



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

TEMA

**La competencia contenciosa administrativa en controversias derivadas de
actos en materia de seguros.**

AUTOR

Abg. Cedeño Bolaños, Geancarlos Jair

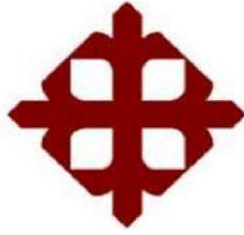
**TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL GRADO
ACADÉMICO DE: MAGÍSTER EN DERECHO MENCIÓN DERECHO
PROCESAL**

REVISORA

Dra. Pérez Puig-Mir de Wright, Nuria

.

Ecuador, mayo del 2026



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación fue realizado en su totalidad por **Geancarlos Jair Cedeño Bolaños**, como requerimiento parcial para la obtención del grado académico de **Magister en Derecho mención Derecho Procesal**.

Dra. Pérez Puig-Mir de Wright, Nuria

REVISORA

Dra. Pérez Puig-Mir de Wright, Nuria

DIRECTORA DE LA MAESTRÍA

Guayaquil, 04 de mayo del 2026



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, Abg. Cedeño Bolaños Geancarlos Jair

DECLARO QUE:

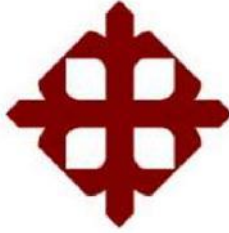
El trabajo de titulación: **“La competencia contenciosa administrativa en controversias derivadas de actos en materia de seguros”**, previo a la obtención del **Grado Académico de Magister en Derecho mención Derecho Procesal**, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan durante el desarrollo del trabajo investigativo, 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 en mención.

Guayaquil, 04 de mayo del 2026

EI AUTOR

Abg. Cedeño Bolaños Geancarlos Jair



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL**

AUTORIZACIÓN

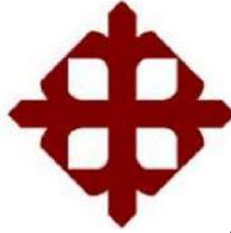
Yo, Abg. Cedeño Bolaños Geancarlos Jair

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la **publicación** en la biblioteca de la institución del trabajo de titulación previo a la obtención del Grado Académico de Magister en Derecho Mención Derecho Procesal en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, titulado: “**La competencia contenciosa administrativa en controversias derivadas de actos en materia de seguros**”, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, 04 de mayo del 20216

EL AUTOR:

Abg. Cedeño Bolaños Geancarlos Jair



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
SISTEMA DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO PROCESAL
INFORME DE COMPILATIO**



Informe de análisis

Compilatio Magister+ | UCSG-EC- Universidad Católica de Santiago de Guayaquil

ENSAYO FINAL - GEANCARLOS CEDEÑO - CORREGIDO

ID : 09ec66e1ca968c7b169be3546b069a0dc7344338



4%

Textos sospechosos

Nombre del fichero : ENSAYO FINAL - GEANCARLOS CEDEÑO -
CORREGIDO.txt

Tamaño del archivo original : 298,18 kB

Número de palabras : 5242

Número de caracteres : 35966

Depositante : Miguel Antonio Hernández Terán

Fecha de depósito : 28 de abril de 2026

Tipo de carga : interface

fecha de fin de análisis : 28 de abril de 2026

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN	VII
ABSTRACT	VI
1. INTRODUCCIÓN	2
2. MARCO TEÓRICO	6
2.1. FUNDAMENTACIÓN DESDE LA TEORÍA Y DOCTRINA RESPECTO A LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DISTRITALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN ESTE TIPO DE CONTROVERSIAS. .	6
2.1.1. El carácter estatutario del Derecho Administrativo	6
2.1.2. Naturaleza del acto administrativo	7
2.1.3. El control de legalidad	8
2.1.4. Acción de plena jurisdicción	10
2.2. MARCO NORMATIVO ECUATORIANO	11
2.3. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL	13
2.4. ANÁLISIS CRÍTICO – AFECTACIÓN DEL PROBLEMA DE ESTUDIO EN LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.	16
2.5. REFLEXIÓN FINAL Y PROPUESTA	20
CONCLUSIONES	21
BIBLIOGRAFÍA	23

RESUMEN

El presente trabajo analiza la competencia jurisdiccional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer las controversias derivadas de impugnaciones de actos administrativos en materia de seguros, específicamente cuando el asegurado pretende el pago de una indemnización frente a la negativa de una aseguradora. A partir del artículo 42 de la Ley General de Seguros —incorporada al Código Orgánico Monetario y Financiero—, se examina el procedimiento administrativo ante la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros y su posterior impugnación judicial. La investigación emplea una metodología de interpretación sistemática constitucional y legal, contraste doctrinal y análisis jurisprudencial. La hipótesis central sostiene que la competencia debe determinarse por la naturaleza del acto impugnado y el objeto de la pretensión procesal, y no por la naturaleza privada del contrato ni por una interpretación literal de "justicia ordinaria". Este criterio encuentra respaldo en la jurisprudencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que ha ratificado la competencia de esta jurisdicción, contribuyendo a la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva.

Palabras clave: competencia jurisdiccional, jurisdicción contencioso-administrativa, acto administrativo, tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, contrato de seguro

ABSTRACT

This essay analyzes the jurisdictional competence of the Administrative Contentious Tribunal to hear disputes arising from challenges to administrative acts in insurance matters, specifically when the insured seeks compensation following an insurer's denial of payment. Drawing on Article 42 of the General Insurance Law —incorporated into the Organic Monetary and Financial Code— the study examines the administrative procedure before the Superintendency of Companies, Securities and Insurance, and its subsequent judicial review. The research employs a methodology based on systematic constitutional and statutory interpretation, doctrinal contrast, and critical jurisprudential analysis. The central hypothesis argues that jurisdictional competence must be determined by the nature of the challenged act and the object of the procedural claim, rather than by the private nature of the insurance contract or a literal reading of the term "ordinary justice." This position is supported by the jurisprudence of the Specialized Administrative Contentious Chamber of the National Court of Justice, which has confirmed the competence of this jurisdiction, thereby strengthening legal certainty and the right to effective judicial protection.

Keywords: jurisdictional competence, administrative law jurisdiction, administrative act, effective judicial protection, legal certainty, insurance contract.

1. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo busca determinar la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) para conocer y resolver las controversias derivadas de impugnaciones de actos administrativos en asuntos relacionados cuando el asegurado pretenda el pago de la indemnización de la póliza de seguro entre particulares.

La competencia jurisdiccional es una de las bases sobre las cuales se yergue el debido proceso, así como la seguridad jurídica en el Estado, ambos estructuran los pilares que permiten el correcto funcionamiento del Estado ecuatoriano.

En el marco normativo nacional, la unidad jurisdiccional se encuentra reconocida en los artículos 167 y 168 tercer numeral de la Constitución de la República. Este principio prescribe que la facultad de administrar justicia nace del pueblo, sin embargo, esta se ejerce solamente por los órganos que forman parte de la Función Judicial y/o por aquellos que encuentre reconocimiento expreso en la Carta Magna.

La Ley General de Seguros¹, que en la actualidad forma parte del Libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero, en su artículo 42 crea un procedimiento especial que se debe observar al momento de presentar una reclamación de naturaleza administrativa ante la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (SCVS) cuando una aseguradora

¹ **Ley General de Seguros: Art. 42**, sexto inciso estatuye: “En sede judicial, el asegurado cuyo reclamo haya sido negado podrá demandar a la aseguradora ante la justicia ordinaria o recurrir a los procedimientos alternativos de solución de controversias estipulados en el contrato de seguro. (LGS, 2014)

niega el pago de una indemnización, cuyo origen sea el propio contrato de seguro. De este procedimiento administrativo es susceptible de ser impugnado en la vía judicial, para lo cual existen reglas particulares para el asegurado y la aseguradora.

Para el jurista Libardo Rodríguez R., “Las superintendencias se consideran “organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas”. (Rodríguez, 2018)

De la revisión del Código Orgánico General de Procesos², así como del Código Orgánico de la Función Judicial³ se extrae que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es el competente para realizar el control de legalidad de los actos administrativos, cuya fuente es la sede administrativa.

El maestro Juan Carlos Cassagne nos enseña que “el acto administrativo es toda declaración proveniente de un órgano estatal, emitida en ejercicio de la función materialmente administrativa y caracterizada por un régimen administrativo propio y típico del derecho público, que genera efectos jurídicos individuales directos con relación a los administrados destinatarios del acto”. (Cassagne, 2016)

² **COGEP: Art. 326.-** Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones: 1. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. (COGEP, 2015)

³ **COFJ: Art. 217.-** Atribuciones y deberes.- Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo: 1. Conocer y resolver las controversias que se suscitaren entre la administración pública y los particulares por violación de las normas legales o de derechos individuales, ya en actos normativos inferiores a la ley, ya en actos o hechos administrativos, siempre que tales actos o hechos no tuvieren carácter tributario; 4. Conocer y resolver las demandas que se propusieren contra actos, contratos o hechos administrativos en materia no tributaria, expedidos o producidos por las instituciones del Estado que conforman el sector público y que afecten intereses o derechos subjetivos de personas naturales o jurídicas; (...); (COFJ, 2009)

Sin embargo, la confusión surge cuando el artículo 42 de la Ley General de Seguros, hace referencia a la “justicia ordinaria” y el conflicto subyacente aparenta ser entre particulares, lo que ha llevado en múltiples ocasiones a que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo declare que es incompetente, remitiendo los autos al Juez de la Unidad Judicial de lo Civil, aun cuando la pretensión incluya la impugnación de una resolución administrativa emitida por la SCVS.

Un ejemplo paradigmático lo tenemos en la causa No. 09802-2023-00048 (Corte Provincial del Guayas, Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con Sede en el Cantón Guayaquil [TDCA-Guayaquil], 2023), en la cual, al calificarse la demanda mediante voto salvado, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo se inhibió de conocer la demanda, declarándose incompetente y remitiendo el proceso ante un Juez de la Unidad Judicial de lo Civil. Posteriormente, en el caso subjúdice, mediante voto de mayoría, se dictó su resolución y la parte accionada interpuso Recurso Extraordinario de Casación. Dicho fallo fue revisado por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia confirmó mediante sentencia la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer y resolver las controversias derivadas de impugnaciones de actos administrativos en asuntos relacionados, cuando el asegurado pretenda el pago de la indemnización de la póliza de seguro entre privados.

En ese sentido, el presente ensayo se propone analizar críticamente la delimitación de la competencia en las controversias derivadas del artículo 42 de la Ley General de Seguros, examinando el marco constitucional, legal y jurisprudencial vigente en el Ecuador. En este

contexto, el problema jurídico que orienta el presente ensayo se formula en las siguientes preguntas:

1. ¿La aplicación del artículo 42 de la Ley General de Seguros ha permitido una delimitación clara de la competencia jurisdiccional entre la justicia ordinaria y la jurisdicción contencioso-administrativa, o subsisten criterios contradictorios que comprometen la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva?

2. ¿Debe radicarse la competencia para conocer las impugnaciones judiciales de las resoluciones dictadas por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros expedidas con base al Art. 42 de la Ley General de Seguros en la justicia civil ordinaria o en la jurisdicción contencioso-administrativa?

La hipótesis que se sostiene es que la competencia jurisdiccional no debe determinarse solo por la naturaleza privada del contrato de seguro ni tampoco, por una interpretación literal de la expresión “justicia ordinaria”, sino por la naturaleza del acto impugnado y por el objeto de la pretensión procesal. Cuando la acción tiene por finalidad cuestionar la legalidad de una resolución administrativa emitida en ejercicio de potestad pública, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa conocer y resolver la controversia, aun cuando el conflicto material derive de una relación contractual entre privados, tal como lo ha definido la línea jurisprudencial de la Corte Nacional de Justicia.

El objetivo de este trabajo es efectuar un análisis de naturaleza jurídica y analítica, que se encuadre en el ámbito normativo de Ecuador, lo que incluye las normas constitucionales y legales, de la misma forma que los enfoques doctrinarios y

jurisprudenciales que sean relevantes para el caso. Lo anterior con la finalidad de definir adecuadamente si la competencia para conocer estas acciones de impugnación corresponde a la justicia civil o la contenciosa administrativa, a efectos de generar un criterio acorde con la jurisprudencia y la estructura del Derecho Administrativo nacional.

La metodología seleccionada para alcanzar el objetivo planteado es la interpretación sistemática de la Constitución y de las leyes especiales que rigen la materia, contrastación con la doctrina especializada y análisis crítico de la jurisprudencia ecuatoriana, todo esto, orientado a producir un criterio jurídico coherente que sirva de base para que se produzca una línea jurisprudencial alineada con los principios de tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. FUNDAMENTACIÓN DESDE LA TEORÍA Y DOCTRINA RESPECTO A LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES DISTRITALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN ESTE TIPO DE CONTROVERSIAS.

2.1.1. El carácter estatutario del Derecho Administrativo

Como sostiene Eduardo García de Enterría:

“El carácter estatutario del Derecho Administrativo comporta una última y decisiva

consecuencia: para que exista una relación jurídico-administrativa es preciso que, al menos, una de las partes en relación sea una Administración Pública (...)" (García De Enterría, 2017)

Este principio implica que, cuando una autoridad administrativa interviene en el ejercicio de su potestad pública, la relación jurídica adquiere naturaleza administrativa, independientemente del origen contractual subyacente. Así lo enseña también Libardo Rodríguez R., cuando explica:

“El recurso administrativo integra el núcleo impugnador del procedimiento administrativo y, al pertenecer a la función administrativa, en sentido material u objetivo, se rige por los principios inherentes a dicha función. Los recursos contencioso-administrativos, al igual que las acciones de ese carácter, se ubican en el proceso judicial de esa especie, cuyas controversias debe resolver el poder judicial”.

(Rodríguez, 2018)

En el caso del artículo 42 de la Ley General de Seguros, la SCVS interviene como órgano de control y ejerce potestad administrativa al resolver el reclamo presentado por el asegurado.

2.1.2. Naturaleza del acto administrativo

García de Enterría define el acto administrativo como:

“Acto administrativo sería así la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”. (García De Enterría, 2017)

Para el jurista Juan Carlos Cassagne, “el acto administrativo es toda declaración proveniente de un órgano estatal, emitida en ejercicio de la función materialmente administrativa y caracterizada por un régimen administrativo propio y típico del derecho público, que genera efectos jurídicos individuales directos con relación a los administrados destinatarios del acto”. (Cassagne, 2016)

La resolución emitida por la SCVS en el marco del artículo 42 de la Ley General de Seguros constituye una declaración formal que produce efectos jurídicos individuales directos y, por tanto, se encuentra inmersa en la esfera administrativa.

2.1.3. El control de legalidad

El Código Orgánico General de Procesos⁴ y el Código Orgánico de la Función Judicial⁵ definen la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para ejercer

⁴ **COGEP: Art. 326.-** Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones: 1. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos.; **Art. 300.- Objeto.** Las jurisdicciones contencioso tributaria y contencioso administrativa previstas en la Constitución y en la ley, tienen por objeto tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público sujetos al derecho tributario o al derecho administrativo; así como, conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico tributaria o jurídico administrativa, incluso la desviación de poder.(...); (COGEP, 2015)

⁵ **COFJ: Art. 217.-** Atribuciones y deberes.- Corresponde a las juezas y jueces que integren las salas de lo contencioso administrativo: 1. Conocer y resolver las controversias que se suscitaren entre la administración pública y los particulares por violación de las normas legales o de derechos individuales, ya en actos normativos inferiores a la ley, ya en actos o hechos administrativos, siempre que tales actos

el control de legalidad de actos administrativos resueltos en sede administrativa.

Enterría nos enseña que:

“La virtud ejecutiva de sus actos arrastra también otra importante consecuencia: el traslado a los particulares afectados por dichos actos de la carga de impugnarlos jurisdiccionalmente. El control jurisdiccional de los actos administrativos tiene así en principio un carácter impugnatorio, que matiza de forma importante, como en su momento veremos la mecánica procesal. Este control de los actos administrativos se lleva a cabo a través de un orden jurisdiccional diferente al Civil, de carácter judicial, pero especializado: la jurisdicción contencioso-administrativa, en la que la administración comparece, como regla general, en la más cómoda posición de demandada, adoptando los particulares que impugnan sus actos la posición de demandantes”. (García De Enterría, 2017)

El control de legalidad de las actuaciones administrativas, cuya función principal está asignada a los tribunales distritales de lo Contencioso Administrativo, se refiere no solo a los puntos de derecho formulados por las partes, sino que alcanza al control relativo a todos los aspectos relacionados a la controversia judicial y a aquellos que tienen relación directa con ella, que comporten control de legalidad de los antecedentes o fundamentos de la controversia de que se trate.

o hechos no tuvieren carácter tributario; (COFJ, 2009)

Conforme a lo expuesto por el jurista Libardo Rodríguez, cuando afirma que “Los recursos contencioso-administrativos (...) se ubican en el proceso judicial de esa especie, cuyas controversias debe resolver el poder judicial”, ello confirma que el control judicial de la actividad administrativa corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa.

2.1.4. Acción de plena jurisdicción

Para ello, es necesario tener aclarado el alcance del concepto de acción y de pretensión desde la naturaleza procesal; al respecto, el Dr. Juan Carlos Garzón Martínez en su obra titulada “Proceso Contencioso Administrativo”, refiere que la acción depende de la existencia de dos elementos: la existencia de un determinado derecho material y la violación del mismo (Garzón Martínez, 2021). En el mismo orden, menciona al maestro Francisco Carnelutti, quien entiende la acción no como una mera facultad, sino como un derecho subjetivo procesal, abstracto y de naturaleza pública; la acción es, en consecuencia, anterior al proceso y su finalidad no es obtener una sentencia favorable, sino que consiste en un proceso en el cual se resuelva sobre las pretensiones del demandante.

En esta misma obra jurídica, Garzón Martínez nos ilustra cuando explica:

“Desde su origen, conocida como la pretensión de plena jurisdicción, su finalidad no solamente es el mantenimiento de la legalidad (nulidad del acto por desconocimiento del ordenamiento jurídico), Sino también la protección de un derecho subjetivo amparado por una determinada norma jurídica o la reparación del daño causado, es

decir, además de la petición declarativa, el actor busca una pretensión de condena.

Debe resaltarse que este tipo de control subjetivo, no radica de manera exclusiva en el restablecimiento del derecho, sino igualmente encierra una finalidad de naturaleza “indemnizatoria”, en los casos donde precisamente no procede restablecer el derecho y se hacen necesario acudir al mecanismo de la “reparación”.

Este medio de control para su recta formulación implica dos pretensiones: una primera de naturaleza declarativa con la finalidad de obtener la declaratoria de nulidad del acto administrativo (causa del daño antijurídico) y una segunda consecuencia de condena, relacionada con el restablecimiento del derecho, o en los casos donde no es posible ese restablecimiento, solicitar la reparación”. (Garzón Martínez, 2021)

Por lo expuesto, se señala que la pretensión contencioso-administrativa puede comprender tanto la nulidad del acto como la reparación del daño, es decir, pretensiones conexas.⁶ En tal sentido, cuando se impugna una resolución administrativa, la acción puede tener carácter declarativo y, eventualmente, indemnizatorio, pero siempre parte del control de legalidad del acto.

2.2. MARCO NORMATIVO ECUATORIANO

- Constitución de la República (Arts. 167 y 168) y sentencia 21-18-IN/24 CC.

⁶ COGEP Art. 145.- Pluralidad de pretensiones. Se puede proponer, en una misma demanda, pretensiones diversas, siempre que: 1. La o el juzgador sea competente para conocer de todas. 2. Las pretensiones no sean contrarias ni incompatibles entre sí. 3. Todas las pretensiones se puedan sustanciar por un mismo procedimiento. (COGEP, 2015)

Los artículos indicados artículos contienen el principio de unidad jurisdiccional y prescriben que la administración de justicia corresponde únicamente a los órganos que forman parte de la Función Judicial. (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, art. 167 y art. 168)

En abundo a los artículos citados, la Corte Constitucional ya se ha pronunciado sobre este particular al declarar que el artículo 42 de la Ley General de Seguros es constitucional, pues la SCVS ejerce una potestad administrativa, no judicial. Por lo que, si la SCVS emite un acto administrativo, el control de legalidad de este debe darse por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa. (Corte Constitucional del Ecuador, 2024)

- Código Orgánico de la Función Judicial (Art. 217).

La competencia para conocer controversias que versen sobre la impugnación de actos administrativos es de los tribunales contencioso-administrativos, de acuerdo con el artículo 217 del COFJ. (Código Orgánico de la Función Judicial [COFJ], 2009, art. 217)

Entonces, el juez competente para conocer el cuestionamiento de la legalidad de un acto administrativo deberá ser el especializado en derecho administrativo.

- Código Orgánico General de Procesos (Arts. 300 y 326 numeral 1).

Con base al artículo 300 del Código Orgánico General de Procesos, el Tribunal Contencioso Administrativo tiene como función primordial hacer el control de legalidad de los actos administrativos que han sido impugnados en la vía judicial. (Código Orgánico General de Procesos [COGEP], 2015, art. 300)

Asimismo, el numeral 1 del artículo 326 *ibidem*⁷ establece la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo para conocer y resolver las acciones de plena jurisdicción. (COGEP, 2015, 326)

- Ley General de Seguros (Art. 42)

Las resoluciones emitidas por la SCVS, dentro de los procedimientos administrativos que se aperturan ante la reclamación del asegurado por la negativa de pago de la aseguradora, constituyen actos administrativos que se dictan con base al artículo 42 de la Ley General de Seguros. En tal sentido, son impugnables en la esfera judicial. (Ley General de Seguros [LGS], 2014, art. 42)

2.3. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

Conforme a lo expuesto, en la práctica judicial se hace alusión a los siguientes casos en los que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, previo a calificar la demanda, se

⁷ **COGEP: Art. 326.-** Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones: 1. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. (COGEP, 2015)

inhibe de su conocimiento o emite votos salvados por considerar que NO es competente para conocer y resolver la controversia.

En este sentido, actualmente tenemos un pronunciamiento expreso del Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que define la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para este tipo de litis. Este fallo consolida la correcta interpretación de la función principal del Tribunal, que será siempre el control de legalidad del acto administrativo impugnado.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo de los distintos casos conocidos por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Tabla 1

Comparación entre procesos conocidos por el TDCAG y Corte Nacional de Justicia

Causa	Órgano	Criterio	Fundamento principal	Resultado
09802-2017-00436	TDCAG	Inhibición	Naturaleza mercantil del contrato	Nulidad y remisión a juez civil
09802-2017-00137	TDCAG	Inhibición	Conflicto privado contractual	Remisión a juez civil
09802-2017-01076	TDCAG y Corte Nacional	Conoce (voto salvado disiente) CN confirma competencia	Control de legalidad - conflicto contrato privado	Ilegalidad parcial

09802-2018-01178	TDCAG y Corte Nacional	Conoce (voto salvado disiente)	Control de acto administrativo	Demanda rechazada
09802-2023-00048	TDCAG y Corte Nacional	Conoce (voto salvado disiente) CN confirma competencia	Control de legalidad – conflicto contrato privado	Competencia contenciosa ratificada

Nota: elaboración propia.

Los criterios inhibitorios adoptados en las causas 09802-2017-00436 (Corte Provincial del Guayas, Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con Sede en el Cantón Guayaquil, 2017) y 09802-2017-00137 (Corte Provincial del Guayas, Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con Sede en el Cantón Guayaquil, 2018) parten de una premisa equivocada, la cual es identificar la competencia jurisdiccional a partir de la naturaleza material del contrato subyacente, en lugar de analizar el objeto procesal de la pretensión.

En estos casos, el Tribunal centró su análisis en la naturaleza mercantil del contrato de seguro, asumiendo que el conflicto debía ventilarse en la jurisdicción civil, por tratarse de un litigio entre particulares. Sin embargo, esta aproximación desconoce que la demanda no se dirigía exclusivamente a exigir el cumplimiento contractual, sino a impugnar una resolución administrativa emitida por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.

La existencia de votos salvados y criterios divergentes en causas similares evidencia

una falta de uniformidad que afecta la previsibilidad del sistema judicial. Permitir que la impugnación de actos administrativos sea conocida por la justicia civil implicaría desnaturalizar la función especializada del contencioso administrativo.

2.4. ANÁLISIS CRÍTICO – AFECTACIÓN DEL PROBLEMA DE ESTUDIO EN LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.

La seguridad jurídica requiere que las actuaciones de los órganos de administración de justicia sean previsibles, conforme a los términos del artículo 82 de la Constitución. Para lograr esto, no basta que las normas sean estables, sino que la interpretación de estas debe ser coherente.

Si ante una misma situación, impugnación de una resolución emitida por la SCVS en los términos del artículo 42 de la Ley General de Seguros, se dan decisiones divergentes respecto a la competencia, a saber: a. autos de inhibición y b. pronunciamientos que confirman la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, salta a la vista que hay un conflicto de interpretación de la norma y que no se trata de un evento aislado.

De las causas identificadas en el cuadro que antecede, podemos observar que las dos primeras acciones, en las que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo declinó su competencia, se inhibió del conocimiento y remitió los autos a un Juez de la Unidad Judicial de lo Civil.

Por otra parte, las tres causas restantes fueron admitidas a trámite por el TCA mediante voto de mayoría; sin embargo, como se puede observar, aún tenemos votos salvados que se mantienen con la teoría de la no competencia en controversias de esta naturaleza.

Se aprecia que en el proceso No. 09802-2023-00048 existe un voto salvado, en el que uno de los jueces que conforma el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se inhibe de conocer la causa, pues considera que carece de la competencia en razón del objeto del litigio, pese a que la SCVS es la parte demandada (TDCA-Guayaquil, 2023).

El fundamento de la inhibición radicó en considerar que el conflicto tenía naturaleza de conflicto entre privados, por derivarse de un contrato de seguro, y que, por tanto, debía ser conocido por la justicia ordinaria civil.

Recientemente, la Sala Administrativa de la Corte Nacional de Justicia (Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo [SECA-CNJ], 2025), dentro del proceso subjúdice, ha definido la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en su fallo de casación cuando establece:

“6.6.8. Por otro lado, respecto de la competencia judicial, según el artículo 146 del COFJ, se define como el ámbito dentro del cual se distribuye la potestad jurisdiccional entre cortes, tribunales y juzgados, en función de la materia, territorio, personas y grados. Este principio encuentra respaldo constitucional en el artículo 226, que dispone que toda autoridad pública debe ejercer únicamente las competencias que le

han sido atribuidas por la Constitución y la ley. 6.6.9. En este marco, la SCVS es una entidad pública que forma parte del sector público, de conformidad con los artículos 204, 213 y 255 de la CRE; la sentencia impugnada reconoce correctamente que la acción planteada por la parte actora fue una acción de plena jurisdicción o subjetiva prevista en el artículo 326, numeral 1, del COGEP, por medio de la cual se impugna la legalidad de un acto administrativo que produce efectos jurídicos directos sobre los derechos subjetivos del actor. 6.6.10. En el caso in examine, la acción fue dirigida contra una resolución administrativa de la SCVS, por lo tanto, la controversia no versa sobre un contrato mercantil o administrativo, como erróneamente sostuvo la casacionista, sino sobre el control de legalidad de un acto administrativo, competencia atribuida la jurisdicción contenciosa administrativa; y conforme el artículo 299 del COGEP, la competencia territorial correspondía al Tribunal con sede en Guayaquil, lugar de domicilio de los actores, lo cual fue correctamente determinado por el juzgador de instancia. (...) 6.6.13. Finalmente, la sentencia de instancia se enmarca dentro del objeto de la tutela de derechos prevista en el artículo 300 del COGEP y fue dictada por el Tribunal competente, sin que se haya configurado vulneración alguna a normas procesales o constitucionales que ameriten la nulidad del fallo. Por estas razones, la Sala concluye en la improcedencia del recurso de casación interpuesto, por este extremo.”

En igual sentido, el voto salvado del Dr. Patricio Secaira, Presidente de la Sala Administrativa de la Corte Nacional, refiere adecuadamente la competencia del Tribunal y señala:

“6.1.6.4 Para la Sala resulta claro que la acción propuesta por la parte actora es de aquellas por las cuales los administrados impugnan actos de naturaleza administrativa; al considerar que sus derechos están afectados por la expedición de aquellos por parte de autoridad, en ejercicio de la función administrativa; derecho que está consagrado en el artículo 173 de la CRE y, en el COGEP; bajo la denominación este último de acción de plena jurisdicción o subjetiva a la que se refiere el numeral 1 del artículo 326 de dicho Código; disposición que establece que tales acciones amparan derechos subjetivos del accionante, presuntamente negados, desconocidos o no reconocidos total o parcialmente, por actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos; no se trata pues como sostiene la casacionista, que la acción haya tenido como pretensión una controversia relativa aun contrato de naturaleza mercantil; sin que la controversia tampoco diga relación a conflicto judicial derivado de un contrato administrativo. Es evidente para la Sala, que la acción que fuera materia del juicio de instancia corresponde a una acción impugnatoria planteada en contra de una entidad pública como es la SCVS, cuyos órganos son los emisores de los actos administrativos a los que se refieren la demanda, su complemento y reforma”. (SECA-CNJ, 2025)

Por lo expuesto, tenemos un ejemplo claro en el que el Tribunal de Casación define esta competencia para los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, concluyendo así con esta disparidad jurídica, que genera confusión para la autoridad jurisdiccional en la determinación de impugnaciones de actos administrativos en asuntos relacionados cuando la pretensión incluya el pago de la indemnización contractual entre particulares.

2.5. REFLEXIÓN FINAL Y PROPUESTA

Esta línea de criterio inhibitorio por no tener competencia, en la actualidad, no debe seguirse sosteniendo, puesto que la Corte Nacional de Justicia ya ha definido su competencia y ha descartado toda confusión que se refiera a ella.

Desde el momento en que se impugna una resolución administrativa, el eje del debate judicial se desplaza hacia el control de legalidad de actos, cuya supervisión y control están asignados a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, y alcanza el control de los hechos, elementos y actos que son revisados y supervisados conforme a las normas y la competencia de la esfera administrativa.

Es por estos motivos que la técnica legislativa del artículo 42 de la Ley General de Seguros debería ser más clara, de tal forma que se haga una distinción entre la acción contractual y la acción de plena jurisdicción o subjetiva, toda vez que esta última tiene como objeto un acto administrativo, para así no incurrir en interpretaciones erradas. El criterio que la Corte Nacional ha desarrollado en su jurisprudencia favorece la uniformidad interpretativa, lo que tiene directa incidencia en la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, lo que es una condición necesaria para evitar conflictos negativos de competencia o retardo en la sustanciación de las causas.

CONCLUSIONES

El análisis desarrollado en el presente ensayo permite afirmar que la problemática derivada del artículo 42 de la Ley General de Seguros no radica en una contradicción constitucional, sino en una inadecuada delimitación competencial en sede jurisdiccional.

Se ha confirmado, mediante la sentencia No. 21-18-IN/24 de la Corte Constitucional, que en los procedimientos administrativos que se tramitan bajo el artículo 42 de la Ley General de Seguros el rol de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros se da en razón de una potestad administrativa y no jurisdiccional (Corte Constitucional del Ecuador, 2024). Este fallo deja claro que, en este contexto, no hay vulneración al principio de unidad jurisdiccional.

Pese a lo señalado en el párrafo precedente, en la práctica se han dado interpretaciones diversas sobre la competencia para conocer y resolver este tipo de litigios. El proceso No. 09802-2023-00048 (TDCA-Guayaquil, 2024), tal como las demás causas citadas como ejemplo, es muestra de esto, puesto que existe un auto de inhibición inicial del Tribunal Distrital y un posterior pronunciamiento de la Corte Nacional confirmando la competencia, lo que evidencia que existen diferentes interpretaciones que afecta a la seguridad jurídica.

La respuesta a la pregunta planteada en esta investigación se contesta por medio de los argumentos expuestos en este trabajo, y es que la competencia para conocer y resolver estos casos debe observar la naturaleza del acto impugnado (acto administrativo de la SCVS)

y no la naturaleza privada del contrato de seguro.

En otras palabras, si el objeto de la acción judicial es discutir la legalidad de una resolución administrativa de la SCVS, la competencia será de la jurisdicción contencioso-administrativa, dado que el ordenamiento jurídico ecuatoriano dispone que el control de la actividad administrativa se haga por dicha jurisdicción.

Con lo que si, por el contrario, se trata de una acción de incumplimiento contractual en la que no se está discutiendo sobre la legalidad de un acto administrativo, la competencia se radicará en los jueces de lo civil.

Visto desde el Derecho Procesal, marcar líneas claras para delimitar la competencia es indispensable para la consecución del debido proceso. La correcta determinación del juez natural favorece la tramitación ágil de las causas, al reducirse nulidades, conflictos negativos de competencia y demás incidentes. La impugnación de actos administrativos debe ser conocida por los jueces de lo contencioso administrativo, en razón de que son los llamados a hacer el examen de legalidad de los actos administrativos por mandato de la Constitución y la ley.

En conclusión, la consolidación de un criterio uniforme en esta materia administrativa contribuye a reforzar el principio de seguridad jurídica, a garantizar la tutela judicial efectiva y a preservar el rol de la jurisdicción contencioso-administrativa como órgano especializado en el control de la legalidad de la actuación estatal.

La aplicación coherente y sistemática de las normas es el desafío constante que enfrentan los administradores de justicia, en aras de respetar los principios procesales y constitucionales que forman parte del ordenamiento jurídico nacional.

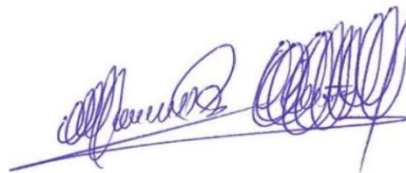
DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Cedeño Bolaños Geancarlos Jair, con C.C: 0925495012 autor del trabajo de titulación:
La competencia contenciosa administrativa en controversias derivadas de actos en materia de seguros, previo a la obtención del grado de **MAGÍSTER EN DERECHO MENCIÓN 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, 04 de mayo de 2026



f. _____

Abg. Cedeño Bolaños Geancarlos Jair

C.C: 0925495012

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	La competencia contenciosa administrativa en controversias derivadas de actos en materia de seguros.		
AUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Cedeño Bolaños Geancarlos Jair		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Dra. Pérez Puig-Mir de Wright, Nuria		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
UNIDAD/FACULTAD:	Sistema de Posgrado		
MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:	Maestría en Derecho Mención Derecho Procesal		
GRADO OBTENIDO:	Magíster en Derecho Mención Derecho Procesal		
FECHA DE PUBLICACIÓN:		No. DE PÁGINAS:	23 Pág.
ÁREAS TEMÁTICAS:	La competencia contenciosa administrativa en controversias derivadas de actos en materia de seguros		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	competencia jurisdiccional, jurisdicción contencioso-administrativa, acto administrativo, tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, contrato de seguro		
RESUMEN/ABSTRACT	<p>El presente trabajo analiza la competencia jurisdiccional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer las controversias derivadas de impugnaciones de actos administrativos en materia de seguros, específicamente cuando el asegurado pretende el pago de una indemnización frente a la negativa de una aseguradora. A partir del artículo 42 de la Ley General de Seguros —incorporada al Código Orgánico Monetario y Financiero—, se examina el procedimiento administrativo ante la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros y su posterior impugnación judicial. La investigación emplea una metodología de interpretación sistemática constitucional y legal, contraste doctrinal y análisis jurisprudencial. La hipótesis central sostiene que la competencia debe determinarse por la naturaleza del acto impugnado y el objeto de la pretensión procesal, y no por la naturaleza privada del contrato ni por una interpretación literal de "justicia ordinaria". Este criterio encuentra respaldo en la jurisprudencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que ha ratificado la competencia de esta jurisdicción, contribuyendo a la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva.</p>		
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: 0959665685	E-mail: geancarlos.cedenolegal@gmail.com	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:	Nombre: Andrés Obando Ochoa		
	Teléfono: +593-992854967		
	E-mail: ing.obandoo@hotmail.com		

SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA

Nº. DE REGISTRO (en base a datos):	
Nº. DE CLASIFICACIÓN:	
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):	