalidad de la resolución de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros que ordenaba el pago.

Lo contrario sucedió en los otros dos casos analizados. En ellos el tribunal conoció y resolvió el fondo del asunto, con posterioridad a haberse declarado competente para ello. En el caso CNEL EP Vs. Compañía SUCRE S.A. y SCVS fundamentó su competencia en el artículo 300 del COGEP, bajo el argumento de que corresponde al Tribunal Contencioso Administrativo efectuar tanto el control de legalidad como la tutela de derechos de los accionantes, así como resolver los aspectos de la relación jurídico administrativa.

Con base en ese argumento realizó el control de legalidad de la resolución emitida por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, declaró la ilegalidad de la resolución

dictada por el el Intendente Nacional de Seguros y ratificó la del Superintendente, ordenando el pago de la indemnización fijada en la misma. Para reafirmar su competencia en el caso, recurrió a lo que dispone la Resolución de fecha 21 de noviembre del 2018, las 12h57, que corresponde el Juicio No. 09802-2018-00112 de la Corte Nacional de Justicia, donde aclara la competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.

No obstante, en este caso uno de los jueces manifestó su desacuerdo con el voto de mayoría, y emitió un voto salvado donde aceptó la excepción previa de falta de competencia del tribunal para resolver la presente causa, considerando que para garantizar la tutela judicial de las partes procesales esta controversia debe ventilarse ante el juez civil y mercantil. La jueza disidente alegó en su favor la Resolución No. 04-2015 Suplemento del Registro Oficial No. 513, de 2 de junio de 2015, de la Corte Nacional de Justicia.

También en el caso Casibar S.A Corboulevard Vs. MAPFRE y SCVS el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo conoció y resolvió el litigio, bajo el argumento de que dentro de su competencia entra la de hacer el control de legalidad de los actos administrativos expedidos por la SUPERCIAS mediante los cuales se niega el reclamo de las compañías Casibar S.A y Corboulevard, para el pago de un siniestro a cargo de MAPFRE. Su decisión fue rechazar la demanda y calificar la legalidad de la resolución impugnada.

Contra el voto de mayoría se emitió un voto salvado, argumentando que la controversia debe ventilarse ante el Juez Civil y Mercantil como establece la Ley General de Seguros.

Para complementar los resultados del estudio doctrinal y el análisis de casos se aplicó una entrevista a 10 juristas expertos en el tema, incluidos algunos jueces que han tomado parte en los casos objeto de análisis. En sus respuestas se aprecia la misma diversidad de criterios respecto a la competencia para conocer de los conflictos de seguros entre particulares concertados al amparo de las normas del Derecho privado (ver Apéndices con las entrevistas).

Las respuestas a las preguntas 4, 5 y 6 de la entrevista dan una dimensión exacta de la divergencia de criterios entre los especialistas, tal como se aprecia en el resumen que se hace de las mismas a continuación, donde se presentan las respuestas de cada uno de los diez expertos entrevistados.

*Pregunta 4. ¿Considera técnica y jurídicamente correcto que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo resuelvan impugnación de resoluciones de la*

*Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, pronunciándose en la sentencia sobre los contratos de seguros entre particulares?*

1. Es importante resaltar que nuestro ordenamiento, por aspectos políticos, que no deben ser analizados desde el ámbito jurídico, protegen preferentemente, a las instituciones de seguros, a favor del beneficiario, incluso contra la voluntad del asegurado, que en varias circunstancias el valor pagado por seguro, puede ser repetido contra el propio asegurado; y, que las exclusiones son un mecanismo contractual muy importante, sobre todo, cuando el equilibrio de poder entre el asegurado y el seguro es inexistente.

Siendo así, es lógico que exista una institución estatal que prevea y vigile el comportamiento de las compañías de seguros y el cumplimiento de su función económica, evitando el abuso de sus potestades y delimitando el claro desequilibrio que puede existir entre las partes contratantes.

Ahora bien, puede llevar a un error conceptual grave, cuando se pretende afirmar que el contrato de seguro es entre privados, sin aclarar o por lo menos delimitar dicho concepto, pues no es lo mismo, que se contrate un seguro por una multinacional, que puede discutir y acordar cláusulas especiales en su póliza, que la persona que acaba de comprar un vehículo y le imponen el contrato de seguro, con características claras de adhesión, es decir, no puede discutir las cláusulas que contiene; y, que se encuentra evidentemente en una clara desventaja frente al vendedor y la compañía de seguros.

Es para este último caso, que existe el recurso administrativo ante la Superintendencia de Bancos y Seguros, porque, la vía administrativa, se considera más apropiada, rápida y eficaz para resolver el conflicto, investigar la causa por la que se ha negado el cumplimiento del contrato de seguro y facilitar a personal experto en materia de seguros, para que revise cada causa, solo después de la resolución administrativa en última instancia, es que se procede a activar la vía jurisdiccional ante el Tribunal Contencioso Administrativo, pero debemos entender que este órgano jurisdiccional no tiene como primera función revisar el contrato y sus cláusulas (que luego, efectivamente lo debe hacer para motivar y fundamentar su decisión) sino revisar, analizar; y, ratificar o destruir, la presunción de legalidad que tiene la decisión administrativa, la misma que ha sido emitida luego de un debido proceso, que ha garantizado a las partes la actuación de prueba y su contradicción.

Entonces, el derecho del usuario, se protege desde la vía administrativa y termina en la judicial, por lo que a mi modo de ver, siendo de ultima ratio, la solución judicial, se



beneficia que no exista saturación de causas en la vía jurisdiccional, que se reduzcan costos, que en la vía judicial, tienden a ser más altos, porque no tenemos peritos de planta en materia de seguros; y, porque en los casos en que el ordenamiento jurídico encuentra que existe un altísimo nivel de desequilibrio entre las partes, como pueden ser los seguros, sobre todo de adhesión, los jueces que conocen dichas causas, sean especiales, lo que encarecería la justicia en general.

**2.** La competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo es respecto del acto administrativo expedido por la SCVS dentro de un reclamo administrativo de seguros, y, como toda competencia, nace de la Ley, concretamente de la disposición del inciso sexto del artículo 42 de LGS y de la del artículo 300 del Código Orgánico General de Procesos.

En ese sentido considero que es jurídicamente correcto que estos Tribunales conozcan las acciones contra resoluciones de reclamos administrativos de seguros expedidas por la SCVS, máxime cuando, según el inciso sexto del artículo 42 de la LGS, la aseguradora debe primero honrar su obligación antes de incoar la demanda.

Cabe aclarar que, también según el inciso sexto del artículo 42 de la LGS, la acción contencioso administrativa corresponde solo a la aseguradora, y la acción civil solo al asegurado o beneficiario.

**3.** Esta pregunta abarca dos criterios: i) la facultad legal que tienen los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, para conocer y resolver las controversias derivadas de los actos administrativos generados por la administración pública, lo cual no está en discusión; y, ii) la potestad legal que tienen para juzgar sobre el contenido mismo del contrato de seguros, es decir, para establecer si procede o no el pago de la obligación a favor del asegurado; o en su defecto, la restitución de lo indebidamente pagado por parte de la aseguradora, extralimitándose con ello a la naturaleza propia de sus atribuciones legales, esto es, simplemente declarar la validez o invalidez del acto administrativo impugnado, viabilizando con ello que las partes acudan a la vía civil y mercantil para que sea ésta la que determine el valor de la indemnización, ya sea a una u otra de las partes.

**4. BJS:** Sí, al cumplir con las condiciones esenciales de un acto administrativo, una resolución de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, es jurídicamente correcto que las impugnaciones en sede judicial sean sustanciadas ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.

5. Sí. Las resoluciones y oficios que emite la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros para pronunciarse sobre conflictos en materia de seguros entre particulares, son, en estricto sentido jurídico, actos administrativos; por lo que, de manera natural, la competencia judicial debe recaer sobre dichos tribunales.

6. Para mí no es lo correcto.

7. Más allá de que sea correcto, considero que sería conveniente para administrar justicia que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo se enfocaran al análisis de la legalidad de los actos administrativos emitidos por la SCVS y en caso que sentenciaren que alguna resolución en materia de seguros careciera de esa legalidad, derivaran a un juez de lo civil el análisis del fondo de dicha controversia. Esto último sería lo más justo porque en esa nueva instancia, luego de que se practiquen las correspondientes pruebas y peritajes (de ser necesario), la autoridad judicial contaría con los elementos e insumos suficientes para la construcción de su criterio al momento de dictar sentencia.

8. Aquí existe una limitante, yo puedo controlar es decir el control judicial de la administración, control judicial de las decisiones administrativas, es un control desde luego que de la legalidad por lo tanto si es ilegal, se tiene que declarar dentro del contencioso si tiene carácter de nulidad es decir si el acto administrativo que se está controlando tiene un vicio poderoso pues tiene que declararse a su nulidad, pero en eso se basa el control el control, no puede y no puede llegar a reemplazar la decisión de la autoridad administrativa, salvo en casos expresamente regulados o sea que sean potestades reguladas.

¿Y por qué comento? porque existen potestades discrecionales y conceptos jurídicos indeterminados que tiene que determinar la autoridad controladora, el agente regulador que en este caso en la Superintendencia, que los Jueces Contenciosos no pueden llenar, no pueden determinar por una sencilla razón y es porque no tienen el conocimiento del expertis técnico, entonces en ese contexto el control de los contratos, el control de los actos jurídicos de las superintendencias, no debe ir más allá de este control de legalidad que realizan sobre ellos no podrían reemplazar a la administración, sea Superintendencia tomando una decisión en su lugar salvo que estemos ante una potestad reglada tan reglada cuya conclusión sea evidente inmediata y esto lo comenta la jurisprudencia desde antiguo, Eduardo González & Autoridad Portuaria de Guayaquil, de la Corte Nacional de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo, por poner un ejemplo.

9. Sí, aunque esta postura no es unánime entre los juzgadores en la ciudad de Guayaquil, a diferencia de lo que ocurre en la ciudad de Quito, en donde ya se han emitido fallos que resuelven tanto sobre el control de legalidad del acto administrativo y, accesoriamente, sobre el pago de rubros en póliza. La resistencia en muchos jueces de esta materia en la ciudad de Guayaquil tiene como punto de origen la naturaleza del asunto de fondo ya que, a priori, es civil: No existe norma expresa que haya dirimido la competencia sobre los juzgadores de lo contencioso administrativo al respecto.

Luego, si adoptamos la tesis de incompetencia, significa que después de litigar sobre el control de legalidad (cuya sentencia alcanzará ejecutoría en 2 años aproximadamente), el ciudadano deberá acudir al juez civil (para obtener una nueva sentencia que también alcanzará ejecutoría en 2 años más aproximadamente), asumiendo el riesgo de la prescripción por ejemplo, ya que el ordenamiento jurídico no ha determinado que las demandas generen efectos de interrupción, lo que ubica al ciudadano en una potencial situación vulneratoria del derecho a la tutela expedita de su situación por parte de la Administración de Justicia del Estado Ecuatoriano, ergo, su responsabilidad por el defecto en la norma procesal que, como ya lo referí, no ha dirimido expresamente la competencia en el caso que me ha sido consultado. De manera que, finalmente, lo que debe hacerse es la ponderación del mal menor; si esta tesis es incorrecta, bien puede la Corte Constitucional efectuar una modulación al respecto.

10. Como se refirió en la primera pregunta, el TDCA, realiza el control de legalidad de la actuación de la administración pública, que en el presente caso corresponde a las resoluciones dictadas por Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, sin que ello implique que se analice el contenido ni la legalidad de la relación contractual entre particulares;

*Pregunta 5. ¿Qué afectaciones pueden tener para las partes procesales, que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo se pronuncien sobre la legalidad o validez de los contratos de seguros entre particulares? ¿Y cuando ordenan de forma inmediata el pago de la indemnización demandada, sin hacer los estudios necesarios para determinar la cuantía?*

1. Existen dos errores en las preguntas planteadas, en primer lugar el Tribunal Contencioso Administrativo no analiza la legalidad o validez del contrato de seguros, a no ser que, existe un recurso de nulidad sobre el mismo; y, incluso en ese caso, no sería el

competente para analizar ese litigio, sino un Juez Civil, porque las nulidades contractuales, no son materia contenciosa administrativa.

Lo que revisa el Tribunal es la legalidad de las actuaciones del servicio público y la validez de las decisiones que se han tomado en vía administrativa, verificando que se haya respetado el debido proceso, el acceso a la tutela administrativa, el legítimo derecho a la defensa y la contradicción y finalmente, en caso de ser necesario, los hechos que suscitaron el litigio.

Es interesante la segunda pregunta, porque también parte de un error conceptual, las garantías de cobro, la efectividad del sistema de justicia y la prioridad sistémica, están de parte de las compañías de seguros, quienes pueden iniciar acciones ejecutivas e incluso de ejecución sobre las obligaciones que tienen a su favor, el que desea apremiar a una compañía de seguros, primero debe agotar la vía administrativa, con todas sus etapas y momentos para presentar pruebas; y, luego, agotar la vía jurisdiccional, con momentos oportunos para que se defiendan las partes, aportando las pruebas que crean necesarias.

**2.** Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo tienen competencia es para hacer el control de legalidad del acto administrativo expedido por la SCVS, y para tutelar derechos afectados por tal acto, lo que por supuesto, tras el correspondiente fallo ejecutoriado, podría producir efectos en la relación contractual. Sin embargo, según se explicó anteriormente, la aseguradora solo puede incoar la acción contencioso administrativa luego del pago ordenado por la SCVS.

¿Y cuando ordenan de forma inmediata el pago de la indemnización demandada, sin hacer los estudios necesarios para determinar la cuantía?

A mi criterio los Tribunales de lo Contencioso Administrativos no son competentes para ordenar pagos indemnizatorios en materia de seguros puesto que solo pueden conocer las acciones de las aseguradoras contra las resoluciones de reclamos de seguros expedidas por la SCVS, a fin de controlar su legalidad o tutelar derechos vulnerados por tales actos administrativos.

**3.** La afectación que produzcan a las partes procesales dentro de sentencias dictadas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, está dada básicamente en la parte económica, lo cual constituye precisamente la razón de fondo del litigio. Digo esto, por cuanto las sentencias respecto de los contratos mercantiles (contratos de seguros), está dado por la confluencia de algunas variables; como, por ejemplo, capital, intereses,

amortizaciones, depreciaciones; y, de ser el caso, el daño emergente, lucro cesante, sin desconocer los casos de pólizas que avalan la contratación pública cuya liquidación resulta sumamente técnica y precisa; circunstancias que no son calculadas ni evaluadas en las sentencias emitidas por estos Tribunales.

**4. BJS:** El problema que se presenta ante esta inquietud radica en el contenido del artículo cuarenta y dos de la Ley General de Seguros, en la cual, en caso de que la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros resuelva el pago de un siniestro, la aseguradora deberá pagar bajo pena de liquidación forzosa. Dicha resolución estará basada exclusivamente en los documentos aportados por parte de la aseguradora y el asegurado sin entrar a un análisis real de la cuantía del siniestro, por lo que, en el supuesto consentido de que el Tribunal Contencioso Administrativo deje sin efecto una resolución emitida por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, cuyo pronunciamiento sea un pago indebido de un seguro, será necesario instaurar un juicio civil de pago indebido.

**5.** Considero que uno de los pilares del contrato de seguros consiste en el respeto irrestricto a la autonomía de la voluntad de las partes; por lo que la revisión de la legalidad o validez de los contratos de seguros entre particulares que ejecute el mencionado tribunal, puede devenir en una afectación directa al derecho que tienen las partes de contratar libremente.

En otro ámbito, cuando se ordena de manera inmediata el pago sin hacer el análisis pertinente para verificar que la cuantía reclamada se ajuste al siniestro y sus particularidades, se puede generar una situación de desventaja para las aseguradoras, quienes deberán indemnizar de buenas a primeras y, posteriormente, en caso de que exista un pago no debido, tendrán que requerir judicialmente la devolución del pago en exceso.

**6.** Si los Tribunales Contenciosos Administrativos, resolvieran únicamente sobre la legalidad y validez de los actos administrativos dictados por la entidad competente en materia de seguros y dispusieran que las partes se acojan a lo descrito en el contrato de seguros, estaría bien, hasta ahí no habría afectación para los intervinientes; pero por experiencia considero que la resolución de éstos en materia de seguros entre particulares, estarían perjudicando a la parte cuya resolución le es desfavorable, porque únicamente se ciñen a lo que existe en el expediente y no a exámenes especializados para determinar la indemnización real de acuerdo a cada caso; tomándose para sí competencias que no la tienen, con esto no se respeta lo que determina el Código Civil, en cuanto a que, el contrato

es ley para las partes y lo que dispone claramente el artículo 42 de la Ley de Seguros, violentando el derecho a la seguridad jurídica.

Como lo indiqué en la pregunta anterior, los Tribunales Contenciosos Administrativos, no están observando lo acordado en los contratos de seguros firmado por los intervinientes, atribuyéndose así competencias y atribuciones que nos las tienen; y, como consecuencia de ello, perjudican siempre a la parte cuya sentencia le es desfavorable, con esto dejan de aplicar principio *Iuria Novit Curia*, es decir desconocen el derecho aplicable en estos casos.

7. Las afectaciones son notorias, se impactan los intereses de la parte perjudicada, porque el fondo de las controversias en materia de seguros siempre serán las discusiones de la aplicación de una o varias cláusulas de las pólizas, y esto es evaluado en la instancia administrativas, pero cuando se recurre a la instancia judicial, se cuestiona la legalidad del acto administrativo y se pasa por alto el estudio del pacto acordado en la póliza. En definitiva, se podría decir que se afecta el derecho a la legítima defensa.

8. Perfecto, está aquí determinado uno de los problemas, el control del acto administrativo, el control de las actividades jurídicas de la administración, no puede ir más allá como ya he dicho anteriormente de ese control, puede disponerse alguna medida de reparación, como retrotraer el procedimiento administrativo, que se tome una nueva decisión teniendo en cuenta ciertos parámetros, etcétera, etcétera, pero el Estado no puede reemplazar, justamente por datos como usted menciona, que en efecto pues este ordenó sin tener los conocimientos técnicos el expertís técnico que le comentaba, entonces sin duda esto es perjudicial para el administrado y sin duda yo creo que es que tiene que ser muy fino, tiene que tenerse mucho tino, en el control que debe existir en este tipo de actividades en que el Estado actúa como una actividad económica super regular como materia de seguros.

9. Considerando la respuesta de la pregunta 4, creo que ninguna. El único incidente sería la potencial incompetencia en razón de la materia, que a su vez provoca la nulidad de las actuaciones jurisdiccionales, en caso de que la SECACNJ así lo declare.

¿Y cuando ordenan de forma inmediata el pago de la indemnización demandada, sin hacer los estudios necesarios para determinar la cuantía?

Eso debe ser parte de la etapa probatoria. El actor deberá tener la prolijidad de acompañar los informes periciales u otros documentos que sustenten la cuantía reclamada. Si no lo hace, simplemente no existirá forma de cuantificar lo pedido, deviniendo el fallo en inejecutable sobre el pago.

**10.** Las partes procesales se verían alejadas de su juez natural, que en el caso planteado es el Civil; no obstante, como se ha manifestado, el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo, no es competente, y por lo tanto no se encarga del conocimiento de las controversias que surgen de la relación contractual entre particulares.

Los Tribunales, al verificar que la ilegalidad de una actuación administrativa, genera afectaciones económicas al administrado, puede disponer en su sentencia la reparación o resarcimiento, para lo cual debe auxiliarse de expertos en el tema; de no proceder de dicha manera, los afectados pueden interponer los recursos pertinentes.

*Pregunta 6. De acuerdo a su experiencia: ¿La competencia en materia de seguros entre particulares debería mantenerse en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo?*

**1.** Si, ya he dicho que la mejor vía de protección de los derechos de los asegurados y beneficiarios, por los costos que generaría al Estado, es la sede administrativa mediante un órgano de control, son las actuaciones de este órgano de control, que son revisadas en sede judicial.

**2.** Esta competencia no es de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, sino de la SCVS en sede administrativa, y de los jueces civiles en sede judicial, sin perjuicio de los métodos alternativos de solución de conflictos. La competencia de los Tribunales es solo para el control de legalidad del acto administrativo de la SCVS o la tutela de derecho vulnerados por el mismo.

**3.** Por naturaleza los contratos de seguros deben ser resueltas por los jueces civiles, pues se trata de actividades mercantiles sujetas a su conocimiento y decisión; sin embargo, cuando están precedidos por actos administrativos (resoluciones de la SCVS), serán impugnables en sede judicial, lo que trastorna su naturaleza, y los obliga a someterse a la resolución de estos Tribunales.

**4. BJS:** Ante la presente interrogante, considero qué la competencia referente a las controversias que emanan de un incumplimiento de las obligaciones inherentes al contrato de seguro debe ser resueltas en fase administrativa ante la Superintendencia de Bancos por las razones expuestas en la pregunta tres del presente documento e impugnadas ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.

No obstante, cuando la controversia en materia de seguros radica en la cuantía del reclamo, es decir en el daño real a consecuencia del siniestro debe sustanciarse ante un juez civil.

5. Por todo lo expuesto, considero que en fase administrativa quien debe resolver es el ente de control pertinente (dejándose expresado que he considerado como ente administrativo idóneo a la Superintendencia de Bancos y Seguros); mientras que, en fase judicial, quien debe dirimir los conflictos es el tribunal contencioso administrativo.

6. NO, técnicamente sería correcto que las unidades judiciales de lo civil, resuelvan las controversias entre particulares en materia de seguros; lo que no pueden es analizar y revisar y resolver sobre los actos administrativos en materia de seguros entre particulares dictados por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, puesto que dichos actos administrativos únicamente son susceptibles de impugnar ante los Tribunales Contenciosos Administrativos, por así disponerlo la legislación ecuatoriana.

7. Como lo he expresado en mis comentarios recientes, considero que la competencia en materia de seguros entre particulares debe ser conocida por jueces civiles y para la evaluación de la legalidad de un acto administrativo la competencia debe radicar en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.

8. La competencia de contratos debe ser en cuestión contractual es y debe ser de conocimiento de los particulares, cuando un particular decide acudir al ente jurisdiccional a demandar a la compañía concreta el pago de los correspondientes para que se cumpla el contrato de seguro, pero también si es que el particular optado por la vía administrativa con alguna reclamación, el resultado de esa vía administrativa y el acto que se emiten ella tiene que conocer el juez del contencioso desde el enfoque del control de legalidad, no desde el enfoque de revisar si el contrato de seguro está bien o está mal si se ha cumplido no incumplir la clausura, no control de legalidad del acto que es distinto de la materia técnica concreta en la que se refiera.

9. Sí, aunque esta postura no es unánime entre los juzgadores en la ciudad de Guayaquil, a diferencia de lo que ocurre en la ciudad de Quito, en donde ya se han emitido fallos que resuelven tanto sobre el control de legalidad del acto administrativo y, accesoriamente, sobre el pago de rubros en póliza. La resistencia en muchos jueces de esta materia en la ciudad de Guayaquil tiene como punto de origen la naturaleza del asunto de



fondo ya que, a priori, es civil: No existe norma expresa que haya dirimido la competencia sobre los juzgadores de lo contencioso administrativo al respecto.

Luego, si adoptamos la tesis de incompetencia, significa que después de litigar sobre el control de legalidad (cuya sentencia alcanzará ejecutoría en 2 años aproximadamente), el ciudadano deberá acudir al juez civil (para obtener una nueva sentencia que también alcanzará ejecutoría en 2 años más aproximadamente), asumiendo el riesgo de la prescripción por ejemplo, ya que el ordenamiento jurídico no ha determinado que las demandas generen efectos de interrupción, lo que ubica al ciudadano en una potencial situación vulneratoria del derecho a la tutela expedita de su situación por parte de la Administración de Justicia del Estado Ecuatoriano, ergo, su responsabilidad por el defecto en la norma procesal que, como ya lo referí, no ha dirimido expresamente la competencia en el caso que me ha sido consultado. De manera que, finalmente, lo que debe hacerse es la ponderación del mal menor; si esta tesis es incorrecta, bien puede la Corte Constitucional efectuar una modulación al respecto.

**10.** Como se ha señalado reiteradamente, los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, no tienen competencia para resolver conflictos entre particulares; lo que se realiza es el control de legalidad de la actuación administrativa de las entidades del sector público.

*Pregunta 7. ¿No sería técnicamente correcto que las unidades judiciales de lo civil sean quienes resuelvan tales tipos de disputas?*

**1.** No, los Juzgados Civiles recogen las disputas de la parte fuerte de la relación, cuando las obligaciones son a su favor, para la parte débil, es correcto que el Estado haya creado una institución de protección de los derechos del usuario y que sea ésta, quien a través de sus servidores especializados en la materia resuelvan las disputas de negativa de pago de las pólizas.

**2.** Es lo correcto en sede judicial.

**3.** Considero que técnica y jurídicamente, las controversias respecto a este tipo de contratos deben ventilarse ante los jueces de lo civil, pero como indiqué anteriormente, se hace necesario la intervención previa de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, cuando existe de por medio un acto administrativo impugnado en sede judicial.

**6.** NO, técnicamente sería correcto que las unidades judiciales de lo civil, resuelvan las controversias entre particulares en materia de seguros; lo que no pueden es analizar y revisar

y resolver sobre los actos administrativos en materia de seguros entre particulares dictados por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, puesto que dichos actos administrativos únicamente son susceptibles de impugnar ante los Tribunales Contenciosos Administrativos, por así disponerlo la legislación ecuatoriana.

**7.** Considero que sería lo más apropiado que los jueces de lo civil conozcan las controversias en materia de contratos de seguros entre particulares.

**8.** La competencia de contratos debe ser en cuestión contractual es y debe ser de conocimiento de los particulares, cuando un particular decide acudir al ente jurisdiccional a demandar a la compañía concreta el pago de los correspondientes para que se cumpla el contrato de seguro, pero también si es que el particular optado por la vía administrativa con alguna reclamación, el resultado de esa vía administrativa y el acto que se emiten ella tiene que conocer el juez del contencioso desde el enfoque del control de legalidad, no desde el enfoque de revisar si el contrato de seguro está bien o está mal si se ha cumplido no incumplir la clausura, no control de legalidad del acto que es distinto de la materia técnica concreta en la que se refiera.

**9.** Que la Corte Nacional de Justicia emita una resolución interpretativa, dirimiendo la competencia, en razón de la naturaleza accesoria de la indemnización, a favor de los jueces contencioso administrativo.

En su defecto, que emita una resolución de aplicación obligatoria que suspenda los plazos para fines de prescripción de acciones, de manera que tales no se contabilicen mientras no exista sentencia ejecutoriada acerca del acto administrativo.

Es viable que algo semejante realice también la Corte Constitucional, o una reforma legal expresa que pueda excluir las controversias de esta clase para trasladarlas excepcionalmente al juez civil con el fin de que conozca y resuelva los 2 conflictos, o la adopción de la figura de los jueces de ejecución con competencias especialísimas.

**10.** Las unidades civiles resuelven los conflictos contractuales entre particulares.

*Pregunta 8. ¿Cuál será su propuesta en ese sentido?*

**1.** Como se ha visto, considero que primero debe realizarse una reforma legal que fortalezca la protección de los asegurados y beneficiarios, cuando estos son personas naturales y han adquiridos servicios con contratos de adhesión; y, posteriormente, fortalecer la protección de derechos del consumidor, en esta área.

2. Considero que el sistema es apropiado, pues el asegurado o beneficiario tiene la opción de reclamar la falta de pago de una indemnización bien en sede administrativa bien en sede judicial, o en ambas, sin perjuicio de los métodos alternativos de solución de conflictos, mientras que la aseguradora tiene garantizado su derecho a la defensa en todos esos contextos.

3. Considero que las disposiciones contenidas en el Código Orgánico Monetario y Financiero, que incorpora a la Ley General de Seguros, y que le otorga la facultad a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, para que dirima las controversias originadas en los contratos de seguros, e inclusive antes de ello, a la Superintendencia de Bancos, fue dada con la finalidad de facilitar y agilizar los tiempos exagerados que tomaba a las partes la solución de estas controversias ante la justicia ordinaria; sin embargo estas mismas resoluciones dadas en el ámbito administrativo, pueden regresar a ventilarse ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en caso que las partes decidan recurrir a ellos, por así permitirlo el ordenamiento jurídico.

4. En este entorno, considero pertinente que la SCVS continúe realizando sus funciones en materia de seguros, en aras de disminuir los tiempos respecto a la resolución del pago de la indemnización de un siniestro; sin embargo, estimo necesario realizar una reforma legal, o en su defecto, un pronunciamiento de la Corte Nacional de Justicia, que limite la actuación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo respecto a la facultad que tienen para determinar o no, el valor de la indemnización en esta materia, más que todo por los rubros que se deben liquidar dentro del proceso.

5. Los jueces civiles pueden intervenir cuando se deba determinar el monto real del daño que ha tenido lugar debido al siniestro.

6. Mi propuesta es la siguiente:

- En el ámbito administrativo, debe seguir dirimiendo la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, tal y como está determinado en la legislación ecuatoriana.
- Las controversias en materia de seguros entre particulares, debe de ser resuelta tal y como lo estipula el contrato de seguro, o debe ser resuelta por los jueces de lo Civil.
- Los Tribunales Contenciosos Administrativos, únicamente deben acoger y analizar las impugnaciones de las resoluciones administrativas dictadas por la

Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, en materia de seguros y declarar la validez o no de dichas resoluciones.

En caso de declarar su invalidez y por consiguiente nula las resoluciones administrativas, ordenar al ente de control que se exima de tratar tal controversia; y, disponer que por secretaria se remita a la sala de sorteos para que dicha controversia sea derivada al juez de lo civil; éste a su vez notificará al accionante para que reforme la demanda puesto que no se va a revisar o analizar el acto administrativo ya sentenciado, si no únicamente el contrato de seguro. Otra opción sería disponer que las partes contratantes se remitan a lo que dispone el contrato de seguros; es decir a la disputa en caso de controversias; cláusula obligatoria en todos los contratos de seguros.

7. En el escenario de que en una acción contenciosa administrativa se sentenciare la ilegalidad de alguna resolución administrativa en materia de seguros, con el fin de no demorar más el proceso, una propuesta sería reformar el COGEP para que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo derive el expediente a un juez de lo civil para que sea tramitado en un proceso sumario.

8. Ahora el problema no es ese el problema al final es, si el particular tiene o debería tener esa opción entre elegir en un reclamo ante el ente regulador o en otro reclamo ante él o directamente el reclamo ante el ciudadano en contra del otro ciudadano, yo creo que la discusión de fondo es, si es que es oportuno o si hay mérito y conveniencia, de que exista esta fase administrativa.

9. Que la Corte Nacional de Justicia emita una resolución interpretativa, dirimiendo la competencia, en razón de la naturaleza accesoria de la indemnización, a favor de los jueces contencioso administrativo.

En su defecto, que emita una resolución de aplicación obligatoria que suspenda los plazos para fines de prescripción de acciones, de manera que tales no se contabilicen mientras no exista sentencia ejecutoriada acerca del acto administrativo.

Es viable que algo semejante realice también la Corte Constitucional, o una reforma legal expresa que pueda excluir las controversias de esta clase para trasladarlas excepcionalmente al juez civil con el fin de que conozca y resuelva los 2 conflictos, o la adopción de la figura de los jueces de ejecución con competencias especialísimas.

**10.** En mi criterio, no existe un conflicto normativo en lo consultado, debiéndose dar el enfoque correcto a la actuación del TDCA, que tiene competencias diferentes, que no se contraponen ni superponen a las de un juez civil.

## PROPUESTA

### **Título**

Propuesta de Resolución de la Corte Nacional de Justicia, sobre consulta de normas al amparo de la RESOLUCIÓN No. 03-2018 del propio organismo, *Resolución para la tramitación de consultas sobre la Inteligencia y Aplicación de las Leyes y Formulación de Anteproyectos de Leyes y Reformas Legales.*

La Resolución dispone en su artículo 1 que la formulación de consultas respecto de la inteligencia y aplicación de las leyes corresponde a las juezas y jueces de la Función Judicial. La consulta debe ser fundamentada, debiendo contener la individualización de la disposición legal, la duda u oscuridad, el criterio del consultante y se referirá a un solo punto de derecho.

En el caso de la consulta que se propone, al ser presentada por el TDCAG, debe ser enviada directamente a la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia, tal como lo dispone el artículo de la Resolución.

### **Justificación de la Propuesta**

La Corte Nacional de Justicia es el máximo órgano jurisdiccional de la Función Judicial. Por su parte el Código Orgánico de la Función Judicial en su artículo 180 numeral 6, establece entre las funciones de la Corte Nacional de Justicia dictar resoluciones de carácter obligatorio en caso de dudas u oscuridad en las leyes.

A través del ejercicio de esa competencia puede emitir una Resolución que dirima las dudas respecto a la competencia para resolver litigios de seguros conectados entre particulares al amparo del Derecho privado, pues como se verificó en los casos analizados no existe una regla clara quedaban seguir los jueces de manera obligatoria, lo que afecta el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República, que exige la existencia de normas jurídicas claras, previas a su aplicación y aplicadas por autoridades competentes.

## **Objetivos de la propuesta**

### *Objeto general*

Determinar las reglas de competencia en materia los conflictos por contratos de seguros entre particulares, amparado en el Derecho privado, cuando impugnan resoluciones de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.

### *Objetivos Específicos*

1. Establecer las reglas de competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo en materia de contrato de seguros entre particulares.
2. Establecer las reglas de competencia de las Unidades Judiciales de lo Civil en materia de contrato de seguros entre particulares.
3. Determinar los casos en que se deba acudir a una u otra jurisdicción en materia de contrato de seguros entre particulares.

## Modelo operativo de la propuesta



### RESOLUCIÓN No. Aa-bb-cc

## LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA

### CONSIDERANDO:

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

Que el artículo 76.1 de la Constitución, entre las garantías del derecho al debido proceso, prescribe que “corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.”

Que de acuerdo con el artículo 75 de la Constitución, “toda 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.”

Que el artículo 133 de la Constitución de la República establece: “Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución”, precisando en su inciso final que “las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.”

Que el legislador, al definir el ámbito del Código Orgánico de la Función Judicial, en su artículo 2 prescribe: “Este Código comprende la estructura de la Función Judicial; las atribuciones y deberes de sus órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos, establecidos en la Constitución y la ley; la jurisdicción y competencia de las juezas y jueces, y las relaciones con las servidoras y servidores de la Función Judicial y otros sujetos que intervienen en la administración de justicia.”



Que el Código Orgánico de la Función Judicial, dentro de los deberes y facultades genéricas de juezas y jueces previstas en el numeral 9 del artículo 129 prescribe: “En cualquier estado de la causa, las juezas y jueces que adviertan ser incompetentes para conocer de la misma en razón del fuero personal, territorio o los grados, deberán inhibirse de su conocimiento, sin declarar nulo el proceso y dispondrán que pase el mismo al tribunal o jueza o juez competente a fin de que a partir del punto en que se produjo la inhibición, continúe sustanciando o lo resuelva.”

Que el Código Orgánico General de Procesos, en su artículo 147 prevé: “La o el juzgador inadmitirá la demanda cuando: 1. Sea incompetente. 2. Contenga una indebida acumulación de pretensiones. Si la o el juzgador estima que la demanda es manifiestamente inadmisibles, la declarará así en la primera providencia, con expresión de los fundamentos de su decisión y ordenará devolver los anexos y el archivo del expediente. Esta providencia será apelable.”

Que el doctor Aa-bb-cc, en su calidad de Juez del TDCAG ha remitido una consulta a la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia, en la que expone la problemática surgida respecto de las diferentes interpretaciones y decisiones adoptadas por los operadores de justicia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, cuando deciden admitir demandas presentadas en contra de resoluciones emanadas por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, en materia de seguros, en las que se ordena el pago total o parcial a las aseguradoras, o niegan el pago total al asegurado, cuya antesala de dichas contiendas, recaen sobre contratos de seguros pactados con base en las normas del Derecho privado que rigen en la materia.

Que la consulta se basa en que algunos jueces admiten las demandas y resuelven ratificando, revocando o anulando Resoluciones de la Superintendencia de Compañías, valores y Seguros, mientras otros, declaran su incompetencia y las declinan en favor de los Jueces de la jurisdicción civil, por tratarse de un conflicto entre particulares donde rigen las normas del Código de Comercio.

Que resulta necesario establecer una aplicación uniforme en la forma en que se debe proceder cuando se recibe una demanda contenciosa administrativa en materia de contrato de seguros, a fin de garantizar el acceso a la justicia y el derecho a la tutela judicial efectiva evitando los reiterados pronunciamientos de admisión o inadmisión de la demanda por

incompetencia del juzgador; y, de esta forma garantizar una correcta administración de justicia.

En ejercicio de sus facultades constitucionales, y de conformidad con lo previsto en el artículo 180.6 del Código Orgánico de la Función Judicial

### **RESUELVE:**

**Artículo 1.-** Si al calificar la demanda, el tribunal que ejerce la jurisdicción contencioso administrativa determina que la pretensión del demandante es que se revoque la Resolución de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros en que se ordena el pago total o parcial del daño asegurado, o lo niega, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo deberá conocer y resolver únicamente las cuestiones de legalidad del acto impugnado, y abstenerse de pronunciarse sobre el fondo del asunto.

**Artículo 2.-** Si al calificar la demanda, el tribunal que ejerce jurisdicción contencioso administrativa determina que la pretensión del demandante versa sobre la ocurrencia o no del siniestro o respecto de la cuantificación del daño, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo deberá abstenerse de conocer y declinará la competencia hacia una de las Unidades de lo Civil, haciendo efectiva la presunción de legalidad del acto administrativo impugnado, tal como lo prevé el artículo 78 del Código Orgánico Monetario y Financiero respecto a los actos que dicte Superintendencia de Compañías, valores y Seguros.

Esta Resolución será aplicable a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en la Sala de Sesiones del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, a los veintinueve días del mes de marzo de dos mil veintiuno.

f) Dr. Bb-cc-dd, PRESIDENTE; JUECES Y JUEZAS NACIONALES; CONJUECES Y CONJUEZAS NACIONALES.

Certifico. f) Dra. Cc-dd-ee, SECRETARIA GENERAL.

### **Evaluación de la Propuesta**

Una vez entrada en vigencia la Resolución de la Corte Nacional de Justicia, se garantizará el derecho a la seguridad jurídica pues las normas vigentes serán aplicadas por el tribunal competente de acuerdo a la pretensión del demandante, evitando de esa manera que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo conozca del fondo del asunto en materia de contratos de seguros entre particulares, concertados al amparo de las normas del Código de Comercio, y se limite a realizar el control de legalidad de la Resolución de la Superintendencia de Compañías, valores y Seguros que ordena el pago total o parcial del daño asegurado, o lo niega.

## CONCLUSIONES

1. Una de las características del Derecho moderno en materia judicial, es que distribuye la competencia de los tribunales de acuerdo a la materia de que se trate, de manera que cada uno conozca de aquellos que asuntos que le corresponda sin interferencia con los demás, y asegurando que las personas que necesiten acceder a la justicia puedan dirigir sus peticiones a los tribunales competentes con base en normas claras respecto a la competencia para conocer y resolver sus conflictos. Esa es una exigencia que se deriva del derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.
2. En el Ecuador la jurisdicción contencioso-administrativa tiene varias competencias, y una de ellas es realizar el control de la legalidad de los actos de la Administración pública, cuando pueden afectar los derechos o intereses de las personas y es demandada por los particulares u otras instituciones del sector público. Cuando se trata de conflictos entre personas particulares, la jurisdicción contencioso-administrativa solo es competente para conocer cuando la pretensión de los involucrados es que se declare la ilegalidad o nulidad del acto, pues el fondo del asunto es competencia de la jurisdicción Civil por tratarse de una materia del Derecho privado, tal como se deduce de las normas vigentes en la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico General de Procesos y el Código Orgánico de la Función Judicial en cuanto a la competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.
3. Un estudio de casos conocidos por el TDCAG, permitió constatar que existen dificultades en cuanto a los límites de la jurisdicción contencioso administrativa cuando se trata del contrato de seguro entre particulares, donde la Superintendencia de Compañías, valores y Seguros que ordena el pago total o parcial del daño asegurado, o lo niega, mediante una Resolución y ésta es recurrida en la vía judicial. En unos casos el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo conoció y resolvió la demanda, con un voto salvado alegando incompetencia en dos casos; mientras que en otros declinó la competencia hacia la jurisdicción civil por tratarse de un contrato de Derecho privado.

4. Esas diferentes opciones adoptadas por el Tribunal demuestran que no existe una regla clara respecto a los límites de la jurisdicción contencioso administrativa en esos casos; de acuerdo a la investigación realizada la opción correcta desde el punto de vista teórico, legislativo y jurisdiccional, es que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo solo se pronuncie sobre la legalidad y validez de los actos de la Superintendencia de Compañías, valores y Seguros cuando sea esa la pretensión del demandado, y en caso contrario, decline la competencia hacia la jurisdicción civil por tratarse de un contrato entre particulares amparado en las normas del Derecho privado, tal como fue argumentado en los votos salvados de los jueces disidentes y en dos de los casos analizados. Para establecer las reglas que deben aplicarse se propone que sea la Corte Nacional de Justicia quien emita una Resolución que ponga fin a las dudas sobre los límites de la competencia del TDCAG, y al resto de los tribunales del país.

## RECOMENDACIONES

Las recomendaciones se derivan de las conclusiones formuladas y son las siguientes.

1. A la Corte Nacional de Justicia, que mediante una Resolución de interpretación de normas con base en el artículo 180 numeral 6 del Código Orgánico de la Función Judicial, despeje las dudas u oscuridades sobre los límites de la competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo en materia de seguros, cuando se impugna una Resolución de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros que ordena el pago total o parcial del daño asegurado, o lo niega.
2. Para emitir dicha resolución se recomienda se tome en cuenta la propuesta formulada en la presente investigación, que limita la competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo a la verificación de la legalidad de las Resoluciones de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros cuando sea demandada por el actor, mientras que si la pretensión versa sobre el fondo de los derechos y obligaciones de la aseguradora o el asegurado, decline la competencia hacia la jurisdicción civil por tratarse de un litigio de Derecho privado.

## REFERENCIAS

- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial de 20 de octubre.
- Asamblea Nacional. (2009). *Código Orgánico de la Función Judicial*. Quito: Registro Oficial de 9 de marzo.
- Asamblea Nacional. (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Quito: Registro Oficial de 10 de febrero.
- Asamblea Nacional. (2014). *Orgánico Monetario y Financiero*. Quito: Registro Oficial de 12 de septiembre.
- Asamblea Nacional. (2015). *Código Orgánico General de Procesos*. Quito: Registro Oficial de 22 de mayo.
- Asamblea Nacional. (2019). *Código de Comercio*. Quito: Registro Oficial de 29 de mayo.
- Asúnsolo, C. (2015). Los derechos humanos como límites al poder público y privado: otra vía de fundamentación . *Derechos Humanos*, 97-106.
- Ávila, R. (2012). *Los derechos y sus garantías. Ensayos críticos*. Quito: Corte Constitucional para el periodo de transición.
- Benalcazar, J. (2016). El proceso contencioso administrativo en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP). *Ius Humani. Revista de Derecho*, 273-290.
- Betancur, C. (1994). *Derecho Procesal Administrativo*. Bogotá: Señal Editora.
- Blanquer, D. (1998). *Introducción al Derecho administrativo*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Chiriboga, G. (2018). *Visión crítica de la distribución del poder en el Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador. Recuperado el 22 de octubre de 2020, de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6186/1/T2615-MDE-Chiriboga-Vision.pdf>
- Cordero, E. (2014). Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. *Revista de Derecho (Valparaiso)*, 399-439. Recuperado el 22 de octubre de 2020, de <https://www.redalyc.org/pdf/1736/173631450012.pdf>
- CSJ, Contrato de seguro (Corte Suprema de Justicia 17 de septiembre de 2002).
- Cubillo, J. (2018). El derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la ejecución en la jurisprudencia constitucional. *Estudios de Deusto*, 347-372.

- Durán, A. (2007). La presunción de legitimidad del acto administrativo. Un mito innecesario y pernicioso. *Revista de Derecho, Universidad Católica del Uruguay*, 119-151.
- Fernández, A. (2017). El derecho procesal administrativo. *Revista Cultura*, 35-52.
- Fernández, I. (2015). *Manual de Derecho Procesal Administrativo y contencioso administrativo*. Armenia: Universidad La Gran Colombia .
- Fernández, J. (2003). *Derechos de los usuarios de los seguros privados*. México: Universidad de California.
- Fernández, J. (2016). *Derecho Administrativo*. México: UNAM.
- Flores, J. (2016). La potestad revocatoria de los actos administrativos. *Revista de Derecho. Universidad Católica del Norte*, 191-222. Recuperado el 23 de octubre de 2020, de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rducn/v24n1/0718-9753-rducn-24-01-00191.pdf>
- García, J. (2000). Del principio de la división de poderes . *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 41-75.
- García, M. (2012). Naturaleza del juicio contencioso administrativo y su relación con la naturaleza, función y contenido de la demanda. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 75-109.
- Gershi, C. (1998). *Contratos civiles y comerciales*. Buenos Aires: Astrea.
- Gómez, A., & Montoya, M. (2017). Una revisión contemporánea a la doctrina de la división de poderes. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 49-66. Recuperado el 22 de octubre de 2020, de <http://www.scielo.org.co/pdf/ccso/v17n32/1657-8953-ccso-17-32-00049.pdf>
- González, F. (2007). La penta división del poder en Venezuela. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, 113-123. Recuperado el 22 de octubre de 2020, de <https://core.ac.uk/download/pdf/296872746.pdf>
- González, J. (2001). *El derecho a la tutela jurisdiccional*. Madrid: Civitas.
- González, M., & De la Cruz, M. (2016). La evolución jurídica de la discrecionalidad en el ámbito constitucional, administrativo y tributario. *Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario*, 43-58. Recuperado el 22 de octubre de 2020, de [http://www.icdt.co/publicaciones/revistas/Revista75/Articulo2/PUB\\_ICDT\\_ART\\_GONZALEZMaria%3BMirlodelaCruz\\_Laevolucionjuridicadeladiscrecionalidadenel\\_RevistaICDT75\\_Bogota\\_16.pdf](http://www.icdt.co/publicaciones/revistas/Revista75/Articulo2/PUB_ICDT_ART_GONZALEZMaria%3BMirlodelaCruz_Laevolucionjuridicadeladiscrecionalidadenel_RevistaICDT75_Bogota_16.pdf)
- H. Congreso Nacional. (1999). *Ley de Compañías*. Quito: Registro Oficial de 5 de noviembre.



- Hernández, V. (2014). Tres decálogos de las desventuras de la jurisdicción contencioso administrativa. En J. Rodríguez, & M. García, *La jurisdicción contenciosoadministrativo en Iberoamérica* (págs. 1-37). Panamá: Editorial Jurídica Venezolana.
- Humeres, N. (2017). Perspectivas sobre la potestad reglamentaria y la nulidad de las normas administrativas. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de la Santísima Concepción*, 71-103. Recuperado el 22 de octubre de 2020, de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revderudec/v85n242/0718-591X-revderudec-85-242-00071.pdf>
- Iturmendi, G. (2013). *¿Cómo encaja la mediación de conflictos en Seguros?* Madrid: Fundación Inade. Recuperado el 26 de marzo de 2021, de [https://fundacioninade.org/sites/inade.org/files/2013-12\\_como\\_encaja\\_la\\_mediacion\\_de\\_conflictos\\_en\\_seguros.pdf](https://fundacioninade.org/sites/inade.org/files/2013-12_como_encaja_la_mediacion_de_conflictos_en_seguros.pdf)
- López, P. (2012). El diseño de la jurisdicción contencioso-administrativa en México, sustentada sobre una concepción civilista. *Ciencia Jurídica*, 51-62.
- Marcheco, B. (2014). *Los fundamentos jurídicos de la justicia administrativa en Cuba*. Habana: Universidad de la Habana.
- Marcheco, B. (2016). El objeto del proceso contencioso-administrativo en el nuevo Código Orgánico General de Procesos del Ecuador. *RIEDPA Revista Internacional de Estudios de Derecho Procesal y Arbitral*, 1-39.
- Martínez, J. (1989). Reflexiones sobre la Constitución de los Estados Unidos de América. En III, *Anuario Jurídico 1988* (págs. 229-157). México: UNAM. Recuperado el 4 de agosto de 2020, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2104/11.pdf>
- Mendieta, D., & Tobón, M. (2018). La separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos en estados unidos: del sueño de Hamilton, Madison y Marshall a la amenaza de la presidencia imperial. *Revista Jurídicas*, 36-52. Recuperado el 22 de octubre de 2020, de [http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas15\(2\)\\_3.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas15(2)_3.pdf)
- Montesquieu. (1976). *El espíritu de las leyes*. La Habana: Pueblo y Educación.
- Moya, E. (2008). *Derecho Contencioso Administrativo*. Caracas: Mobilibros.
- Muñoz, S. (2006). *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*. Madrid: Iustel.
- OEA. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. San José: OEA.

- ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Nueva York: ONU. Recuperado el 5 de 3 de 2020, de [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)
- ONU. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Nueva York: ONU.
- Ortega, J. (2016). Los derechos humanos y las potestades administrativas sancionadoras. En J. Ortega, *Justicia tributaria y derechos humanos* (págs. 1-39). México: UNAM.
- Parejo, L., Jiménez, A., & Ortega, L. (1998). *Manual de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ariel S.A.
- Peñalver, A. (2013). Las pretensiones en el contencioso administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos. *Revista de Administración Pública*, 149-194.
- Peñas, M. (2018). La resolución alternativa de conflictos de seguros con consumidores en el Derecho Español. *Revista Ibero-Latinoamericana de Seguros*, 89-132.
- Picó, J. (2011). *Las Garantías Constitucionales del Proceso*. Barcelona: Bosch.
- Ripalda, M. (2009). *Los derechos de las aseguradoras y los asegurados frente al reclamo administrativo de seguros en el Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Rodríguez-Arana, J. (2010). Jurisdicción contencioso-administrativa, derechos fundamentales y principios rectores de la política económica y social. *AFDUDC*, 681-700.
- Sánchez, E. (1997). *Manual de Derecho administrativo*. Madrid: Colex.
- Santofimio, J. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sartori, G. (1999). La ingeiería constitucional y sus límites. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 79-87.
- Sentencia 090-15-SEP-CC, CASO N.o 1567-13-EP (Corte Constitucional del Ecuador 25 de marzo de 2015).
- Sentencia N.o 364-16-SEP-CC, CASO N.o 1470-14-EP (Corte Constitucional del Ecuador 15 de noviembre de 2016).
- Solano, V. (2015). *El diseño de las funciones del Estado en la Constitución ecuatoriana del 2008*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador. Recuperado el 22 de octubre de 2020, de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4275/1/T1536-MDE-Solano-El%20dise%c3%b1o.pdf>
- Soto, S. (2018). La vieja y la nueva separación de poderes en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. *Estudios Constitucionales*, 449-480. Recuperado el 22 de octubre de 2020, de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/estconst/v16n2/0718-5200-estconst-16-02-00449.pdf>

Stiglitz, R. (1997). *Derecho de Seguros, I*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

SUPERCIAS. (2018). *Glosario de término*. Quito: SUPERCIAS.

Vásquez, M. (2018). Solución de conflictos en el contrato de seguro: algunos problemas que se plantean a partir del sistema actual y su coexistencia con el régimen de consumo. Una propuesta de interpretación y reconstrucción. *Revista de Derecho-Concepción*, 129-176.

Vicuña, L. (2015). *El nuevo procedimiento contencioso administrativo*. Quito: Universidad San Francisco de Quito.

Zornosa, H. (2012). Las partes en el contrato de seguro. *Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros*, 65-81.

## APÉNDICES

### Apéndice 1. Entrevista Abogado Dorian Rodríguez

Maestría Derecho Procesal

#### **Tema: Alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de seguros**

Autora: Ab. Denisse Loly Escobar Tola

#### **ENTREVISTA**

**Objetivo.** Recabar información que permita conocer aspectos importantes acerca del alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de contrato de seguros entre particulares.

**Sujetos de interés.** Profesionales de libre ejercicio, administradores de justicia y servidores públicos de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros con experiencia en materia contencioso-administrativa, seguros y civil

#### **CUESTIONARIO**

**Pregunta 1.** ¿Cuál es su ejercicio profesional en la actualidad?

Abogado que presta servicios en la Función Judicial del Ecuador como Juez del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil.

**Pregunta 2.** ¿Cuál ha sido su experiencia profesional en materia de contrato de seguros entre particulares?

Escasa. Se limitó a la renovación y ejecución de pólizas de seguros de ciertos clientes.

**Pregunta 3.** ¿Cuáles son los principales conflictos que se presentan en la materia, y qué autoridad cree que es la competente para resolverlos?

La interpretación sobre la inclusión o exclusión de ciertas coberturas. Acorde a nuestro ordenamiento jurídico, existe un ente administrativo que pertenece a la Función de Control que tiene la competencia para absolver tales conflictos.

**Pregunta 4.** ¿Considera técnica y jurídicamente correcto que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo resuelvan impugnación de resoluciones de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, pronunciándose en la sentencia sobre los contratos de seguros entre particulares?

Sí, aunque esta postura no es unánime entre los juzgadores en la ciudad de Guayaquil, a diferencia de lo que ocurre en la ciudad de Quito, en donde ya se han emitido fallos que resuelven tanto sobre el control de legalidad del acto administrativo y, accesoriamente, sobre el pago de rubros en póliza. La resistencia en muchos jueces de esta materia en la ciudad de Guayaquil tiene como punto de origen la naturaleza del asunto de fondo ya que, a priori, es civil: No existe norma expresa que haya dirimido la competencia sobre los juzgadores de lo contencioso administrativo al respecto. Luego, si adoptamos la tesis de incompetencia, significa que después de litigar sobre el control de legalidad (cuya sentencia alcanzará ejecutoría en 2 años aproximadamente), el ciudadano deberá acudir al juez civil (para obtener una nueva sentencia que también alcanzará ejecutoría en 2 años más aproximadamente), asumiendo el riesgo de la prescripción por ejemplo, ya que el ordenamiento jurídico no ha determinado que las demandas generen efectos de interrupción, lo que ubica al ciudadano en una potencial situación vulneratoria del derecho a la tutela expedita de su situación por parte de la Administración de Justicia del Estado Ecuatoriano, ergo, su responsabilidad por el defecto en la norma procesal que, como ya lo referí, no ha dirimido expresamente la competencia en el caso que me ha sido consultado. De manera que, finalmente, lo que debe hacerse es la ponderación del mal menor; si esta tesis es incorrecta, bien puede la Corte Constitucional efectuar una modulación al respecto.

**Pregunta 5.** ¿Qué afectaciones pueden tener para las partes procesales, que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo se pronuncien sobre la legalidad o validez de los contratos de seguros entre particulares?

Considerando la respuesta de la pregunta 4, creo que ninguna. El único incidente sería la potencial incompetencia en razón de la materia, que a su vez provoca la nulidad de las actuaciones jurisdiccionales, en caso de que la SECACNJ así lo declare.

¿Y cuándo ordenan de forma inmediata el pago de la indemnización demandada, sin hacer los estudios necesarios para determinar la cuantía?

Eso debe ser parte de la etapa probatoria. El actor deberá tener la prolijidad de acompañar los informes periciales u otros documentos que sustenten la cuantía reclamada. Si no lo hace, simplemente no existirá forma de cuantificar lo pedido, deviniendo el fallo en inejecutable sobre el pago.

**Pregunta 6.** De acuerdo a su experiencia:

¿La competencia en materia de seguros entre particulares debería mantenerse en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo? ¿No sería técnicamente correcto que las unidades judiciales de lo civil sean quienes resuelvan tales tipos de disputas?

¿Cuál será su propuesta en ese sentido?

Que la Corte Nacional de Justicia emita una resolución interpretativa, dirimiendo la competencia, en razón de la naturaleza accesoria de la indemnización, a favor de los jueces contencioso administrativo.

En su defecto, que emita una resolución de aplicación obligatoria que suspenda los plazos para fines de prescripción de acciones, de manera que tales no se contabilicen mientras no exista sentencia ejecutoriada acerca del acto administrativo.

Es viable que algo semejante realice también la Corte Constitucional, o una reforma legal expresa que pueda excluir las controversias de esta clase para trasladarlas excepcionalmente al juez civil con el fin de que conozca y resuelva los 2 conflictos, o la adopción de la figura de los jueces de ejecución con competencias especialísimas.

Muchas gracias por su colaboración

*Apéndice 2. Entrevista Abogada Belén Jaramillo*

Maestría Derecho Procesal

**Tema: Alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de seguros**

Autora: Ab. Denisse Loly Escobar Tola

**ENTREVISTA**

**Objetivo.** Recabar información que permita conocer aspectos importantes acerca del alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de contrato de seguros entre particulares.

**Sujetos de interés.** Profesionales de libre ejercicio, administradores de justicia y servidores públicos de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros con experiencia en materia contencioso-administrativa, seguros y civil

**CUESTIONARIO**

**Pregunta 1.** ¿Cuál es su ejercicio profesional en la actualidad?

**BJS:** Soy asociada senior del departamento de banca y seguros del estudio jurídico Robalino Abogados.

**Pregunta 2.** ¿Cuál ha sido su experiencia profesional en materia de contrato de seguros entre particulares?

**BJS:** Mi experiencia profesional en materia de contrato de seguros ha tenido un amplio alcance comprendiendo lo siguiente:

- Revisión integral de contratos de seguro – Dirigido para clientes personas naturales o jurídicas que mantengan pólizas de seguro contratadas para mitigar riesgos propios de su actividad comercial.
- Patrocinio legal en reclamos de seguros – Asesoría y acompañamiento legal dirigido (i) para asegurados personas naturales o jurídicas que mantengan pólizas de seguro contratadas con aseguradoras y que tengan la intención de iniciar un reclamo administrativo, sea ante la misma compañía de seguros o ante el ente de control - Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros-; y, (ii) para empresas de seguros que requieran patrocinio legal y asistencia dentro del trámite de los reclamos iniciados por sus clientes.
- Elaboración de proyecto preventivo para procesos de regularización de compañías aseguradoras – Este producto está orientado a muchas de las compañías de seguros que, debido a la emergencia sanitaria originada por el COVID-19, han visto afectada su recaudación y su solvencia; motivo por el cual, deberán preparar un proyecto que contenga el detalle de las medidas de solución a implementar para así no incurrir en un proceso de regularización ante el ente de control.

**Pregunta 3.** ¿Cuáles son los principales conflictos que se presentan en la materia, y qué autoridad cree que es la competente para resolverlos?

**BJS:** Los principales conflictos en materia de seguros se desprenden en materia de seguros son:

- Diversidad de normas aplicables.
- Pluralidad de entes regulatorios y de control en la materia: incluyendo Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, Autoridades Sanitarias para el ramo de asistencia médica, Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera.
- Desconocimiento de los entes judiciales y administrativos sobre las nociones básicas de la materia.

Respecto cuál autoridad creo competente resolverlos, considero que por afinidad y naturaleza de las entidades que forman parte del sistema financiero privado con las que forman parte del sistema de seguros privados debería ser la Superintendencia de Bancos, la que resuelva contingencias derivadas del contrato de seguro.



**Pregunta 4.** ¿Considera técnica y jurídicamente correcto que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo resuelvan impugnación de resoluciones de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, pronunciándose en la sentencia sobre los contratos de seguros entre particulares?

**BJJ:** Sí, al cumplir con las condiciones esenciales de un acto administrativo, una resolución de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, es jurídicamente correcto que las impugnaciones en sede judicial sean sustanciadas ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.

**Pregunta 5.** ¿Qué afectaciones pueden tener para las partes procesales, que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo se pronuncien sobre la legalidad o validez de los contratos de seguros entre particulares?

¿Y cuando ordenan de forma inmediata el pago de la indemnización demandada, sin hacer los estudios necesarios para determinar la cuantía?

**BJJ:** El problema que se presenta ante esta inquietud radica en el contenido del artículo cuarenta y dos de la Ley General de Seguros, en la cual, en caso de que la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros resuelva el pago de un siniestro, la aseguradora deberá pagar bajo pena de liquidación forzosa. Dicha resolución estará basada exclusivamente en los documentos aportados por parte de la aseguradora y el asegurado sin entrar a un análisis real de la cuantía del siniestro, por lo que, en el supuesto consentido de que el Tribunal Contencioso Administrativo deje sin efecto una resolución emitida por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, cuyo pronunciamiento sea un pago indebido de un seguro, será necesario instaurar un juicio civil de pago indebido.

**Pregunta 6.** De acuerdo a su experiencia:

¿La competencia en materia de seguros entre particulares debería mantenerse en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo?

¿No sería técnicamente correcto que las unidades judiciales de lo civil sean quienes resuelvan tales tipos de disputas?

¿Cuál será su propuesta en ese sentido?

**BJS:** Ante la presente interrogante, considero que la competencia referente a las controversias que emanan de un incumplimiento de las obligaciones inherentes al contrato de seguro debe ser resueltas en fase administrativa ante la Superintendencia de Bancos por las razones expuestas en la pregunta tres del presente documento e impugnadas ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.

No obstante, cuando la controversia en materia de seguros radica en la cuantía del reclamo, es decir en el daño real a consecuencia del siniestro debe sustanciarse ante un juez civil.

Muchas gracias por su colaboración

### **Apéndice 3. Entrevista Dr. Víctor Gortaire**

Maestría Derecho Procesal

#### **Tema: Alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de seguros**

Autora: Ab. Denisse Loly Escobar Tola

#### **ENTREVISTA**

**Objetivo.** Recabar información que permita conocer aspectos importantes acerca del alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de contrato de seguros entre particulares.

**Sujetos de interés.** Profesionales de libre ejercicio, administradores de justicia y servidores públicos de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros con experiencia en materia contencioso-administrativa, seguros y civil

#### **CUESTIONARIO**

**Pregunta 1.** ¿Cuál es su ejercicio profesional en la actualidad?

Especialista jurídico 3, de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.

**Pregunta 2.** ¿Cuál ha sido su experiencia profesional en materia de contrato de seguros entre particulares?

La primera experiencia de mi trabajo profesional en materia de seguros, fue observar la antigüedad de la legislación que regulaba la actividad del contrato de seguro en el país, es decir, se encontraba regido por el Decreto Supremo publicado en el Registro Oficial No 123 del 07 de diciembre de 1963; siendo necesario actualizar recientemente esta legislación, a través de las reformas incorporadas al Código de Comercio, publicadas en el Registro

Oficial No. 497 del 19 de mayo de 2019. Otra particularidad que observo, es la desventaja que tienen los asegurados en relación de los contratos de seguros, que si bien tienen la característica de ser consensuales, en la práctica se convierten en contratos de adhesión, al contener condiciones que, por lo general otorgan mayores ventajas a la compañía aseguradora al momento de la ocurrencia del siniestro y el pago de la indemnización; siendo precisamente ésta, la razón que motiva la intervención de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, para dirimir las controversias entre el asegurado y la compañía aseguradora.

**Pregunta 3.** ¿Cuáles son los principales conflictos que se presentan en la materia, y qué autoridad cree que es la competente para resolverlos?

Los reclamos más comunes que se presentan a conocimiento de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, están relacionados con el siniestro de vehículos. Y, respecto a la autoridad competente para resolverlos (en el ámbito administrativo), estimo que debe continuar haciéndolo esta institución, por el hecho de encontrarse bajo su competencia el control societario, el de valores y el de seguros, que le permite contar con la información y entorno necesario para resolver este tipo de controversias.

**Pregunta 4.** ¿Considera técnica y jurídicamente correcto que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo resuelvan impugnación de resoluciones de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, pronunciándose en la sentencia sobre los contratos de seguros entre particulares?

Esta pregunta abarca dos criterios: i) la facultad legal que tienen los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, para conocer y resolver las controversias derivadas de los actos administrativos generados por la administración pública, lo cual no está en discusión; y, ii) la potestad legal que tienen para juzgar sobre el contenido mismo del contrato de seguros, es decir, para establecer si procede o no el pago de la obligación a favor del asegurado; ó, en su defecto, la restitución de lo indebidamente pagado por parte de la aseguradora, extralimitándose con ello a la naturaleza propia de sus atribuciones legales, esto es, simplemente declarar la validez o invalidez del acto administrativo impugnado, viabilizando con ello que las partes acudan a la vía civil y mercantil para que sea ésta la que determine el valor de la indemnización, ya sea a una u otra de las partes.

**Pregunta 5.** ¿Qué afectaciones pueden tener para las partes procesales, que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo se pronuncien sobre la legalidad o validez de los contratos de seguros entre particulares?

¿Y cuando ordenan de forma inmediata el pago de la indemnización demandada, sin hacer los estudios necesarios para determinar la cuantía?

La afectación que produzcan a las partes procesales dentro de sentencias dictadas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, está dada básicamente en la parte económica, lo cual constituye precisamente la razón de fondo del litigio. Digo esto, por cuanto las sentencias respecto de los contratos mercantiles (contratos de seguros), está dado por la confluencia de algunas variables, como, por ejemplo, capital, intereses, amortizaciones, depreciaciones; y, de ser el caso, el daño emergente, lucro cesante, sin desconocer los casos de pólizas que avalan la contratación pública cuya liquidación resulta sumamente técnica y precisa; circunstancias que no son calculadas ni evaluadas en las sentencias emitidas por estos Tribunales.

**Pregunta 6.** De acuerdo a su experiencia:

¿La competencia en materia de seguros entre particulares debería mantenerse en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo?

Por naturaleza los contratos de seguros deben ser resueltas por los jueces civiles, pues se trata de actividades mercantiles sujetas a su conocimiento y decisión; sin embargo, cuando están precedidos por actos administrativos (resoluciones de la SCVS), serán impugnables en sede judicial, lo que trastorna su naturaleza, y los obliga a someterse a la resolución de estos Tribunales.

¿No sería técnicamente correcto que las unidades judiciales de lo civil sean quienes resuelvan tales tipos de disputas?

Considero que técnica y jurídicamente, las controversias respecto a este tipo de contratos deben ventilarse ante los jueces de lo civil, pero como indiqué anteriormente, se hace necesario la intervención previa de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, cuando existe de por medio un acto administrativo impugnable en sede judicial.

¿Cuál será su propuesta en ese sentido?

Considero que las disposiciones contenidas en el Código Orgánico Monetario y Financiero, que incorpora a la Ley General de Seguros, y que le otorga la facultad a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, para que dirima las controversias originadas en los contratos de seguros, e inclusive antes de ello, a la Superintendencia de Bancos, fue dada con la finalidad de facilitar y agilizar los tiempos exagerados que tomaba a las partes la solución de estas controversias ante la justicia ordinaria; sin embargo estas mismas resoluciones dadas en el ámbito administrativo, pueden regresar a ventilarse ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en caso que las partes decidan recurrir a ellos, por así permitirlo el ordenamiento jurídico.

En este entorno, considero pertinente que la SCVS continúe realizando sus funciones en materia de seguros, en aras de disminuir los tiempos respecto a la resolución del pago de la indemnización de un siniestro; sin embargo, estimo necesario realizar una reforma legal, o en su defecto, un pronunciamiento de la Corte Nacional de Justicia, que limite la actuación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo respecto a la facultad que tienen para determinar o no, el valor de la indemnización en esta materia, más que todo por los rubros que se deben liquidar dentro del proceso.

Muchas gracias por su colaboración

## Apéndice 4. Entrevista Dr. Fabián Cueva

Maestría Derecho Procesal

### **Tema: Alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de seguros**

Autora: Ab. Denisse Loly Escobar Tola

#### **ENTREVISTA**

**Objetivo.** Recabar información que permita conocer aspectos importantes acerca del alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de contrato de seguros entre particulares.

**Sujetos de interés.** Profesionales de libre ejercicio, administradores de justicia y servidores públicos de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros con experiencia en materia contencioso-administrativa, seguros y civil

#### **CUESTIONARIO**

**Pregunta 1.** ¿Cuál es su ejercicio profesional en la actualidad?

Juez del Tribunal Distrital Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil.

**Pregunta 2.** ¿Cuál ha sido su experiencia profesional en materia de contrato de seguros entre particulares?

El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, tiene competencia para realizar el control de legalidad de las actuaciones administrativas, que en el presente caso corresponde a las resoluciones dictadas por Superintendencia de Compañías, Valores y

Seguros; por lo tanto, el Tribunal, de manera directa, no analiza los contratos de seguros entre particulares.

**Pregunta 3.** ¿Cuáles son los principales conflictos que se presentan en la materia, y qué autoridad cree que es la competente para resolverlos?

En materia de seguros entre particulares, existen diversos tipos de conflictos, los cuales deben ser resueltos por los jueces civiles.

**Pregunta 4.** ¿Considera técnica y jurídicamente correcto que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo resuelvan impugnación de resoluciones de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, pronunciándose en la sentencia sobre los contratos de seguros entre particulares?

Como se refirió en la primera pregunta, el TDCA, realiza el control de legalidad de la actuación de la administración pública, que en el presente caso corresponde a las resoluciones dictadas por Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, sin que ello implique que se analice el contenido ni la legalidad de la relación contractual entre particulares;

**Pregunta 5.** ¿Qué afectaciones pueden tener para las partes procesales, que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo se pronuncien sobre la legalidad o validez de los contratos de seguros entre particulares?

Las partes procesales se verían alejadas de su juez natural, que en el caso planteado es el Civil; no obstante como se ha manifestado, el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo, no es competente, y por lo tanto no se encarga del conocimiento de las controversias que surgen de la relación contractual entre particulares.

¿Y cuando ordenan de forma inmediata el pago de la indemnización demandada, sin hacer los estudios necesarios para determinar la cuantía?

Los Tribunales, al verificar que la ilegalidad de una actuación administrativa, genera afectaciones económicas al administrado, puede disponer en su sentencia la reparación o



resarcimiento, para lo cual debe auxiliarse de expertos en el tema; de no proceder de dicha manera, los afectados pueden interponer los recursos pertinentes.

**Pregunta 6.** De acuerdo a su experiencia:

¿La competencia en materia de seguros entre particulares debería mantenerse en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo?

Como se ha señalado reiteradamente, los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, no tienen competencia para resolver conflictos entre particulares; lo que se realiza es el control de legalidad de la actuación administrativa de las entidades del sector público.

¿No sería técnicamente correcto que las unidades judiciales de lo civil sean quienes resuelvan tales tipos de disputas?

Las unidades civiles resuelven los conflictos contractuales entre particulares.

¿Cuál será su propuesta en ese sentido?

En mi criterio, no existe un conflicto normativo en lo consultado, debiéndose dar el enfoque correcto a la actuación del TDCA, que tiene competencias diferentes, que no se contraponen ni superponen a las de un juez civil.

Muchas gracias por su colaboración

## Apéndice 5. Entrevista Abogado Jorge Sotomayor-Gray

Maestría Derecho Procesal

### **Tema: Alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de seguros**

Autora: Ab. Denisse Loly Escobar Tola

#### **ENTREVISTA**

**Objetivo.** Recabar información que permita conocer aspectos importantes acerca del alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de contrato de seguros entre particulares.

**Sujetos de interés.** Profesionales de libre ejercicio, administradores de justicia y servidores públicos de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros con experiencia en materia contencioso-administrativa, seguros y civil

#### **CUESTIONARIO**

**Pregunta 1.** ¿Cuál es su ejercicio profesional en la actualidad?

Soy asociado en un estudio jurídico con presencia en tres ciudades del país, trabajando para múltiples compañías nacionales y transnacionales. Además, soy abogado *in-house* de una entidad financiera nacional del segmento microcréditos.

**Pregunta 2.** ¿Cuál ha sido su experiencia profesional en materia de contrato de seguros entre particulares?

He podido incursionar en varias actividades relativas al mundo de los seguros, tanto respecto de la discusión y negociación de los términos contenidos en el contrato de seguros,

como en asuntos relativos a las controversias que de su ejecución o interpretación se derivan. Entre otros, he participado en los siguientes temas:

- a. Revisión de ofertas para suscripción de contratos de seguros; verificación de coberturas y análisis del ajuste de las mismas al giro del negocio de la contratante.
- b. Representación legal y patrocinio en causas relativas a siniestros y su cobertura por contratos de seguros. En este sentido, debo destacar que formo parte del equipo de atención a reclamos administrativos de una aseguradora internacional con presencia en Ecuador y que, además, he patrocinado reclamos administrativos de particulares en distintas ramas.
- c. Consultas a la Procuraduría General del Estado sobre el alcance de las disposiciones relativas a la operatividad del contrato de seguros.

**Pregunta 3.** ¿Cuáles son los principales conflictos que se presentan en la materia, y qué autoridad cree que es la competente para resolverlos?

La dispersión normativa es uno de los principales problemas existentes; al contrato de seguros le son aplicables normas contenidas en el Código de Comercio, en normativa de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, existen normas propias relativas a coberturas de salud prepagada, entre otras.

Además, existe un bajo nivel en técnica de seguros, las universidades están fallando al foro ecuatoriano porque no producen abogados que tengan nociones básicas sobre cómo operan los seguros; lo que deviene en que exista una marcada tendencia de los profesionales del derecho que no se dedican a hacer seguros de pretender ejecutar las pólizas a conveniencia, sin respetar las disposiciones contractuales.

El mundo financiero y el mundo de los seguros se mantienen interactuando en constante simbiosis, por lo que, a mi criterio, y sin perjuicio de que no mantiene la competencia en la actualidad, considero que la Superintendencia de Bancos debería ser el órgano técnico especializado encargado de dirimir conflictos en materia de seguros y que, por tanto, deberíamos volver al régimen de antaño donde teníamos una Superintendencia de Bancos y Seguros.

**Pregunta 4.** ¿Considera técnica y jurídicamente correcto que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo resuelvan impugnación de resoluciones de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, pronunciándose en la sentencia sobre los contratos de seguros entre particulares?

Sí. Las resoluciones y oficios que emite la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros para pronunciarse sobre conflictos en materia de seguros entre particulares, son, en estricto sentido jurídico, actos administrativos; por lo que, de manera natural, la competencia judicial debe recaer sobre dichos tribunales.

**Pregunta 5.** ¿Qué afectaciones pueden tener para las partes procesales, que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo se pronuncien sobre la legalidad o validez de los contratos de seguros entre particulares?

¿Y cuando ordenan de forma inmediata el pago de la indemnización demandada, sin hacer los estudios necesarios para determinar la cuantía?

Considero que uno de los pilares del contrato de seguros consiste en el respeto irrestricto a la autonomía de la voluntad de las partes; por lo que la revisión de la legalidad o validez de los contratos de seguros entre particulares que ejecute el mencionado tribunal, puede devenir en una afectación directa al derecho que tienen las partes de contratar libremente.

En otro ámbito, cuando se ordena de manera inmediata el pago sin hacer el análisis pertinente para verificar que la cuantía reclamada se ajuste al siniestro y sus particularidades, se puede generar una situación de desventaja para las aseguradoras, quienes deberán indemnizar de buenas a primeras y, posteriormente, en caso de que exista un pago no debido, tendrán que requerir judicialmente la devolución del pago en exceso.

**Pregunta 6.** De acuerdo a su experiencia:

¿La competencia en materia de seguros entre particulares debería mantenerse en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo?

¿No sería técnicamente correcto que las unidades judiciales de lo civil sean quienes resuelvan tales tipos de disputas? ¿Cuál será su propuesta en ese sentido?

Por todo lo expuesto, considero que en fase administrativa quien debe resolver es el ente de control pertinente (dejándose expresado que he considerado como ente administrativo idóneo a la Superintendencia de Bancos y Seguros); mientras que, en fase judicial, quien debe dirimir los conflictos es el tribunal contencioso administrativo.

Los jueces civiles pueden intervenir cuando se deba determinar el monto real del daño que ha tenido lugar debido al siniestro.

Muchas gracias por su colaboración

## **Apéndice 6. Entrevista Abogada Elvira Mera**

Maestría Derecho Procesal

### **Tema: Alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de seguros**

Autora: Ab. Denisse Loly Escobar Tola

#### **ENTREVISTA**

**Objetivo.** Recabar información que permita conocer aspectos importantes acerca del alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de contrato de seguros entre particulares.

**Sujetos de interés.** Profesionales de libre ejercicio, administradores de justicia y servidores públicos de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros con experiencia en materia contencioso-administrativa, seguros y civil

#### **CUESTIONARIO**

**Pregunta 1.** ¿Cuál es su ejercicio profesional en la actualidad?

Soy Abogada patrocinadora del Estado Ecuatoriano

**Pregunta 2.** ¿Cuál ha sido su experiencia profesional en materia de contrato de seguros entre particulares?

El Código Orgánico Monetario y Financiero estableció el plazo de un año, contado desde su publicación (12 de septiembre de 2014) para que la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, ejerza la vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión del régimen de seguros, en virtud de lo cual, la Superintendencia de Compañías Valores y

Seguros, creó la Intendencia Nacional de Seguros, mediante Resolución No. ADM-15-008 publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 340 de 22 de julio de 2015. En este sentido se podría decir que a partir de esa fecha, obtuve experiencia profesional en materia de contrato de seguros.

**Pregunta 3.** ¿Cuáles son los principales conflictos que se presentan en la materia, y qué autoridad cree que es la competente para resolverlos?

Los principales conflictos que se presentan en esa materia, son los contratos de seguros entre particulares por accidentes de tránsito, pérdida de mercadería, siniestro de incendios y medicina prepagada.

En materia administrativa, considero que están correctas las autoridades que ha nombrado para ello el ente controlador.

En materia judicial, están claramente determinadas las autoridades para ello, es decir la controversia en materia de seguros entre particulares las deben dirimir los jueces de lo civil o como lo imponga el contrato de seguros de ser el caso, acudir a los métodos alternativos de solución de conflicto; en materia de contratación pública son los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

**Pregunta 4.** ¿Considera técnica y jurídicamente correcto que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo resuelvan impugnación de resoluciones de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, pronunciándose en la sentencia sobre los contratos de seguros entre particulares?

Para mí no es lo correcto.

**Pregunta 5.** ¿Qué afectaciones pueden tener para las partes procesales, que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo se pronuncien sobre la legalidad o validez de los contratos de seguros entre particulares?

¿Y cuándo ordenan de forma inmediata el pago de la indemnización demandada, sin hacer los estudios necesarios para determinar la cuantía?

Si los Tribunales Contenciosos Administrativos, resolvieran únicamente sobre la legalidad y validez de los actos administrativos dictados por la entidad competente en materia de seguros y dispusieran que las partes se acojan a lo descrito en el contrato de seguros, estaría bien, hasta ahí no habría afectación para los intervinientes; pero por experiencia considero que la resolución de éstos en materia de seguros entre particulares, estarían perjudicando a la parte cuya resolución le es desfavorable, porque únicamente se ciñen a lo que existe en el expediente y no a exámenes especializados para determinar la indemnización real de acuerdo a cada caso; tomándose para sí competencias que no la tienen, con esto no se respeta lo que determina el Código Civil, en cuanto a que, el contrato es ley para las partes y lo que dispone claramente el artículo 42 de la Ley de Seguros, violentando el derecho a la seguridad jurídica.

Como lo indiqué en la pregunta anterior, los Tribunales Contenciosos Administrativos, no están observando lo acordado en los contratos de seguros firmado por los intervinientes, atribuyéndose así competencias y atribuciones que nos las tienen; y, como consecuencia de ello, perjudican siempre a la parte cuya sentencia le es desfavorable, con esto dejan de aplicar principio Iuria Novit Curia, es decir desconocen el derecho aplicable en estos casos.

**Pregunta 6.** De acuerdo a su experiencia:

¿La competencia en materia de seguros entre particulares debería mantenerse en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo?

¿No sería técnicamente correcto que las unidades judiciales de lo civil sean quienes resuelvan tales tipos de disputas?

¿Cuál será su propuesta en ese sentido?

NO, técnicamente sería correcto que las unidades judiciales de lo civil, resuelvan las controversias entre particulares en materia de seguros; lo que no pueden es analizar y revisar y resolver sobre los actos administrativos en materia de seguros entre particulares dictados por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, puesto que dichos actos administrativos únicamente son susceptibles de impugnar ante los Tribunales Contenciosos Administrativos, por así disponerlo la legislación ecuatoriana.

Mi propuesta es la siguiente:



- En el ámbito administrativo, debe seguir dirimiendo la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, tal y como está determinado en la legislación ecuatoriana.
- Las controversias en materia de seguros entre particulares, debe de ser resuelta tal y como lo estipula el contrato de seguro, o debe ser resuelta por los jueces de lo Civil.
- Los Tribunales Contenciosos Administrativos, únicamente deben acoger y analizar las impugnaciones de las resoluciones administrativas dictadas por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, en materia de seguros y declarar la validez o no de dichas resoluciones.

En caso de declarar su invalidez y por consiguiente nula las resoluciones administrativas, ordenar al ente de control que se exima de tratar tal controversia; y, disponer que por secretaria se remita a la sala de sorteos para que dicha controversia sea derivada al juez de lo civil; éste a su vez notificará al accionante para que reforme la demanda puesto que no se va a revisar o analizar el acto administrativo ya sentenciado, si no únicamente el contrato de seguro. Otra opción sería disponer que las partes contratantes se remitan a lo que dispone el contrato de seguros; es decir a la disputa en caso de controversias; cláusula obligatoria en todos los contratos de seguros.

Muchas gracias por su colaboración

## **Apéndice 7. Entrevista Abogado Miguel Ángel Saltos**

Maestría Derecho Procesal

### **Tema: Alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de seguros**

Autora: Ab. Denisse Loly Escobar Tola

#### **ENTREVISTA**

**Objetivo.** Recabar información que permita conocer aspectos importantes acerca del alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de contrato de seguros entre particulares.

**Sujetos de interés.** Profesionales de libre ejercicio, administradores de justicia y servidores públicos de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros con experiencia en materia contencioso-administrativa, seguros y civil

#### **CUESTIONARIO**

**Pregunta 1.** ¿Cuál es su ejercicio profesional en la actualidad?

Actualmente me desempeño como funcionario público en el cargo de Intendente Nacional de Procuraduría y Asesoría Institucional (INPAI) de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (SCVS).

**Pregunta 2.** ¿Cuál ha sido su experiencia profesional en materia de contrato de seguros entre particulares?

Previo a empezar a laborar en la SCVS, en 10 años de libre ejercicio profesional en algunas oportunidades tuve que patrocinar a personas naturales y jurídicas en sus reclamaciones de

coberturas de sus pólizas ante sus aseguradoras y en algunos casos en reclamos administrativos presentados ante el ente de control. Pero, desde hace más de 2 años que he venido desempeñando mis funciones como INPAI de la SCVS, mi experiencia profesional ha sido más cercana, porque entre las responsabilidades que tengo, está la de elaborar los informes jurídicos de las distintas impugnaciones administrativas que se presentan en materia de seguros, así como también la de patrocinar a la institución en las distintas demandas judiciales o constitucionales que suelen presentar en contra de resoluciones administrativas en materia de seguros.

**Pregunta 3.** ¿Cuáles son los principales conflictos que se presentan en la materia, y qué autoridad cree que es la competente para resolverlos?

Los conflictos observados varían según la rama del seguro al que pertenezcan los reclamos o las impugnaciones administrativas. En el caso de los seguros de vida o de salud, las divergencias suelen estar en supuestos ocultamientos de información de patologías o enfermedades catastróficas de los asegurados, que son alegados por las empresas aseguradoras para justificar sus negativas de coberturas. Otras discrepancias comunes que nos ha correspondido analizar son las relacionadas si los asegurados tienen o no el derecho de exigir que las aseguradoras cubran ciertos tratamientos que no están claramente definidos en las pólizas.

En los casos de seguros de accidentes, como aquellos que ofrecen coberturas por seguros de discapacidad, las controversias suelen centrarse en los aspectos si dicha discapacidad o incapacidad es total y permanente.

En el caso de seguros de daños o patrimoniales, también los problemas son diversos. Por ejemplo, en las pólizas de accidentes de vehículos, las aseguradoras suelen fijarse si se cometió una infracción de tránsito para negar la cobertura, o si el asegurado agravó el daño del vehículo, o si dejó abandonado el objeto asegurado.

En las pólizas de seguros multirriesgos, los problemas se originan por la falta de claridad, por la ambigüedad en las que las aseguradoras describen sus obligaciones y exclusiones en las pólizas. También son repetitivos los casos en que las discrepancias se centran en la liquidación de las sumas a indemnizar.

**Pregunta 4.** ¿Considera técnica y jurídicamente correcto que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo resuelvan impugnación de resoluciones de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, pronunciándose en la sentencia sobre los contratos de seguros entre particulares?

Más allá de que sea correcto, considero que sería conveniente para administrar justicia que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativos se enfocaran al análisis de la legalidad de los actos administrativos emitidos por la SCVS y en caso que sentenciaren que alguna resolución en materia de seguros careciera de esa legalidad, derivaran a un juez de lo civil el análisis del fondo de dicha controversia. Esto último sería lo más justo porque en esa nueva instancia, luego de que se practiquen las correspondientes pruebas y peritajes (de ser necesario), la autoridad judicial contaría con los elementos e insumos suficientes para la construcción de su criterio al momento de dictar sentencia.

**Pregunta 5.** ¿Qué afectaciones pueden tener para las partes procesales, que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo se pronuncien sobre la legalidad o validez de los contratos de seguros entre particulares?

¿Y cuando ordenan de forma inmediata el pago de la indemnización demandada, sin hacer los estudios necesarios para determinar la cuantía?

Las afectaciones son notorias, se impactan los intereses de la parte perjudicada, porque el fondo de las controversias en materia de seguros siempre serán las discusiones de la aplicación de una o varias cláusulas de las pólizas, y esto es evaluado en la instancia administrativas, pero cuando se recurre a la instancia judicial, se cuestiona la legalidad del acto administrativo y se pasa por alto el estudio del pacto acordado en la póliza. En definitiva se podría decir que se afecta el derecho a la legítima defensa.

**Pregunta 6.** De acuerdo a su experiencia:

¿La competencia en materia de seguros entre particulares debería mantenerse en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo?

Como lo he expresado en mis comentarios recientes, considero que la competencia en materia de seguros entre particulares debe ser conocida por jueces civiles y para la

evaluación de la legalidad de un acto administrativo la competencia debe radicar en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo.

¿No sería técnicamente correcto que las unidades judiciales de lo civil sean quienes resuelvan tales tipos de disputas?

Considero que sería lo más apropiado que los jueces de lo civil conozcan las controversias en materia de contratos de seguros entre particulares.

¿Cuál será su propuesta en ese sentido?

En el escenario de que en una acción contenciosa administrativa se sentenciare la ilegalidad de alguna resolución administrativa en materia de seguros, con el fin de no demorar más el proceso, una propuesta sería reformar el COGEP para que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo derive el expediente a un juez de lo civil para que sea tramitado en un proceso sumario.

Muchas gracias por su colaboración

## **Apéndice 8. Entrevista Abogado Rafael Luis Centeno Rodríguez**

Maestría Derecho Procesal

### **Tema: Alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de seguros**

Autora: Ab. Denisse Loly Escobar Tola

#### **ENTREVISTA**

**Objetivo.** Recabar información que permita conocer aspectos importantes acerca del alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de contrato de seguros entre particulares.

**Sujetos de interés.** Profesionales de libre ejercicio, administradores de justicia y servidores públicos de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros con experiencia en materia contencioso-administrativa, seguros y civil

#### **CUESTIONARIO**

**Pregunta 1.** ¿Cuál es su ejercicio profesional en la actualidad?

Juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil, por más de siete años.

**Pregunta 2.** ¿Cuál ha sido su experiencia profesional en materia de contrato de seguros entre particulares?

En los juzgados civiles, conocemos causas ejecutivas de facturas por cobro de primas, es importante resaltar que en estos casos, además de darle la calidad de ejecutivas, no requieren la aceptación para su validez. También conocemos las liquidaciones por cobro por repetición de pago de seguro, incluso en contra de la voluntad del asegurado.

En general, las obligaciones contenidas en las pólizas de seguro tienen acciones rápidas y preferentes, cuando las incoa la compañía de seguros.

**Pregunta 3.** ¿Cuáles son los principales conflictos que se presentan en la materia, y qué autoridad cree que es la competente para resolverlos?

Como ya he mencionado, desde la aseguradora, por lo regular es el cobro de las obligaciones que nacen de la emisión de las primas y de los pagos de seguros.

Desde el asegurado o beneficiario, por lo regular, nace de la negativa del seguro a pagar el valor de la póliza por alguna de las exclusiones que contengan sus cláusulas, dicha negativa, es conocida inicialmente por la Superintendencia de Bancos y Seguros, que abre una investigación al respecto y resuelve, a favor; o, en contra del asegurado o beneficiario, posteriormente, esta decisión puede ser impugnada en la propia sede administrativa y finalmente en sede judicial, ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

**Pregunta 4.** ¿Considera técnica y jurídicamente correcto que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo resuelvan impugnación de resoluciones de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, pronunciándose en la sentencia sobre los contratos de seguros entre particulares?

Es importante resaltar que nuestro ordenamiento, por aspectos políticos, que no deben ser analizados desde el ámbito jurídico, protegen preferentemente, a las instituciones de seguros, a favor del beneficiario, incluso contra la voluntad del asegurado, que en varias circunstancias el valor pagado por seguro, puede ser repetido contra el propio asegurado; y, que las exclusiones son un mecanismo contractual muy importante, sobre todo, cuando el equilibrio de poder entre el asegurado y el seguro es inexistente.

Siendo así, es lógico que exista una institución estatal que prevea y vigile el comportamiento de las compañías de seguros y el cumplimiento de su función económica, evitando el abuso de sus potestades y delimitando el claro desequilibrio que puede existir entre las partes contratantes.

Ahora bien, puede llevar a un error conceptual grave, cuando se pretende afirmar que el contrato de seguro es entre privados, sin aclarar o por lo menos delimitar dicho concepto, pues no es lo mismo, que se contrate un seguro por una multinacional, que puede discutir y

acordar cláusulas especiales en su póliza, que la persona que acaba de comprar un vehículo y le imponen el contrato de seguro, con características claras de adhesión, es decir, no puede discutir las cláusulas que contiene; y, que se encuentra evidentemente en una clara desventaja frente al vendedor y la compañía de seguros.

Es para este último caso, que existe el recurso administrativo ante la Superintendencia de Bancos y Seguros, porque, la vía administrativa, se considera más apropiada, rápida y eficaz para resolver el conflicto, investigar la causa por la que se ha negado el cumplimiento del contrato de seguro y facilitar a personal experto en materia de seguros, para que revise cada causa, solo después de la resolución administrativa en última instancia, es que se procede a activar la vía jurisdiccional ante el Tribunal Contencioso Administrativo, pero debemos entender que este órgano jurisdiccional no tiene como primera función revisar el contrato y sus cláusulas (que luego, efectivamente lo debe hacer para motivar y fundamentar su decisión) sino revisar, analizar; y, ratificar o destruir, la presunción de legalidad que tiene la decisión administrativa, la misma que ha sido emitida luego de un debido proceso, que ha garantizado a las partes la actuación de prueba y su contradicción.

Entonces, el derecho del usuario, se protege desde la vía administrativa y termina en la judicial, por lo que a mi modo de ver, siendo de ultima ratio, la solución judicial, se beneficia que no exista saturación de causas en la vía jurisdiccional, que se reduzcan costos, que en la vía judicial, tienden a ser más altos, porque no tenemos peritos de planta en materia de seguros; y, porque en los casos en que el ordenamiento jurídico encuentra que existe un altísimo nivel de desequilibrio entre las partes, como pueden ser los seguros, sobre todo de adhesión, los jueces que conocen dichas causas, sean especiales, lo que encarecería la justicia en general.

**Pregunta 5.** ¿Qué afectaciones pueden tener para las partes procesales, que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo se pronuncien sobre la legalidad o validez de los contratos de seguros entre particulares?

¿Y cuando ordenan de forma inmediata el pago de la indemnización demandada, sin hacer los estudios necesarios para determinar la cuantía?

Existen dos errores en las preguntas planteadas, en primer lugar el Tribunal Contencioso Administrativo no analiza la legalidad o validez del contrato de seguros, a no ser que, existe un recurso de nulidad sobre el mismo; y, incluso en ese caso, no sería el competente para



analizar ese litigio, sino un Juez Civil, porque las nulidades contractuales, no son materia contenciosa administrativa.

Lo que revisa el Tribunal es la legalidad de las actuaciones del servicio público y la validez de las decisiones que se han tomado en vía administrativa, verificando que se haya respetado el debido proceso, el acceso a la tutela administrativa, el legítimo derecho a la defensa y la contradicción y finalmente, en caso de ser necesario, los hechos que suscitaron el litigio.

Es interesante la segunda pregunta, porque también parte de un error conceptual, las garantías de cobro, la efectividad del sistema de justicia y la prioridad sistémica, están de parte de las compañías de seguros, quienes pueden iniciar acciones ejecutivas e incluso de ejecución sobre las obligaciones que tienen a su favor, el que desea apremiar a una compañía de seguros, primero debe agotar la vía administrativa, con todas sus etapas y momentos para presentar pruebas; y, luego, agotar la vía jurisdiccional, con momentos oportunos para que se defiendan las partes, aportando las pruebas que crean necesarias.

**Pregunta 6.** De acuerdo a su experiencia:

¿La competencia en materia de seguros entre particulares debería mantenerse en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo?

Si, ya he dicho que la mejor vía de protección de los derechos de los asegurados y beneficiarios, por los costos que generaría al Estado, es la sede administrativa mediante un órgano de control, son las actuaciones de este órgano de control, que son revisadas en sede judicial.

¿No sería técnicamente correcto que las unidades judiciales de lo civil sean quienes resuelvan tales tipos de disputas?

No, los Juzgados Civiles recogen las disputas de la parte fuerte de la relación, cuando las obligaciones son a su favor, para la parte débil, es correcto que el Estado haya creado una institución de protección de los derechos del usuario y que sea ésta, quien a través de sus servidores especializados en la materia resuelvan las disputas de negativa de pago de las pólizas.

¿Cuál será su propuesta en ese sentido?

Como se ha visto, considero que primero debe realizarse una reforma legal que fortalezca la protección de los asegurados y beneficiarios, cuando estos son personas naturales y han

adquiridos servicios con contratos de adhesión; y, posteriormente, fortalecer la protección de derechos del consumidor, en esta área.

Muchas gracias por su colaboración

**Apéndice 9.** Entrevista Abogado Roberto Luis Gómez Villavicencio

Maestría Derecho Procesal

**Tema: Alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de seguros**

Autora: Ab. Denisse Loly Escobar Tola

**ENTREVISTA**

**Objetivo.** Recabar información que permita conocer aspectos importantes acerca del alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de contrato de seguros entre particulares.

**Sujetos de interés.** Profesionales de libre ejercicio, administradores de justicia y servidores públicos de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros con experiencia en materia contencioso-administrativa, seguros y civil

**CUESTIONARIO**

**Pregunta 1.** ¿Cuál es su ejercicio profesional en la actualidad?

Actualmente me desempeño como Director Nacional de Normativa y Reclamos de la Intendencia Nacional de Seguros de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (en adelante SCVS).

**Pregunta 2.** ¿Cuál ha sido su experiencia profesional en materia de contrato de seguros entre particulares?

Desde el mes de octubre del 2017 me he dedicado diariamente a la revisión y resolución de reclamos administrativos en materia de seguros privados, debido a mi trabajo en la SCVS.

**Pregunta 3.** ¿Cuáles son los principales conflictos que se presentan en la materia, y qué autoridad cree que es la competente para resolverlos?

La mayor parte de los conflictos entre asegurados o beneficiarios y compañías aseguradoras se presentan cuando éstas objetan total o parcialmente –o no lo hacen oportunamente– los pagos de indemnizaciones derivadas de contratos de seguros.

De acuerdo con el artículo 42 de la Ley General de Seguros, Libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero (en adelante LGS), la SCVS es competente para conocer y resolver, en sede administrativa, los reclamos que asegurados o beneficiarios de contratos de seguros tengan contra aseguradoras que han objetado total o parcialmente el pago de indemnizaciones de seguros, o no lo han hecho oportunamente.

En sede judicial la competencia la tienen los jueces civiles, sin perjuicio de los métodos alternativos de solución de conflictos que procedan conforma a la Ley o los contratos. Cabe indicar que el ejercicio de la acción civil por parte del asegurado o beneficiario impide el inicio o la continuación del procedimiento administrativo.

**Pregunta 4.** ¿Considera técnica y jurídicamente correcto que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo resuelvan impugnación de resoluciones de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, pronunciándose en la sentencia sobre los contratos de seguros entre particulares?

La competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo es respecto del acto administrativo expedido por la SCVS dentro de un reclamo administrativo de seguros, y, como toda competencia, nace de la Ley, concretamente de la disposición del inciso sexto del artículo 42 de LGS y de la del artículo 300 del Código Orgánico General de Procesos.

En ese sentido considero que es jurídicamente correcto que estos Tribunales conozcan las acciones contra resoluciones de reclamos administrativos de seguros expedidas por la SCVS, máxime cuando, según el inciso sexto del artículo 42 de la LGS, la aseguradora debe primero honrar su obligación antes de incoar la demanda.

Cabe aclarar que, también según el inciso sexto del artículo 42 de la LGS, la acción contencioso administrativa corresponde solo a la aseguradora, y la acción civil solo al asegurado o beneficiario.

**Pregunta 5.** ¿Qué afectaciones pueden tener para las partes procesales, que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo se pronuncien sobre la legalidad o validez de los contratos de seguros entre particulares?

Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo tienen competencia es para hacer el control de legalidad del acto administrativo expedido por la SCVS, y para tutelar derechos afectados por tal acto, lo que por supuesto, tras el correspondiente fallo ejecutoriado, podría producir efectos en la relación contractual. Sin embargo, según se explicó anteriormente, la aseguradora solo puede incoar la acción contencioso administrativa luego del pago ordenado por la SCVS.

¿Y cuando ordenan de forma inmediata el pago de la indemnización demandada, sin hacer los estudios necesarios para determinar la cuantía?

A mi criterio los Tribunales de lo Contencioso Administrativos no son competentes para ordenar pagos indemnizatorios en materia de seguros puesto que solo pueden conocer las acciones de las aseguradoras contra las resoluciones de reclamos de seguros expedidas por la SCVS, a fin de controlar su legalidad o tutelar derechos vulnerados por tales actos administrativos.

**Pregunta 6.** De acuerdo a su experiencia:

¿La competencia en materia de seguros entre particulares debería mantenerse en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo?

Esta competencia no es de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, sino de la SCVS en sede administrativa, y de los jueces civiles en sede judicial, sin perjuicio de los métodos alternativos de solución de conflictos. La competencia de los Tribunales es solo para el control de legalidad del acto administrativo de la SCVS o la tutela de derecho vulnerados por el mismo.

¿No sería técnicamente correcto que las unidades judiciales de lo civil sean quienes resuelvan tales tipos de disputas?

Es lo correcto en sede judicial.

¿Cuál será su propuesta en ese sentido?

Considero que el sistema es apropiado, pues el asegurado o beneficiario tiene la opción de reclamar la falta de pago de una indemnización bien en sede administrativa bien en sede judicial, o en ambas, sin perjuicio de los métodos alternativos de solución de conflictos, mientras que la aseguradora tiene garantizado su derecho a la defensa en todos esos contextos.

Muchas gracias por su colaboración

**Apéndice 10.** Entrevista PhD Milton Velásquez

Maestría Derecho Procesal

**Tema: Alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de seguros**

Autora: Ab. Denisse Loly Escobar Tola

**ENTREVISTA**

**Objetivo.** Recabar información que permita conocer aspectos importantes acerca del alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de contrato de seguros entre particulares.

**Sujetos de interés.** Profesionales de libre ejercicio, administradores de justicia y servidores públicos de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros con experiencia en materia contencioso-administrativa, seguros y civil

**CUESTIONARIO**

**Pregunta 1.** ¿Cuál es su ejercicio profesional en la actualidad?

En la actualidad me desempeño como juez Corte Nacional de Justicia en la Sala Contencioso Administrativo.

**Pregunta 2.** ¿Cuál ha sido su experiencia profesional en materia de contrato de seguros entre particulares?

Pues la experiencia que he tenido es a más de ser un cliente en contrato de seguros pues, he tenido la posibilidad de intervenir en procesos de naturaleza civil y contenciosa en materia de contratos de seguro.

**Pregunta 3.** ¿Cuáles son los principales conflictos que se presentan en la materia, y qué autoridad cree que es la competente para resolverlos?

Yo creo que en este punto hay que hacer una digresión, es decir el contrato de seguros es desde luego es un contrato privado y las cuestiones relacionadas con los acuerdos de partes se tienen que dirimir ante los Jueces de lo privado, de hecho yo trabajaba como Juez de lo Civil dirimido estos conflictos e discutido estos conflictos mejor dicho, dentro de la esfera de los jueces de derecho privado, respetando las reglas relacionadas con el pacta sunt servanda y estas reglas contractuales generales, el problema es que el contrato de seguros, el área de seguros, es una actividad económica que se encuentra regulada por entidades públicas que participan regulando y no solamente regulando en el sentido propio, que es estableciendo normas sino también ejerciendo un control concreto sobre los resultados de este acto o contrato y ese rol de control es un rol de derecho público cuya revisión judicial le corresponde contencioso administrativo pero ojo hay que establecer la línea desde luego que hay límites.

**Pregunta 4.** ¿Considera técnica y jurídicamente correcto que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo resuelvan impugnación de resoluciones de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, pronunciándose en la sentencia sobre los contratos de seguros entre particulares?

Aquí existe una limitante, yo puedo controlar es decir el control judicial de la administración, control judicial de las decisiones administrativas, es un control desde luego que de la legalidad por lo tanto si es ilegal, se tiene que declarar dentro del contencioso si tiene carácter de nulidad es decir si el acto administrativo que se está controlando tiene un vicio poderoso pues tiene que declararse a su nulidad, pero en eso se basa el control el control, no puede y no puede llegar a reemplazar la decisión de la autoridad administrativa, salvo en casos expresamente regulados o sea que sean potestades reguladas. ¿Y por qué comentario? porque existen potestades discrecionales y conceptos jurídicos indeterminados que tiene que determinar la autoridad controladora, el agente regulador que en este caso en la Superintendencia, que los Jueces Contenciosos no pueden llenar, no pueden determinar por una sencilla razón y es porque no tienen el conocimiento del expertis técnico, entonces en ese contexto el control de los contratos, el control de los actos jurídicos de las



superintendencias, no debe ir más allá de este control de legalidad que realizan sobre ellos no podrían reemplazar a la administración, sea Superintendencia tomando una decisión en su lugar salvo que estemos ante una potestad reglada tan reglada cuya conclusión sea evidente inmediata y esto lo comenta la jurisprudencia desde antiguo, Eduardo González & Autoridad Portuaria de Guayaquil, de la Corte Nacional de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo, por poner un ejemplo.

**Pregunta 5.** ¿Qué afectaciones pueden tener para las partes procesales, que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo se pronuncien sobre la legalidad o validez de los contratos de seguros entre particulares?

¿Y cuando ordenan de forma inmediata el pago de la indemnización demandada, sin hacer los estudios necesarios para determinar la cuantía?

Perfecto, está aquí determinado uno de los problemas, el control del acto administrativo, el control de las actividades jurídicas de la administración, no puede ir más allá como ya he dicho anteriormente de ese control, puede disponerse alguna medida de reparación, como retrotraer el procedimiento administrativo, que se tome una nueva decisión teniendo en cuenta ciertos parámetros, etcétera, etcétera, pero el Estado no puede reemplazar, justamente por datos como usted menciona, que en efecto pues este ordenó sin tener los conocimientos técnicos el expertís técnico que le comentaba, entonces sin duda esto es perjudicial para el administrado y sin duda yo creo que es que tiene que ser muy fino, tiene que tenerse mucho tino, en el control que debe existir en este tipo de actividades en que el Estado actúa como una actividad económica super regular como materia de seguros.

**Pregunta 6.** De acuerdo a su experiencia:

¿La competencia en materia de seguros entre particulares debería mantenerse en los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo?

¿No sería técnicamente correcto que las unidades judiciales de lo civil sean quienes resuelvan tales tipos de disputas?

¿Cuál será su propuesta en ese sentido?

La competencia de contratos debe ser en cuestión contractual es y debe ser de conocimiento de los particulares, cuando un particular decide acudir al ente jurisdiccional a demandar a la

compañía concreta el pago de los correspondientes para que se cumpla el contrato de seguro, pero también si es que el particular optado por la vía administrativa con alguna reclamación, el resultado de esa vía administrativa y el acto que se emiten ella tiene que conocer el juez del contencioso desde el enfoque del control de legalidad, no desde el enfoque de revisar si el contrato de seguro está bien o está mal si se ha cumplido no incumplir la cláusula no, no, no, no y no, control de legalidad del acto que es distinto de la materia técnica concreta en la que se refiera.

Ahora el problema no es ese el problema al final es, si el particular tiene o debería tener esa opción entre elegir en un reclamo ante el ente regulador o en otro reclamo ante él o directamente el reclamo ante el ciudadano en contra del otro ciudadano, yo creo que la discusión de fondo es, si es que es oportuno o si hay mérito y conveniencia, de que exista esta fase administrativa.

Muchas gracias por su colaboración



Presidencia  
de la República  
del Ecuador



Plan Nacional  
de Ciencia, Tecnología,  
Innovación y Saberes



**SENESCYT**

Secretaría Nacional de Educación Superior,  
Ciencia, Tecnología e Innovación

## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Abg. Denisse Loly Escobar Tola**, con C.C 0926607631 autora del trabajo de titulación: **Alcance del control judicial dentro del procedimiento contencioso administrativo en materia de seguros**, previo a la obtención del grado de **MAGÍSTER EN DERECHO PROCESAL** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de graduación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 30 de noviembre del 2021

f.

Abg. Denisse Loly Escobar Tola

C.C: 0926607631

## REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

### FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN

<b>TÍTULO Y SUBTÍTULO:</b>	ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL DENTRO DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE SEGUROS		
<b>AUTOR(ES)</b> (apellidos/nombres):	Denisse Loly Escobar Tola		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES)</b> (apellidos/nombres):	Dra. Nuria Pérez Puig, PhD		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>UNIDAD/FACULTAD:</b>	Sistema de Posgrado		
<b>MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:</b>	Maestría en Derecho Procesal		
<b>GRADO OBTENIDO:</b>	Magíster en Procesal		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>	30 de noviembre del 2021	<b>No. DE PÁGINAS:</b>	
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	CONTROL JUDICIAL. DERECHO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO. SEGUROS.		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Control Judicial, Procedimiento Contencioso Administrativo, Contrato De Seguros, Conflicto De Competencias.		
<b>RESUMEN/ABSTRACT</b>	<p>Como <b>antecedente</b> de la presente investigación se aprecia la falta de delimitación de las competencias entre los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y las Unidades Judiciales de lo Civil, lo que trae como consecuencia que, en ambas jurisdicciones se conozcan procesos en materia de seguros, donde figuran como partes procesales, la entidad aseguradora y el asegurado que se obligan por un contrato de derecho privado. El <b>objetivo</b> consiste en identificar los presupuestos teóricos y metodológicos en que se sustenta el control judicial de la administración pública y evidenciar los problemas prácticos que se suscitan en la solución de conflictos originados por contratos de seguros ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo. La investigación tiene un alcance exploratorio, descriptivo y explicativo; para su desarrollo se aplicó una <b>metodología</b> de análisis documental que permitió sistematizar los aspectos más relevantes del tema desde el punto de vista teórico y normativo, complementada con la aplicación de una encuesta a expertos en materia de seguros y en derecho procesal, relacionados con procedimientos administrativos ventilados ante la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros. Los <b>resultados</b> obtenidos del estudio documental y las entrevistas permitieron obtener como efecto que, por la naturaleza privada del contrato de seguros, los conflictos entre las partes deberían ser conocidos y resueltos por las Unidades Judiciales de lo Civil. La <b>conclusión</b> es que la Corte Nacional de Justicia debería emitir una Resolución donde disipe el conflicto de competencias entre los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y las Unidades Judiciales de lo Civil, reservando la competencia a esta última.</p>		
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> NO	
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	Teléfono: 0999097591	E-mail: <a href="mailto:loly.escobartola88@hotmail.es">loly.escobartola88@hotmail.es</a>	
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:</b>	Nombre: Denisse Loly Escobar Tola		
	Teléfono: +593-992854967		
	E-mail: <a href="mailto:ing.obandoo@hotmail.com">ing.obandoo@hotmail.com</a>		
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>			
<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>			
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>			
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>			

