



**PROCESO N° 548-2012  
CONFLICTO DE COMPETENCIA**

**Juez Ponente: Dra. Maritza Tatiana Pérez Valencia**

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA ESPECIALIZADA CONTENCIOSA  
ADMINISTRATIVA.-----**

**Quito, 02 de abril de 2013, a las 16:15.-----**

**VISTOS:** En virtud de que la Jueza y Juez Nacionales hemos sido designados por el Consejo de la Judicatura de Transición, mediante Resolución N° 004-2012 de 25 de enero del 2012; y, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, mediante Resoluciones N° 1-2012 de 30 de enero del 2012 y N° 4-2012 de 28 de marzo de 2012, nos designaron para integrar esta Sala Especializada; y, conforme el acta de sorteo de 16 de octubre de 2012, que consta en el expediente de casación; y, el Conjuez, quien suscribe el presente auto ha sido legalmente llamado a integrar este Tribunal ante la excusa presentada por el Juez Nacional Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo, en lo principal: el presente proceso llega a conocimiento de esta Sala en virtud de la inhibición realizada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, por considerarse incompetente para conocer los recursos de casación interpuestos por la señora PATRICIA VALDIVIESO ANDRADE y el INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL IESS, en contra de la sentencia de 31 de mayo de 2011, emitida por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha dentro del juicio civil que por daño emergente, lucro cesante y daño moral persigue la primera de las citadas, en contra del IESS y la PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO. Ante el presente caso, y una vez revisado el respectivo expediente, esta Sala realiza el siguiente análisis: -----

**PRIMERO:** El 11 de abril de 2007, la señora PATRICIA VALDIVIESO ANDRADE, presenta una demanda civil, a través de la "vía ordinaria" en contra del INSTITUTO ECUATORIANO DE

SEGURIDAD SOCIAL IESS y la PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO, en la que solicita se le reconozca indemnizaciones por "daño emergente", "lucro cesante", y "daño moral", a su criterio originado por un accidente quirúrgico incurrido por los galenos del Hospital Carlos Andrade Marín, que le han ocasionado lesiones irreversibles e incapacidad indefinida, caso que fue conocido y resuelto, en primera instancia el 8 de enero de 2009, por el Juzgado Noveno de lo Civil de Pichincha, y en segunda instancia por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha, en cuya sentencia de alzada de 31 de mayo de 2011 se decide, se pague a favor de la demandante el valor de doscientos cincuenta mil dólares por concepto estimativo de daño emergente y lucro cesante, negando la indemnización por daño moral. El 17 de agosto de 2011, la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, entra en conocimiento de los recursos de casación aludidos, admitiéndolos a trámite y disponiendo el traslado por el término de 5 días para la respectiva contestación.

-----

**SEGUNDO:** De conformidad con los numerales 3 y 6 del artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial publicado en el Suplemento del Registro Oficial Nº 544, de 9 de marzo de 2009 la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo conoce: "3. *Los recursos de casación por juicios iniciados por los administrados, por inacción de la Administración en la prestación de servicios públicos o por reclamos debido a deficiente o irregular servicio, brindado por las delegaciones, concesiones o privatizaciones entregadas mediante respectivo convenio; ...* 6. *Los recursos de casación en las causas por indemnización de daños y perjuicios propuestas por los particulares en contra de las instituciones del Estado; así como los recursos de casación por la responsabilidad declarada de sus servidores, o de las personas a las que por delegación o concesión se les haya*

*entregado servicios públicos;”. De conformidad con el Art. 20 de la Constitución Política (norma aplicable al caso) publicada en el Registro Oficial No 1 de 11 de agosto de 1998, se disponía: “Art. 20.- Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos.- Las instituciones antes mencionadas tendrán derecho de repetición y harán efectiva la responsabilidad de*

*los funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave judicialmente declarada, hayan causado los perjuicios. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados, será establecida por los jueces competentes.”. Por su parte la Constitución de la República, publicada en el Registro Oficial N° 449, de 20 de octubre de 2008, en el numeral 9 de su artículo 11, instituye: “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.- El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.- El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.- El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.- Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y,*

*declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos.” Finalmente el numeral 9 del artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial establece la competencia de las juezas y jueces que integran las salas de lo contencioso administrativo de las Cortes Provinciales: “Conocer y resolver las acciones propuestas contra el Estado en las que se reclame la reparación de los daños y perjuicios causados por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso, sin perjuicio de lo establecido en el Código de Procedimiento Penal;”. (El subrayado es de la Sala).*

-----

**TERCERO:** Ante los antecedentes y normativa citada, esta Sala determina que no es competente para conocer los recursos de casación antedichos por las siguientes razones: **1)** El artículo 20 de la Constitución Política de 1998 y el numeral 9 del artículo 11 de la Constitución Política de 2008, instituyeron la “responsabilidad objetiva” del Estado, figura jurídica que dista de la acción propuesta por la accionante en juicio ordinario, esto es la “responsabilidad civil” por daños, que genera las indemnizaciones por daño emergente, lucro cesante y daño moral. Respecto a la responsabilidad objetiva del Estado, esta Sala Especializada tendría plena competencia de conformidad con lo establecido en los numerales 3 y 6 del artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial, no así de la acción perseguida por la actora, la cual resulta extraña a esta Sala, que no tiene competencia para el conocimiento de materias civiles, lo que sería contrario al principio de especialidad recogido en el artículo 11 del Código Orgánico de la Función Judicial **2)** Por cuanto los procesos, al sustanciarse y resolverse en sus distintas instancias precedentes, a través de la vía

ordinaria (primera instancia en el Juzgado Noveno de lo Civil de Pichincha, y en segunda instancia por la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Pichincha), confirman la naturaleza civil del conflicto. **3)** la Sala de lo Civil, Mercantil y Familia de la Corte Nacional de Justicia, al haber entrado en conocimiento de los recursos de casación aludidos, admitiéndolos a trámite, mediante auto de calificación de 17 de agosto de 2011, instituyó su competencia en el presente caso de "naturaleza civil", actuación que la realizó durante la vigencia del Código Orgánico de la Función Judicial, competencia que no la ha perdido, en virtud de las disposiciones citadas. **4)** El numeral 3 del artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial, a entender de esta Sala Especializada, guarda relación con la responsabilidad objetiva del Estado previstas en las normas constitucionales citadas y el numeral 3 del artículo 185 tantas veces citado; y, con las acciones por indemnizaciones por daños y perjuicios que hayan conocido las Salas Especializadas de lo Contencioso Administrativo de las Cortes Provinciales de Justicia, causadas por error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por violaciones de los principios y reglas del debido proceso, de conformidad con el inciso cuarto del artículo 32, y el numeral 9 del artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial. Por lo que esta Sala tendría únicamente competencia para conocer los recursos de casación que devengan de las acciones por reparación de daños antedichas.-----

**CUARTO:** En virtud de los antecedentes y análisis expuestos, esta Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se inhibe del conocimiento de la presente causa, por lo que ordena se devuelva el proceso a la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia. **Notifíquese y devuélvase.** - Dr. José Suing Nagua.-



**PROCESO N° 548-2012  
CONFLICTO DE COMPETENCIA**

Juez Nacional (V.S.)- Dra. Maritza Tatiana Pérez Valencia.- Jueza Nacional.- Dr. Francisco Iturralde Albán.-Conjuez.- Certifico.- Dra. Yashira Naranjo Sánchez.- Secretaria Relatora.

**Juez Ponente del Voto Salvado: Dr. José Suing Nagua**

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** Quito, a 02 de abril de 2013; las 16h15

**VISTOS:** Avocamos conocimiento de la presente causa en virtud de que la Jueza y el Juez Nacionales abajo firmantes hemos sido debidamente designados por el Consejo de la Judicatura de Transición, mediante Resolución No. 004-2012 de 25 de enero de 2012; y, el Conjuez actuante ha sido legalmente llamado a integrar la Sala, ante la excusa presentada por el Juez Nacional Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo. **PRIMERO:** El presente proceso llega a conocimiento de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo en virtud del auto de 16 de agosto de 2012, expedido por el Tribunal de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, por el que se inhibe del conocimiento y resolución de la causa seguida por la señora Patricia Valdivieso Andrade en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, al considerar que las pretensiones indemnizatorias de la demanda provienen de un reclamo que tiene su origen en la prestación de un servicio público deficiente, conflicto cuya competencia para conocer y resolver le pertenece a la jurisdicción contencioso administrativa, con fundamento en la Disposición Transitoria Décima del Código Orgánico de la Función Judicial. **SEGUNDO:** La responsabilidad extracontractual del Estado, como institución

jurídica, ha tenido un desarrollo histórico marcado por la doctrina y la jurisprudencia, desde la total irresponsabilidad del soberano en sus actuaciones dañinas, pasando por la responsabilidad en cabeza de su agente productor siempre que se demostrase su culpa o dolo, hasta la tardía aceptación, en nuestro medio, de que si el Estado daña debe reparar

de manera objetiva y directa. El principio general de la responsabilidad del Estado está previsto en la Constitución de la República, en su artículo 11.9, que consagra como el más alto deber del Estado el respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución y que “[e]l Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarios y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos”. También la Constitución Política promulgada en el año 1998 contenía una norma, con distinto texto pero de similar alcance, para determinar la responsabilidad objetiva del Estado. El artículo 20 de esta Carta Constitucional establecía que “[l]as instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos”. El deber del Estado de reparar nace al verificarse tres elementos: por un lado, de manera fundamental, la existencia del daño, material o inmaterial, con sus diversas tipificaciones; por otro, el nexo causal entre el hecho dañino, es decir, establecer qué causó el daño y su resultado; y, finalmente, el título de imputación o imputabilidad del daño, que no es otra cosa que determinar jurídicamente quién debe responder por el daño. En este orden de ideas, los



**PROCESO N° 548-2012  
CONFLICTO DE COMPETENCIA**

daños, materiales (daño emergente y lucro cesante) o inmateriales (daño moral y daño a la vida en relación), que deben ser reparados, pueden ser causados tanto por particulares como por el Estado, no siendo posible admitir que el tipo de daño es el que fijaría la competencia procesal, sino que más bien lo que constituye el elemento determinante es a quién se le puede imputar jurídicamente la producción dañosa. Por lo expuesto, si una demanda está encaminada a la reparación de daños provocados por un servicio deficiente prestado por una institución del sector público, con fundamento constitucional, bien del artículo 20 de la derogada Constitución Política de 1998, bien en el vigente artículo 11.9 de la actual Constitución de la República, al amparo de lo que de manera general dispone el artículo 38 de la Ley de Modernización (*“Los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo y de lo Fiscal, dentro de la esfera de su competencia, conocerán y resolverán de todas las demandas y recursos derivados de actos, contratos, hechos administrativos y reglamentos expedidos, suscritos o producidos por las entidades del sector público”*), y más recientemente, el artículo 217.8 del Código Orgánico de la Función Judicial (*“Conocer y resolver las acciones propuestas contra el Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, en las que se reclame la reparación de las violaciones a los derechos de los particulares por falta o deficiencia de la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos”*), la competencia para conocer y resolver las demandas de reparación por responsabilidad extracontractual del Estado siempre le correspondió a la jurisdicción contencioso administrativa.

**TERCERO:** El proceso remitido por el Tribunal de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia ha sido propuesto por la señora Patricia Valdivieso Andrade en contra del



**PROCESO N° 548-2012  
CONFLICTO DE COMPETENCIA**

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la reparación de los daños materiales e inmateriales supuestamente causados a consecuencia de la deficiencia en la prestación médica en el centro hospitalario de la referida institución pública. Se configura, por tanto, el elemento condicionante para determinar la competencia, es decir, que el daño puede ser imputado a la acción u omisión de una institución pública. Por lo expuesto, en el presente caso, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo es la competente para conocer y resolver los recursos de casación interpuestos. **Notifíquese.** Ff) Dr. José Suing Nagua.- Juez Nacional (VOTO SALVADO).- Dra. Maritza Tatiana Pérez Valencia. Jueza Nacional.- Dr. Francisco Iturralde Albán.- Conjuez.- Certifico.- Dra. Yashira Naranjo Sánchez.- Secretaria Relatora.

Lo que comunico a Usted para los fines de Ley

Dra. Yashira Naranjo Sánchez  
**SECRETARIA RELATORA**



**PROCESO N° 548-2012  
CONFLICTO DE COMPETENCIA**