



Quito, D.M., 4 de septiembre de 2019

Caso N°. 1285-13-EP

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

**Sentencia**

**Tema:** Esta sentencia analiza la acción extraordinaria de protección sobre una acción de protección que confirmó la negativa del IESS en otorgar los beneficios del seguro de muerte a los familiares directos de un afiliado, como consecuencia de su deceso.

**I. Antecedentes y procedimiento**

1. El 1 de febrero de 2012, la señora María Cecilia Sangurima Nieves (en adelante "la accionante") presentó una demanda de acción de protección en contra de Ramiro González Jaramillo, presidente del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante "IESS") de la época, con el fin de que en sentencia se declare la vulneración de los derechos a la seguridad social, a una vida digna y al debido proceso en la garantía de la motivación, toda vez que según la accionante, el sistema de seguridad social público le habría negado a ella y su hija, los beneficios del seguro de muerte como consecuencia del deceso de su cónyuge y afiliado, Marcelo Roberto Muñoz Murillo.
2. El 28 de febrero de 2012, los jueces del Cuarto Tribunal de Garantías Penales de Pichincha aceptaron la acción propuesta, dejando sin efecto los actos administrativos expedidos por el IESS y ordenando que se reconozca a favor de la accionante y su hija "las prestaciones del seguro de muerte, esto es montepío y otros derechos, materia de esta acción generada por el deceso del afiliado"<sup>1</sup>. Ante lo cual, Ramiro González Jaramillo, presidente del Consejo Directivo del IESS de la época, interpuso recurso de apelación el 2 de marzo de 2012.
3. El 4 de julio de 2013, los jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (en adelante "la Segunda Sala de Garantías Penales") acogieron el recurso de apelación y rechazaron la acción de protección planteada, señalando que la accionante pretende el reconocimiento y declaración de un derecho para lo cual "nuestro ordenamiento jurídico ha diseñado la vía ordinaria más no (sic) la constitucional".
4. El 23 de julio de 2013, María Cecilia Sangurima Nieves presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Segunda Sala de Garantías Penales el 4 de julio de 2013.
5. El 16 de enero de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el caso N°. 1285-13-EP, el cual fue sorteado y le correspondió sustanciar al juez Dr. Manuel Viteri Olvera.

<sup>1</sup> Cuarto Tribunal de Garantías Penales de Pichincha, sentencia de 28 de febrero de 2012, fs. 87 a 90.

6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 19 de marzo de 2019 se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría, quien avocó conocimiento del caso N°. 1285-13-EP, el 26 de julio de 2019.

## **II. Competencia de la Corte Constitucional**

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 60 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

8. Esta Corte Constitucional deja constancia de la actuación irresponsable de los anteriores miembros de la Corte Constitucional, quienes no emitieron el pronunciamiento en el momento oportuno.

## **III. Decisión judicial impugnada**

9. La decisión impugnada es la emitida por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 4 de julio de 2013, que en lo principal señala lo siguiente:

*1.- Analizada la pretensión constitucional, aparece que se encuentra dirigida a eliminar del mundo administrativo un acto administrativo, que goza de presunción de legalidad y por lo mismo de legitimidad [...] 2.- No se ha demostrado que dicho acto administrativo al ser impugnado en otra vía judicial esta no fuere adecuada ni eficaz [...] 3.- Lo que pretende la accionante con la demanda propuesta es la declaración de un derecho y como ya se ha sostenido en líneas anteriores en la vía constitucional jamás se puede litigar para declarar la existencia de un derecho, puesto que esta titularidad no se prueba ni se reconoce judicialmente, sino que debe acudir a la vía ordinaria; y, 4.- Pretenden con su acción constitucionalizar una reclamación relacionada con los beneficios del seguro de muerte y obtener las prestaciones económicas a las que considera tiene derecho, para la cual nuestro ordenamiento jurídico ha diseñado la vía ordinaria más no la constitucional. Por lo expuesto, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, acoge el recurso de apelación interpuesto por el Economista Ramiro González Jaramillo en su calidad de presidente de Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social IESS y rechaza la acción de protección propuesta [...] (énfasis en el original).*

## **IV. Pretensión y argumentos**

10. La accionante solicita lo siguiente: a) se declare la vulneración de los derechos a la seguridad social, al debido proceso en la garantía de la motivación, y la seguridad jurídica. b) se declare la nulidad de la sentencia dictada por la Segunda Sala de Garantías Penales; y, c) que se disponga las medidas de reparación integral que restituyan los derechos vulnerados.

11. La accionante manifiesta que la Segunda Sala de Garantías Penales no se pronunció sobre el motivo de la acción de protección propuesta, tampoco sobre la titularidad del derecho a la seguridad social, que a consecuencia del fallecimiento de su cónyuge, le correspondió a ella y su hija adolescente, hacer efectivo el seguro de muerte.



12. Alega que la argumentación de la sentencia impugnada es inconsistente con la acción de protección porque carece de razonamientos constitucionales sobre el derecho a la seguridad social, a la igualdad y seguridad jurídica, con lo cual los jueces habrían realizado un pronunciamiento artificioso para ubicar el objeto de la acción en el ámbito contencioso administrativo.

13. Señala que en el caso particular, los órganos del IESS de forma premeditada y arbitraria, dispusieron la devolución de los aportes del afiliado fallecido, actuando contra norma expresa de la Ley de Seguridad Social. Que tal actitud injusta y arbitraria se materializó en varias resoluciones del IESS, que desde el año 1990 evidenciarían vulneraciones sistemáticas a los derechos de la accionante y su hija.

14. Indica que es evidente que los razonamientos de los jueces provinciales son absurdos y han ocasionado otros problemas jurídicos respecto a la actividad administrativa del IESS, específicamente sobre el exigir el pago oportuno de aportes (patronales y personales) y luego devolverlos, así como la validez de la aplicación de la regla de "libre apreciación de las pruebas" por parte de los órganos del IESS.

#### V. Análisis Constitucional

15. La Corte Constitucional ha considerado los siguientes hechos probados a lo largo del proceso y que servirán de base para analizar si existieron las referidas vulneraciones:

16. El señor Marcelo Roberto Muñoz Murillo falleció el 23 de agosto de 1999,<sup>2</sup> dejando en estado de viudez a la señora María Cecilia Sangurima Nieves y en estado de orfandad a una niña de 4 años de edad.<sup>3</sup>

17. Desde el 1 de marzo de 1993 hasta el 31 de julio de 1999, trabajó en relación de dependencia como asistente administrativo, en la empresa de propiedad de Leonardo Fausto Montalvo Montalvo (en adelante "patrono"),<sup>4</sup> y fue afiliado al IESS con el número patronal 33.60.1761, la última aportación y registro de afiliación corresponde a julio de 1999.<sup>5</sup>

18. El 8 de octubre de 1999 asumiendo las condiciones precarias de su estado de viudez y del cuidado de su hija, la accionante inició el trámite administrativo para la reclamación de los beneficios del seguro de muerte.<sup>6</sup>

19. Por requerimiento de la accionante y de la dependencia de Responsabilidad Patronal del IESS, el patrono pagó extemporáneamente las aportaciones, marzo 1998 a julio 1999, siendo registradas en el historial de trabajo con fecha 27 de agosto de 2001.<sup>7</sup>

20. Consta en el expediente el Acuerdo N°. 2011-0685 de 24 de mayo de 2011 expedido por la Subdirección Provincial de Pensiones de Pichincha del IESS, mediante el cual resolvió negar la

<sup>2</sup> Copia certificada de acta de defunción N°. 4705482, fs. 62.

<sup>3</sup> Copias certificadas de datos de filiación de María Sangurima Nieves, fs. 59, y partida de nacimiento de la hija del afiliado fallecido, fs. 61.

<sup>4</sup> Hoja de aviso de salida certificada, fs. 22, y certificaciones de trabajo, fs. 54 al 55.

<sup>5</sup> Certificado de afiliación, fs. 23.

<sup>6</sup> Copia certificada de la solicitud de beneficios del seguro de muerte, fs. 34.

<sup>7</sup> Mecanizado del IESS, fs. 18 a 20.

pensión de montepío y la concesión de fondo mortuario, debido a que no se han acreditado seis imposiciones mensuales dentro del año anterior al fallecimiento, señalando que el causante aportó 61 meses hasta marzo de 1998 y su muerte ocurrió en agosto de 1999, además, ordenó la devolución de los aportes por el monto de USD 10,44.

21. De su parte, la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias de Pichincha del IESS dictó el Acuerdo N°. 32001700-1303-2011 de 27 de julio de 2011, confirmando la decisión adoptada por el subdirector Provincial de Pensiones de Pichincha.<sup>8</sup>

22. En atención al recurso de apelación interpuesto por la accionante, la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS expidió el Acuerdo N°. 11-1200-CNA de 29 de diciembre de 2011, confirmando el Acuerdo subido en grado.<sup>9</sup>

23. Con escritos de 28 de marzo de 2017 y 26 de febrero de 2019, la accionante ha señalado que su situación económica actual es precaria, por lo que ha prescindido de un abogado patrocinador, y ha señalado su propio correo electrónico para notificaciones.<sup>10</sup>

24. La accionante señaló varios artículos de la Constitución y vertió argumentos relacionados con la vulneración de los derechos constitucionales a: i) la seguridad social, ii) al debido proceso en la garantía de la motivación, y iii) la seguridad jurídica, dichas alegaciones se verificarán en los siguientes párrafos.

25. Respecto del derecho a la seguridad social en el caso, el Cuarto Tribunal de Garantías Penales de Pichincha ha considerado que la Constitución, en su artículo 34, reconoce el derecho a la seguridad social *“como deber y responsabilidad primordial del Estado, calificándolo como derecho irrenunciable bajo los principios, entre otros, de solidaridad, obligatoriedad y eficiencia...”*.<sup>11</sup>

26. En el caso, como lo destacan los jueces de primera instancia, se evidenció que el IESS desconoció los beneficios del seguro de muerte que le correspondían a la accionante y su hija, aun cuando estaban cumplidos los requisitos, y esto ocasionó un deterioro en su situación económica hasta el punto en que la accionante actualmente ya no pueda contar con una defensa técnica de su preferencia. Puesto que se aplicó una regla en perjuicio del trabajador, cuando el pago de aportaciones es una obligación exclusiva del patrono,<sup>12</sup> quien a pesar de su inobservancia pagó extemporáneamente las aportaciones del periodo abril 1998 a julio 1999, y se registraron en el mecanizado del afiliado fallecido desde el año 2001.

27. Los jueces del Cuarto Tribunal de Garantías Penales de Pichincha, mediante sentencia garantizaron el amparo eficaz de los derechos constitucionales de la accionante y su hija, señalando lo siguiente:

*En el presente caso se ha demostrado que el afiliado MARCELO ROBERTO MUÑOZ MURILLO registra sus aportaciones desde marzo de 1993 hasta julio de 1999, es decir las 60 imposiciones de que habla el Art. 193 Ibidem [Ley de Seguridad Social, el artículo*

<sup>8</sup> Copia certificada del Acuerdo N°. 32001700-1303-2011, fs. 48 al 49.

<sup>9</sup> Copia certificada del Acuerdo N°. 11-1200-CNA, fs. 57 al 58.

<sup>10</sup> Escritos presentados por la accionante, fs. 46 y 51.

<sup>11</sup> Sentencia del Cuarto Tribunal de Garantías Penales de Pichincha, fs. 89.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 050-14-SEP-CC de 26 de marzo de 2014.



*se refiere a los beneficios del montepío]. Este derecho que emerge de una garantía constitucional, perfectamente regulado por una norma legal no puede ser conculcado por Acuerdo (sic) alguno bajo ningún pretexto, peor por la disposición de un reglamento que en modo alguno puede modificarla. Bajo esta consideración, este órgano de justicia constitucional constata que se ha cometido una inequidad por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social con dos personas desvalidas, cónyuge e hija menor del causante que cuando vivió aportó...<sup>13</sup> (énfasis en el original).*

28. Sobre la motivación en garantías constitucionales, la Constitución en el artículo 76 (7) (I) y la jurisprudencia de la Corte establece que los jueces tienen las siguientes obligaciones:<sup>14</sup> i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.

29. En la sentencia impugnada, los jueces provinciales al enunciar los artículos 173 de la Constitución, 1 y 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y el artículo 30 de la Ley de Seguridad Social, cumplen con el primer parámetro. Ahora bien, con dichas normas se pretende justificar que el recurso de plena jurisdicción era la vía idónea para la protección de los derechos de la accionante. Los jueces provinciales al no analizar ni pronunciarse sobre la existencia o no de vulneración a los derechos de la accionante, incumplieron con el tercer parámetro y en consecuencia, es impertinente y arbitrario señalar que la solución de este conflicto pudo tramitarse en la vía contenciosa administrativa, por lo que la sentencia de segunda instancia carece de motivación.

30. Finalmente, en referencia al derecho a la seguridad jurídica, las alegaciones de la accionante tienen que ver con la indebida aplicación del artículo 8 de la Ley de Seguridad Social y de las reglas de apreciación de la prueba aplicadas en los trámites administrativos de reclamación por parte del IESS, sin embargo, estas alegaciones no son objeto de la acción extraordinaria de protección y por tanto no serán discutidas en sede constitucional.

31. Por lo expuesto, esta Corte considera que existe vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación en la sentencia expedida por la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, esto por no haber observado las disposiciones de la Constitución de la República y los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional.

## VI. Decisión

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

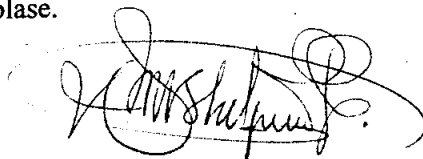
1. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Como medida de reparación se dispone:

<sup>13</sup> Sentencia del Cuarto Tribunal de Garantías Penales de Pichincha, fs. 89v.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 098-SEP-CC de 26 de noviembre de 2013.

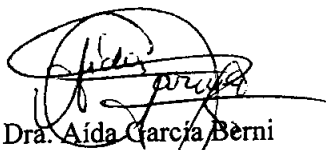
- a) Dejar sin efecto la sentencia de segunda y última instancia emitida en la acción de protección No. 17122-2012-137, dictada por los Jueces de la Segunda Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
  - b) En consecuencia se confirma la sentencia de primera instancia, dictada por los jueces del Cuarto Tribunal de Garantías Penales de Pichincha de fecha 28 de febrero de 2012.
  - c) Designese un defensor público que asuma la defensa técnica de la accionante hasta el cumplimiento integral de la sentencia.
3. Se dispone que los jueces del Cuarto Tribunal de Garantías Penales de Pichincha, o en su defecto quienes les hayan reemplazado en sus competencias, se encarguen de la supervisión de esta decisión.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**RAZÓN:** Siento por tal que la sentencia que antecede, fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos a favor de las Juezas y Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria del miércoles 4 de septiembre de 2019.- Lo certifico.-



Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**Caso Nro. 1285-13-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves doce de septiembre de dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**AGB/MED**