



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Quito, D. M., 31 de agosto de 2016

SENTENCIA N.º 287-16-SEP-CC

CASO N.º 0578-14-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de Admisibilidad

Blanca Margarita Elvia Carvajal Figueroa, por sus propios derechos, presenta acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 26 de febrero de 2014, por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 0155-2014.

El 4 de abril de 2014, la Secretaría General de la Corte Constitucional de conformidad con el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en relación a la presente acción no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Marcelo Jaramillo Villa y Manuel Viteri Olvera, mediante auto dictado el 10 de junio de 2014, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.º 0578-14-EP.

En virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 9 de julio de 2014, correspondió la sustanciación de la causa al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire. Así, mediante memorando N.º 319-CCE-SG-SUS-2014 del 9 de julio de 2014, el secretario general de la Corte Constitucional remitió la causa N.º 0578-14-EP al despacho del juez sustanciador.

Mediante providencia dictada el 2 de marzo de 2016, el juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, avocó conocimiento de la presente causa y en lo principal, dispuso que se notifique con el contenido de la demanda y providencia

a los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a fin de que en el término de cinco días presenten un informe debidamente motivado respecto a los hechos y argumentos expuestos en la demanda, al director del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, al procurador general del Estado y a la legitimada activa en la casilla constitucional señalada.

Mediante Resolución N.º 004-2016-CCE adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en conocimiento del juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la jueza constitucional.

La jueza sustanciadora en providencia dictada el 13 de julio de 2016, avocó conocimiento de la acción extraordinaria de protección y dispuso las notificaciones respectivas.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial que se impugna es la sentencia dictada el 26 de febrero de 2014 a las 08:38, por la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha, dentro de la acción de protección N.º 2014-0155, que en lo principal, determinó:

Juicio No. 2014-0155

JUEZ PONENTE: DR. WILSON LEMA LEMA, JUEZ DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA. Quito, miércoles 26 de febrero del 2014, las 08h38. VISTOS: (...) 7.3. ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS DE LA ACCIONANTE.- La legitimada activa manifiesta que los actos presuntamente violatorios de derechos constitucionales han sido efectuados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), a través de sendos acuerdos emitidos por la Comisión de Prestaciones y la Comisión Nacional de Apelaciones, en los años 2001 y 2002, respectivamente, quienes al declarar como indebidas 139 aportaciones de la accionante (desde octubre de 1989 hasta abril del 2001), habrían incumplido su propia normativa, esto es el Instructivo para la Aplicación de la Resolución 707, lo cual implicaría negar el derecho humano de acceder a la jubilación universal. Al respecto, este Tribunal razona que una cuestión es la violación o vulneración de derechos constitucionales fundamentales como la vida, la libertad, la salud, etc., y otra muy distinta es la inobservancia, la inaplicación o incumplimiento de las disposiciones de normas infra constitucionales que podrían afectar eventualmente derechos no fundamentales como pueden ser los patrimoniales, en ciertas ocasiones. Para que un acto de autoridad pública no judicial sea susceptible de acción de protección debe comprometer derechos constitucionales o derechos contenidos en instrumentos internacionales de derechos humanos y no únicamente la vulneración de disposiciones contenidas en normativa de carácter legal o reglamentario, o como el caso, tratarse de resoluciones administrativas que declaran como indebidas 139 aportaciones realizadas por la accionante en el





período comprendido entre octubre de 1989 y abril de 2001, no afectando con ello ningún derecho constitucional. De ahí que, en cada caso corresponde al juzgador hacer la distinción entre cuestiones de mera legalidad de las violaciones de derechos constitucionales. Por ello, se debe diferenciar la jubilación que otorga la seguridad social de la jubilación universal. La primera está contemplada en la Ley de Seguridad Social del Ecuador, donde a partir del Art. 184, se establecen las clases de jubilación y sus requisitos, siendo éstas: Jubilación ordinaria de vejez, Jubilación por invalidez; y, Jubilación por edad avanzada. En cambio, la jubilación universal está establecida como un derecho para las personas mayores (...) sin embargo, la misma Carta Suprema, en su Disposición Transitoria Vigésimo Quinta determina que ésta, “la jubilación universal para los adultos mayores se aplicará de modo progresivo.” Lo que implica que para que el Estado implemente este derecho debe establecer las correspondientes políticas públicas, conforme así lo dispone expresamente el Art. 38 ibídem. De manera que la emisión de los acuerdos dictados por la Comisión de Prestaciones y la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS, en los años 2001 y 2002, respectivamente, donde se declaran como indebidas las referidas aportaciones efectuadas por la accionante Blanca Margarita Carvajal Figueroa, en sí no constituyen actos violatorios de derechos constitucionales, ya que una cosa es la declaratoria administrativa respecto de las aportaciones indebidas, y otra, muy distinta, el privar el derecho a la jubilación universal, como se manifestó, es un derecho establecido por el Estado para los adultos mayores, pero que por propio mandato constitucional éste se irá implementando a través del establecimiento de las políticas públicas correspondientes. Finalmente, en observancia de lo que determina la misma Constitución dice respecto a la seguridad jurídica, se aprecia que el IESS, ha aplicado la normativa legal y reglamentaria que rige a esta entidad en la toma de decisiones, por lo cual no se podría considerar que se ha violado la seguridad jurídica de la accionante. Todo lo cual nos lleva a una conclusión lógica, cual es, que se trata de un asunto administrativo de mera legalidad, determinado en la Ley de Seguridad Social y Reglamento respectivo, más no de vulneración de derechos constitucionales (...) OCTAVO.- CONCLUSIONES: Con sujeción a lo establecido en el Art. 76.7.1., de la Constitución, se establece: 8.1. Que, según la legitimada activa los efectos derivados de la emisión de los acuerdos que declaran como indebidas 139 aportaciones de la accionante constituyen actos violatorios del derecho a la jubilación universal y seguridad jurídica por parte del IESS. 8.2. Que, de la revisión y análisis del proceso, de la valoración de los documentos probatorios presentados en la debida oportunidad procesal por la accionante, a la luz de la Constitución, la jurisprudencia y la ley, se deduce que los hechos puntualizados por la legitimada activa no son violatorios de los derechos constitucionales de jubilación universal y seguridad jurídica. 8.3. Que, los actos constantes en los acuerdos de la Comisión de Prestaciones y de la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS, en los años 2001 y 2002, respectivamente, recaen en el campo de la mera legalidad que podían y debían ser ventilados en la vía ordinaria (...) ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, considerando que no se ha verificado la vulneración de derechos constitucionales, DESECHA el recurso de apelación interpuesto por la accionante Blanca Margarita Elvia Carvajal [...].

Antecedentes del caso concreto

El 26 de noviembre de 2013, la señora Blanca Margarita Elvia Carvajal, presenta acción de protección en contra del director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y del procurador general del Estado, alegando que en el año 2001, la Comisión de Prestaciones mediante Acuerdo N.º 3001202-CL-3493 del 3 de octubre de 2001, declaró como indebidas las aportaciones que realizó en calidad de afiliada voluntaria, fundamentándose en que no canceló sus aportaciones por seis meses, concluyendo que perdió su calidad de afiliada, lo cual fue ratificado por la Comisión Nacional de Apelaciones el 5 de noviembre de 2002.

Esta acción correspondió ser conocida por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia del cantón Quito, el cual mediante sentencia dictada el 27 de diciembre del 2013, resolvió rechazar la acción alegando que la controversia debió haberse presentado ante la vía ordinaria.

La accionante presentó recurso de apelación, el cual correspondió ser conocido por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, la misma que en sentencia dictada el 26 de febrero de 2014, resolvió desechar el recurso de apelación interpuesto, y confirmar la sentencia venida en grado.

Argumentos planteados en la demanda

La accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, en lo principal, manifiesta que:

Los jueces que dictaron la decisión judicial impugnada no valoraron que son diez años de aportaciones las que fueron declaradas de manera extemporánea como indebidas, puesto que determinan que se inobservó lo dispuesto en el instructivo para la aplicación de la Resolución N.º 707 emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

No obstante, precisa que los jueces no consideraron que el personal del IESS, a través de su sistema informático, no se percató de la omisión en que incurrió supuestamente, y que en tal virtud, como pretendían que en calidad de afiliada, ella se percate, lo cual a su criterio generó que siga aportando al IESS durante diez años, período en el cual determina que realizó 139 imposiciones mensuales, por lo que durante este tiempo incluso recibió atención médica.



Todo lo señalado establece la accionante, no fue observado por los jueces, vulnerando por tanto, su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación, mucho más, cuando en la sentencia en la parte relacionada con el “análisis del tribunal”, los jueces arribaron a la conclusión de que el tema debatido se trataba de un tema de legalidad sin haber observado de forma integral el caso concreto. Adicionalmente precisa que:

Respecto al considerando “análisis de los fundamentos del accionante” distingue que una cosa es la violación de derechos fundamentales y otra muy distinta es la inobservancia, inaplicación o incumplimiento de las disposiciones de normas constitucionales que podrían afectar eventualmente derechos no fundamentales. Este argumento es totalmente aislado, toda vez que no aplica para mi caso, por cuanto, mi demanda se refiere al hecho de endosarme indebidamente la responsabilidad de una norma institucional que debió ser observada por los funcionarios del IESS y cómo arbitraria y extemporáneamente –luego de haberse reconocido legítimamente por más de 10 años mi afiliación–, resuelve declarar como “indebidas” mis aportaciones, dejando insubsistente mi afiliación y con ello mi derecho de acceder a la seguridad social mediante la prestación de la jubilación por vejez.

Por consiguiente determina, que la inobservancia de la institución genera que se le endose una responsabilidad, luego de haberse reconocido por más de diez años su calidad de afiliada, lo cual genera la vulneración a sus derechos, como el dejarle sin acceso al seguro social y concretamente a la jubilación que en su situación resultan vitales.

Por lo expuesto, alega que la Sala vulnera sus derechos constitucionales, por cuanto señala que su caso se trata de vulneraciones a disposiciones legales, efectuando además una distinción entre la jubilación que otorga la Ley de Seguridad Social y la jubilación prevista en la Constitución, calificando a ésta última como de carácter regresivo, lo cual alega que es una contradicción ya que, si por un lado se determina que en su caso no hay vulneración de derechos, porque la Sala se ve en la necesidad de aclarar que la jubilación universal es un derecho de carácter progresivo

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados

En base a los hechos citados, la accionante identifica como derechos constitucionales vulnerados el debido proceso en la garantía de la motivación, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica garantizados en los artículos 76 numeral 7 literal I, 75 y 82 de la Constitución de la República, respectivamente.

Pretensión concreta

La pretensión concreta de la accionante respecto de la reparación de los derechos vulnerados es la siguiente:

En virtud de los argumentos de hecho y de derecho que he expuesto, toda vez que la falta de motivación o la motivación inadecuada en la resolución que impugno vulneran mis derechos, a la defensa, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva. En virtud, del estado de indefensión, por mi doble condición de vulnerabilidad, en el que me dejaría esta resolución carente de fundamentos, solicito a ustedes señores Jueces Constitucionales que, conforme lo previsto en el artículo 63 de la LOGJCC, a través de resolución:

1. Se deje sin efecto la sentencia que pronunciara la Sala de lo Penal de la Corte Provincial Pichincha el 26 de febrero de 2014 dentro de la causa 0155-2014.
2. Se disponga a la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que nuevamente sortee el recurso de apelación que interpuse para que otra Sala se encargue de sustanciar y resolver el mismo.

Contestación a la demanda

Legitimados pasivos

Jueces de la Sala Única Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha

Doctores Wilson Lema Lema, Carlos Pazos Medina y Narcisa Pacheco Cabrera en calidad de jueces de la Sala Única Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, comparecen a foja 73 del expediente constitucional a fin de dar contestación a la demanda y en lo principal, señalan que:

La Constitución de la República en su artículo 76 contempla las garantías básicas del derecho al debido proceso, entre ellas, el derecho a la defensa, donde se destaca el derecho a recurrir o de impugnación (76 numeral 7 literal m), conocido como doble conforme, el cual consiste en la facultad que tienen las partes o sujetos procesales de impugnar, a través de los recursos establecidos en la ley, las resoluciones o sentencias que las consideran injustas, ilegales o erróneas, para que el órgano superior las revise o confirme, revoque o reforme, según sea el caso, para lo cual precisan que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional estableció al recurso de apelación.

Determinan que de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales citadas y señaladas en el numeral 7.1 de la mencionada sentencia, en el marco



constitucional y legal, el Tribunal de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, resolvió en mérito de lo actuado en el expediente y de forma debidamente motivada.

Establecen que el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República reconoce el derecho a la motivación, y que el Tribunal *Ad quem*, en observancia estricta de esta garantía, motivó la sentencia enunciando las normas y principios jurídicos en los que se fundamentaba y explicando la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

Por lo expuesto, aducen que en la acción extraordinaria de protección planteada se alega la falta de motivación de la sentencia, sin embargo, de la lectura de la misma se puede apreciar con claridad meridiana que ésta se encuentra debidamente motivada, con la explicación de las razones jurídicas para llegar a la decisión adoptada, conforme lo determinado por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 227-12-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1212-11-EP.

Concluyen por lo tanto, que su sentencia ha observado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, así como los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.

Terceros interesados

Doctor Cristian David Hidalgo Orozco, por los derechos que representa en calidad de procurador general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y como procurador judicial de la ingeniera Sandra Paulina Paz Ojeda, directora general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en escrito presentado el 18 de julio del 2016, en lo principal, señala:

Que en relación a la providencia del 13 de julio de 2016, solicita se tome en cuenta, al momento de resolver, lo manifestado por el IESS en la audiencia pública llevada a cabo el 14 de marzo de 2016 a las 11:00, así como también el contenido del escrito presentado el 24 de marzo del 2016, y sus anexos, con lo que se demuestra que los instructivos y resoluciones emitidos por la Dirección General y el Consejo Consultivo del IESS, respectivamente, que regulan la afiliación voluntaria no han sido declarados inconstitucionales y por lo tanto en su aplicación no se ha violado los derechos de la accionante.

Determina que es preciso señalar que la señora Blanca Carvajal continuó pagando la afiliación voluntaria a pesar de que sabía que había perdido tal

calidad por haber dejado de pagar más de seis meses consecutivos y así lo evidenció cuando presentó la solicitud de jubilación provisional señalando como fecha de ingreso después de los seis meses que dejó de pagar los aportes voluntarios, por lo que es infundado que reclame el derecho a la jubilación.

Por lo expuesto, solicita se rechace la acción extraordinaria de protección.

Audiencia pública

Conforme la razón sentada por la actuaria del despacho, el 14 de marzo de 2016, se llevó a cabo la audiencia pública convocada mediante providencia dictada el 2 de marzo de 2016, contando con la actuación del doctor Edwin de la Vega Echeverría, en representación de la accionante; Monserrath Oleas Carrillo como delegada del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, sin contar con la presencia de los legitimados pasivos ni del procurador general del Estado pese a estar debidamente notificados.

En igual sentido, el Pleno del Organismo dispuso la celebración de audiencia pública, razón por la cual el 18 de agosto de 2016 se llevó a cabo la referida audiencia ante el Pleno del Organismo, a la que asistieron la legitimada activa, Blanca Margarita Carvajal Figueroa, en compañía de la abogada Nina Guerrero, y la abogada Monserrath Oleas, en representación del director general del IESS.

La legitimada activa, Blanca Margarita Carvajal Figueroa, en lo principal, señala:

Que le hagan la caridad de ayudarle, ya que desde el año 1990 ha reclamado su jubilación a la que tenía derecho. Que el señor César Molina le dijo que tenía el derecho de jubilarse porque tenía pagado en demasía, razón por la cual, de inmediato se dirigió hacer el trámite para su jubilación (...) que estaba haciendo la jubilación, le dieron el carnet, el boletín; que cuando iba a recibir la cesantía le quitaron el boletín y se le acabó la jubilación y ha reclamado a varias instituciones y le han dicho que es indebida por no haber pagado 6 meses y que ha pagado de golpe 6 meses; al ser así, por qué le recibieron?, por qué le dijeron que siga pagando? El señor de la ventanilla 17 del Seguro, Ernesto, le dijo: señora vaya a trabajar; a la edad que tuvo fue a buscar nuevamente el número patronal, a pesar de haber sido jubilada y se iba haciendo lo posible a Conocoto a limpiar fierros porque le veían llorar, que no podía perder la jubilación; iba a cuidar niños, cogía el carro y se iba a Conocoto y regresaba a la noche; le hicieron pagar últimamente 8 meses, todo eso ha hecho y ha soportado lo que le ha hecho el Seguro y le siguen diciendo que es indebida; entonces, por qué le recibieron, por qué le siguieron haciendo pagar?; tiene el derecho porque tiene 86 años, va para 87 años y ha sufrido; madre de familia de 9 hijos y ha trabajado para tener su propio sustento, de lo cual no recibió nada del Seguro, anda desesperada, buscando que le





hagan justicia. Por andar en estos trámites se cayó del bus y anda postrada con su rodilla.

La abogada Nina Guerrero, a nombre de la legitimada activa en lo principal, manifiesta:

Que agradece el tiempo que se le ha otorgado a su representada, la señora Blanca Carvajal, para que puedan escuchar de su propia voz el padecimiento que esta señora ha tenido que sufrir durante varios años por una vulneración a su derecho humano indispensable en su edad avanzada, que es el derecho a la jubilación, que ha sido inobservado por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Específicamente, el reclamo que realiza la señora Blanca, es que en el año de 1989 a partir del mes de octubre hasta abril de 1990, siendo afiliada voluntaria, no canceló consecutivamente sus aportaciones, sin embargo, en mayo de 1990 canceló de manera reunida o acumulada esas aportaciones, nunca se le indicó que conforme a una normativa interna que tenía el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, esas afiliaciones podían ser calificadas de afiliación indebida, por el contrario, se le siguió receptando su afiliación y la recaudación correspondiente por una década más, hasta el año 2001, fecha en la cual ella solicitó acogerse, por su edad avanzada, a la jubilación, un derecho que la Constitución consagra en concordancia con otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Ha pretendido hacer valer este derecho, lamentablemente mediante acuerdos de la Comisión de Prestaciones N.º 3001-202-CL-3493 de octubre de 2001 y N.º 2002-2271 de septiembre de 2002 se le hace conocer a esa fecha, de manera extemporánea, que esas afiliaciones que no fueron canceladas de manera mensual del año 89 y 90; 6 meses han sido calificadas de indebidas hasta el año 2001, por lo que se le indica que no reunía los requisitos para acogerse a este derecho fundamental de la jubilación. La acción extraordinaria presentada ante la Corte Constitucional, es en contra de la sentencia emitida por la Corte Provincial de Pichincha, por la Sala de lo Penal, ya que se presentó la acción de protección para hacer prevalecer este derecho y fue negado, se apeló y lamentablemente en esa apelación, los jueces de la Corte realizan una interpretación *sui generis* para este caso con respecto del derecho de jubilación; por un lado, presentan una dicotomía de este derecho indicando que la jubilación universal que contiene la Constitución, es casi una utopía, ya que dicen que es el Estado Ecuatoriano quien deberá garantizar progresivamente a través de políticas públicas y que por tanto no se considera un derecho que se le pueda reconocer a la señora Blanca; y, por otra parte que el derecho de la jubilación que contempla la Ley de Seguridad es un derecho infra constitucional, es decir, divide un derecho humano garantizado no solamente en nuestra Constitución en el artículo 37, numeral 3, como un derecho universal; obviamente en la Constitución no desarrolla cada derecho y cada particularidad como es jubilación por vejez, por incapacidad, entre otras, como se desarrolla en la Ley de Seguridad Social. La Constitución contempla un derecho de manera general, humano, garantizado en Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales para todo ser humano, así como en los Convenios de la OIT 102 y 118 como un derecho fundamental; adicionalmente, pese a que ya se conoce y obra de todo el expediente en esta Corte y se ha hecho conocer en anteriores audiencias que han sido convocadas, el sistema de seguridad social consiste en un conjunto de normas, principios e instrumentos destinados a proteger a las personas en un momento en que

surgen estados de vulnerabilidad que le impiden satisfacer sus necesidades básicas y las de sus dependientes, necesidades básicas a las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad; en el caso de la señora Blanca, ella tiene un estado de vulnerabilidad, y hay que mirarlo desde un enfoque interseccional, su condición de mujer, su condición de adulta mayor, su condición de trabajadora; el IESS tenía la obligación de notificarle a ella que había perdido la calidad de afiliada voluntaria en el año 90, cuando se acercó a hacer el pago de las demás afiliaciones y no más bien maliciosamente continuar receiptando hasta el año 2001, para después, por el pasar del tiempo, adquiere un derecho y como dice la Constitución, estos derechos son irrenunciables.

La abogada Monserrath Olcas, en representación del director general del IESS, en lo principal, manifiesta:

Efectivamente la señora Blanca Carvajal entró a aportar voluntariamente para obtener su jubilación, pero ingresó en septiembre de 1989 a aportar y dejó de aportar 7 meses, es así que se acerca en mayo a aportar lo que le falta, pero incurrió en lo que se encuentra señalado en el Instructivo CI-707 emitido por la Dirección General, en el tiempo en que estaba vigente la resolución del Consejo Directivo N.º 707 igual, en donde regulan cómo deben ser los pagos de la afiliación voluntaria, del cual procede a dar lectura. Agrega que la señora no ingresó al régimen obligatorio, pero dejó de pagar los 6 meses; la señora dice que el IESS le siguió receiptando, efectivamente el IESS no tiene un solo centro de recaudación, tiene SERVIPAGOS, diferentes instituciones financieras y no es que cada mes se valida los aportes para conceder prestaciones, sino cuando se solicita la prestación, es por eso que el IESS cuando la señora se acerca a pedir su jubilación, se da cuenta de que no pagó 6 meses y perdió la calidad de afiliada voluntaria; también se dice que nunca nadie le indicó la normativa, y entre los documentos que se encuentran agregados al proceso, está un Manual que es distribuido a todos los afiliados y a todos los empleadores, donde se explica claramente estas normas para que no exista desconocimiento, pero en todo caso, en el proceso está comprobado de que la señora sí conocía de esto, es por eso que en el año de 1998 se acerca al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a presentar su solicitud de jubilación provisional, ahí como se dio cuenta de que dejó de pagar 6 meses y había perdido la calidad, pone como ingreso la filiación voluntaria el 3 de mayo de 1990, ignorando el tiempo que ingresó anteriormente y los que dejó de pagar; ante esa circunstancia, al IESS, mediante sus servidores, no le queda más que acatar la Ley, y así lo hizo, se aplicó y es por eso que la Comisión de Prestaciones y la Comisión Nacional de Apelaciones, lamentablemente le niegan la jubilación por vejez; también dicen que hay el derecho a la jubilación universal, y efectivamente hay un derecho, pero hay que cumplir requisitos que la accionante lamentablemente no ha cumplido y que dado su estado actual es lamentable, pero no cumplió los requisitos que se dieron en la época de 1989 y 1990. En el proceso también consta, porque así nos pidió la Corte Constitucional que agreguen todos los pagos indebidos, y se agregó de Pichincha todos los pagos indebidos por falta de aportación por 6 meses y se llegó que solo en Pichincha llega el monto de 25.000 pagos indebidos, que corresponde más o menos a 1500 personas, y a todas esas personas, si es que se le concede la jubilación, también tendrían derecho a sus prestaciones, pero como en ese tiempo se cumplió la norma, están declaradas indebidas y no se puede hacer más nada porque así estaba estipulado en ese tiempo. La señora tiene un estado de



vulnerabilidad, pero hay que tomar en cuenta que todas las personas afiliadas que requieren estas prestaciones están en este estado, porque ya son muy ancianas y corresponden a la tercera edad; en todo caso la señora ha presentado una demanda contencioso administrativa que ha sido negada, ha presentado otra acción de protección y se le consideró desestimada y en este momento está presentado esta acción una vez que se le ha negado en las dos instancias; el IESS cubre a todos los afiliados, pero lamentablemente tienen que cumplir requisitos, los mismos que le permiten solventar, porque necesita fondos para cubrir las prestaciones, lo que en este caso no ha sido posible, y en todo caso se le ha devuelto todas las aportaciones que han sido declaradas indebidas; por lo expuesto solicita que no se dé trámite a la acción porque no cumple los requisitos.

En la réplica, la abogada Nina Guerrero, expresa:

Que la parte accionada dice, que ha conocido que la señora Blanca perdió la calidad de afiliada voluntaria cuando se acercó a hacer el uso de su prestación de jubilación; que todos los afiliados conocen, porque se distribuye un Manual del Obligaciones en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, como la misma representante de la parte accionada ha indicado, existen varios puntos de recaudación, no se puede entender y no se puede asumir que una responsabilidad, que lógicamente es conocida por la autoridad que emite tal reglamento o tal norma, deba ser o pueda ser accesible o conocida ya de facto por todos sus afiliados; en este caso, la señora Blanca se acercó a seguir cancelando sus aportaciones voluntarias hasta el año 2001; una década después, en esa década hizo uso de otras prestaciones como es el de salud y jamás se le indicó si el IESS tiene la obligación de revisar sus procedimientos, sus trámites, incluso para otro tipo de prestaciones, debían haberle notificado de alguna manera que perdió su calidad de afiliada voluntaria, sin embargo no se lo hizo, y por ese transcurso de tiempo adquirió un derecho, su derecho a la jubilación como trabajadora voluntaria. También se ha dicho que en ese tiempo se cumplió la norma que estaba estipulada en un instructivo 707. Señores jueces, conocen que los derechos están por sobre las normas; a partir del año 2008, entramos en un estado constitucional de derechos, donde ninguna norma puede contraponerse a un derecho humano y fundamental y en este caso el derecho de jubilación de la señora Blanca; se ha dicho que ingresó una fecha de petición en el cual indica como fecha de inicio de afiliación voluntaria el 3 de mayo de 1990. Ustedes pudieron escuchar de la boca de mi representada, en su propia voz, que servidores del mismo IESS, para que ella pueda acceder a este seguro, le mal informan y le indican todo lo que supuestamente tenía que hacer, inclusive buscar una afiliación en relación de dependencia ya para su edad avanzada en el año del 2001, todo eso demuestra cómo se ha violentado y se ha vulnerado su derecho de jubilación y a través de la sentencia de la Corte Provincial que desconoce este derecho humano. ¿Y qué preocupa a la institución del Estado; que de reconocerse se estaría beneficiando a 1500 personas?, la preocupación más grande aquí no es por parte de la accionada si se perjudica o no el derecho de su representada, sino intereses económicos, porque se estaría reconociendo el derecho a otras personas que también deben haber sido afectadas por esta omisión de la entidad pública.

La abogada Monserrath Oleas, en representación del director general del IESS, agrega:

Que la parte accionante dice que ha recibido prestaciones de salud y efectivamente las prestaciones de salud no hay como negarlas y realmente para cubrir lo que se hace es que se verifica los últimos meses, no se obtiene toda la historia laboral para atender y cuando ya se le ha atendido, posteriormente, obviamente; pero como lo explica solo cuando se pide la jubilación es que se recaba todas las aportaciones a nivel nacional. Hay muchas personas que cambian de provincia, en ese tiempo había aportaciones del extranjero, entonces ahí es cuando se consolida todo y se puede verificar y conceder o no la jubilación, y es lo que sucedió aquí, no es que cada vez y cuando se iba a hacer atender en el hospital verificaba toda la historia laboral; si bien al IESS le preocupa los afiliados, también tiene que preocuparse de solventar a todos los afiliados y efectivamente la jubilación desde el 2001 hasta la presente fecha significa un fuerte egreso económico y de las 1500 de Pichincha, recuperarían ese tiempo que fue normado precisamente una vez hecho estudios actuariales y por eso es que se les limitó; entonces no es que solo se preocupa de la cuestión económica para otorgar las prestaciones, es que el IESS tiene que servir a todos los afiliados y por eso pone reglas, normas, requisitos que deben ser lamentablemente cumplidos porque si no, no funcionaría el sistema de seguridad social; por eso solicita se rechace la presente acción extraordinaria de protección.

La jueza **Marien Segura Reascos** realiza las siguientes preguntas a la accionante:

1. Durante los años que aportó al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ¿cuántos años aportó?

La legitimada activa, Blanca Margarita Carvajal Figueroa, responde que unos 20 años de aportación, por eso le dijeron que ha pagado demás, el señor César Molina, quien le dijo que ya no debe pagar y que tenía el derecho de jubilarse (...).

2. ¿Por qué razones dejó de aportar al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social durante el periodo comprendido en octubre de 1989 a abril 1990?

La legitimada activa responde que se había descuidado, pero fue a pagar los 6 meses, pero le dijeron que debe seguir pagado. ¿Por qué le recibieron? es su pregunta, (...), le hicieron trabajar como demuestra que tiene un número patronal de una señora que hizo la caridad de darle, porque el señor Néstor Vergara del módulo 17 le dijo vaya a pagar y tuvo que pagar mensualmente.



3. Durante los 10 años que siguió aportando, ¿alguna vez el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social le advirtió respecto de las aportaciones indebidas que se encontraba realizando, le notificaron, le dijeron algo?

La legitimada activa responde que no, nunca le han notificado, lo que estaba es pendiente en los archivos pidiendo de caridad que le ayuden para que saquen todos sus papeles.

4. Posteriormente a los aportes que efectúa en los años 2011 a 2012, ¿presentó alguna solicitud al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social?

La legitimada activa responde que no, que nunca ha pedido.

5. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el año 2002, al declarar como indebidas sus aportaciones, dispuso que se le devuelvan los valores declarados como indebidos, es decir, las aportaciones que declaró improcedentes; ¿estos valores le fueron devueltos y cuánto se le devolvió?

La legitimada activa responde que nunca jamás ha cogido un solo centavo.

6. Es decir, ¿no le devolvieron los valores que le declararon como indebidas las aportaciones?

La legitimada activa responde que nunca jamás.

La jueza **Marien Segura Reascos** realiza las siguientes preguntas a la delegada del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social:

1. El IESS, alguna vez durante los 10 años en los que la accionante aportó indebidamente al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ¿le advirtió sobre la presencia de aportaciones indebidas a la accionante? Cuando ella mencionó que en el transcurso de las aportaciones indebidas accedió a servicios médicos como salud, ¿alguien le dijo que ya no podía acceder a eso porque presuntamente sus aportaciones de ahí en adelante eran indebidas y ya no tenía derecho, por ende la jubilación y los otros servicios que prestaba el IESS?

La abogada del IESS responde que obviamente esto es hace muchos años y en el expediente no va a constar una cuestión de este tipo, pero de su experiencia, cuando fue a afiliar a alguien voluntariamente, le notificaron y dijeron que no podía dejar de pagar los 6 meses porque perdía la calidad, como iba a afiliar a una persona conocida así fue

transmitido, pero en todo caso como consta en el proceso y lo dijo anteriormente hay el manual para afiliados en donde consta claramente esto, que era distribuido a todos.

2. Sí, ¿pero no se le notificó de alguna forma?

La abogada del IESS responde que así por escrito, en el expediente no consta efectivamente.

3. ¿Cuáles son las razones por las que se declararon las aportaciones indebidas de la señora Blanca Margarita? algo mencionaba, -que hace tiempo había una resolución-.

La abogada del IESS, responde que hay un instructivo en el que se explica que se pierde la calidad de afiliado voluntario si es que se deja de pagar 6 meses consecutivos, que es en lo que incurrió la accionante.

4. ¿Cuál es el tratamiento que en la actualidad el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social otorga a casos como el presente?; es decir, en casos que la accionante siga aportando indebidamente cuando ya perdió su condición de afiliada.

La abogada del IESS, responde que el instructivo aquel estuvo vigente hasta el 2002, después de eso se dispuso que si dejaba de pagar, a menos que pague todo, y pague con los correspondientes intereses, podría continuar pagando, una vez que se revisó todo este sistema.

5. ¿Cuáles fueron las solicitudes de la accionante respecto de su derecho de jubilación y cuáles fueron las respuestas del IESS?

La abogada del IESS responde que la Comisión de Jubilación, que es la que primero conoció el pedido de jubilación detectó esto, no es algo que los servidores puedan estar constantemente chequeando como van las aportaciones, y más en ese tiempo donde no había ni siquiera un sistema informático integrado. Ahí es que detectan, cuando ella pide la jubilación provisional, de que efectivamente dejó de pagar 6 meses y así fue que le notificaron, entonces ella recurrió a las Comisiones de Reclamación del IESS, donde ratificaron la respuesta que le dieron a la señora.

6. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en el año 2002, al declarar como indebidas las aportaciones de la accionante, ¿devolvió los valores correspondientes a las aportaciones?, ¿cuánto y en qué fecha fueron devueltos esos valores?

La abogada del IESS responde que está dada la orden, pero en el expediente no consta





esta cuestión.

La jueza **Marien Segura Reascos** expresa que la delegada del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en su intervención, manifestó que ya habían sido devueltos los valores.

La abogada del IESS responde que porque está dada la orden, se entiende que.

La jueza **Marien Segura Reascos** realiza la siguiente pregunta a la delegada del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social: **¿una orden escrita?**

La abogada del IESS, responde que está dada la orden y deben haberlo dado a trámite, pero no le puede decir que monto, porque en ese tiempo no está integrado al proceso.

7. La señora manifiesta que no se le ha devuelto hasta la fecha sus aportaciones, presuntamente declaradas como indebidas.

La abogada del IESS responde que no podría decir efectivamente que monto se entiende que fue devuelto.

8. ¿Pero no tiene alguna constancia?, ¿está dada la orden escrita?, -pero deben tener algún recibo o algún comprobante que se genera en el Seguro Social de que efectivamente, se le entregó los valores a la señora-

La abogada del IESS responde que en el expediente administrativo no consta este documento, podría requerir, aunque son de épocas muy antiguas como se procedió.

El juez **Francisco Butiñá Martínez** realiza las siguientes preguntas a la delegada del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social:

1. ¿Usted considera un error del IESS el haber recibido valores que según ustedes no correspondían?

La abogada del IESS responde que el problema no consiste en que sea un error del IESS porque en ese tiempo, no tenían los medios para identificar si es que era o no un error.

2. Error de quién si aceptan recibir esos valores

La abogada del IESS responde que se acepta la aportación, y el servidor que está en la ventanilla o que está en Servipagos no tiene la calidad para determinar si es que la señora dejó o no tener la afiliación voluntaria para restringirle.

3. Pero lo de Servipagos no se queda en Servipagos

La abogada del IESS responde que obviamente que no, eso pasa a un fondo común, donde tampoco es que se lo analiza, al menos en ese tiempo no; actualmente en que ya existe una plataforma informática ya se le pone los controles en la programación, donde detecta.

4. Pero en todo caso, ¿considera un error haber recibido valores que no correspondían?

La abogada del IESS responde que en ese tiempo no sabe si se le podría considerar un error.

5. ¿Por qué si no es un error, entonces estarían bien recibidos?

La abogada del IESS responde que no le podría decir si fue o no fue un error, porque en ese tiempo no había como detectar eso, no se le puede decir a un servidor: usted cometió el error; va a decir, pero no tengo los medios, entonces no se le podría considerar así.

6. Únicamente, cuando reclama la jubilación, ¿se dieron cuenta de un error?

La abogada del IESS responde que ahí es cuando se recopila todas las aportaciones a nivel nacional y de todos los periodos donde hayan aportado y se le otorga o no, y es más, a las personas se les dice, si usted trabajó con tal empleador, por favor traiga las aportaciones.

7. ¿Y por qué no cuando se prestaban los servicios de salud?

La abogada del IESS, responde: porque en la misma forma no se tiene.

8. ¿Por qué al recibir el servicio de salud lo hacía como afiliado?

La abogada del IESS, responde. Obviamente que sí, porque como le explicó...

9. ¿Cómo le niega esa calidad?

La abogada del IESS responde que la salud no se niega, pero se valida o no, si es que paga o no, cuando le ve si es que ha pagado los últimos meses, nada más.

La jueza **Roxana Silva Chicaiza** realiza las siguientes preguntas a la delegada del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social:





1. ¿Confirme en qué fecha y qué comisión negó la jubilación provisional solicitada por la legitimada activa?

La abogada del IESS responde que en el expediente consta que fue en el 2001, posterior a lo que la señora presentó su pedido, solo que no tiene a la mano el documento.

2. ¿Con qué fecha fue declarado el instructivo, si puede reiterar la fecha de que no era operativo o era vigente el tema de quitar la jubilación, en este caso voluntaria, a las personas que habían dejado de aportar por 6 meses?

La abogada del IESS responde que el instructivo entró en vigencia desde el 5 de junio de 1989, la derogación fue el 15 de julio del 2002.

3. ¿Confirme en qué fecha exactamente, la legitimada activa inició el trámite de jubilación provisional?

La abogada del IESS responde que la fecha que consta en la solicitud de jubilación provisional es 12 de mayo de 1998.

4. ¿Qué acciones tomó el IESS luego de que derogó este instructivo?, ¿tomó algunas acciones frente a esos valores que habrían ingresado por jubilación voluntaria y que no debía aplicarse ese instructivo y que después ustedes revieron y derogaron en el 2002?

La abogada del IESS responde que constaban ya las aportaciones ingresadas, entonces eso se valida cuando se concede las prestaciones; de ahí en adelante ya no. Si venía nuevamente a pagar, pues se le decía que cancele los intereses correspondientes y continuaba.

5. ¿En qué tiempo puede entregar el IESS, haciendo un requerimiento, salvo el mejor criterio de los colegas jueces, y si lo considera el señor presidente, un certificado o un documento en el cual se le haya devuelto esos pagos a la señora?, porque usted dice que lo tiene en el expediente de forma administrativa

La abogada del IESS, responde que si se debe haber hecho, pero no consta en el expediente.

6. ¿Pero en qué tiempo usted lo podría entregar? Esta Corte actúa sobre documentos y salvo el mejor criterio de los colegas jueces, y luego de que ha tenido la anuencia de ello, ¿en qué tiempo usted lo puede entregar?

Requerimos ese documento, si se decide, le podemos poner 24 horas, y tiene que entregarlo, pero necesita ese documento de forma en que la institución pueda entregar.

La abogada del IESS responde que dada la situación burocrática del IESS no le puede decir 24 horas, por lo que requeriría, a pesar de que voluntariamente se iría a revisar cómo está la situación de los pagos estos, pero si necesitaría un tiempo prudencial, no piensa que podría ser tan inmediatamente; la verdad es que hubiera tenido, sino que no se les había ocurrido hasta la presente fecha, una vez que estuvo dada la orden se entendió que se había cumplido. La señora dice que no ha recibido, debería haber una constancia. Pero necesitaría un tiempo prudencial, señores jueces.

El señor **presidente de la Corte Constitucional Alfredo Ruiz** realiza las siguientes preguntas a la delegada del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social:

1. De conformidad con lo que ha informado, desde el año 2002 en adelante, obviamente hasta la fecha, ¿ya no está vigente la normativa que se aplicó en el caso que se está analizando?

La abogada del IESS responde que así es.

2. De manera que si se dejaba de pagar los aportes por jubilación voluntaria, ¿no se pierde actualmente la condición de afiliado, si es que se paga de golpe con los intereses respectivos, -verdad-?

La abogada del IESS responde que así es.

3. De conformidad con los datos que usted posee, el número de aportes hechos por la señora Carvajal, considerados como debidos y considerados como indebidos, –si se suma el total– ¿ella tendría el derecho de jubilarse?

La abogada del IESS responde que: si es que se le considera los que están declarados indebidos, sí; pero los que fueron pagados debidos, no; porque revisando la historia laboral, no va más allá de unos dos años.

4. Ahora, en el supuesto de que se aplicara la normativa vigente actualmente y en consecuencia, ya no serían consideradas como indebidas esas aportaciones, el número total en definitiva, ¿sí le permitiría acceder a la jubilación por vejez?

La abogada del IESS, responde que sí, porque la señora tiene más de 70 años, con 10 años de aportación y tiene unos dos años más, serían unos doce años, si es que se le declararían debidas.



II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre acciones extraordinarias de protección propuestas contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo previsto en el artículo 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **c** y tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

La accionante se encuentra legitimada para interponer la presente acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone: “Los ciudadanos de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos...”; y del contenido del artículo 439 ibidem, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

Como ya se lo ha señalado en reiterados pronunciamientos, la Corte Constitucional, por medio de la acción extraordinaria de protección, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso. En este orden, todos los ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección en contra de decisiones judiciales y resoluciones con fuerza de sentencia, en las que se hayan vulnerado derechos reconocidos en la Constitución; mecanismo previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo y ante todo, respeten los derechos de las partes procesales.

Determinación de los problemas jurídicos a ser resueltos

En virtud de los argumentos expuestos por la accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección, así como de las circunstancias que presenta el caso concreto, la Corte Constitucional plantea los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos:

1. La decisión judicial impugnada, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?
2. La sentencia impugnada, ¿vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación establecidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República, respectivamente?

Resolución de los problemas jurídicos

- 1. La decisión judicial impugnada, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República?**

La seguridad jurídica se constituye en un derecho sustancial dentro del Estado constitucional de derechos y justicia, ya que reafirma como su fundamento principal el respeto a la Constitución, como la máxima norma del ordenamiento jurídico, cuyo respeto se constituye en una obligación del Estado en general y de las autoridades públicas en particular, adicionalmente la seguridad jurídica es una garantía de la certeza jurídica, en tanto determina la obligación de la aplicación de normas jurídicas previas, claras y públicas por parte de las autoridades competentes.

El artículo 82 de la Constitución de la República consagra este derecho, señalando: “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”.

En tal virtud, la Corte Constitucional ha sido coincidente en señalar que la seguridad jurídica se constituye en aquel pilar en el cual descansa la confianza ciudadana, en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos¹, puesto

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 119-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0777-10-EP.



que a través del conocimiento del marco jurídico a ser aplicado, las personas pueden conocer con anticipación el tratamiento que se dará a un caso concreto.

La Corte Constitucional del Ecuador respecto a este derecho ha manifestado:

De los criterios jurisprudenciales expuestos es posible concluir que los jueces tienen el deber ineludible de respetar y hacer respetar el ordenamiento legal diseñado para cada procedimiento, con la finalidad de tutelar los derechos garantizados en la Constitución, dicho de otro modo son los jueces los garantes llamados a proteger los derechos garantizados en la Constitución dentro de los lineamientos predeterminados. Por lo tanto, la sumisión al mandato de las leyes permite que las decisiones se logren en estricto derecho, todo fallo responde a lo que el derecho ordena más no a valoraciones personales².

En este escenario, las autoridades judiciales deben garantizar el respeto a la Constitución y la aplicación de la normativa jurídica en todos los procesos sometidos a su conocimiento.

Por consiguiente, considerando que la decisión judicial impugnada a través de esta acción fue dictada en la resolución de una garantía jurisdiccional, como lo es la acción de protección, corresponde a la Corte Constitucional determinar en qué consiste esta garantía y cuál es el marco jurídico que la regula, a fin de establecer si en el caso concreto los jueces constitucionales respetaron este marco.

Por lo expuesto, la acción de protección es una garantía jurisdiccional que fue creada a partir de la expedición de la Constitución del 2008, cuyo objetivo fundamental es la protección de derechos constitucionales, tal como lo dispone el artículo 88 de la norma constitucional que prevé:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales, y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

En tal sentido, la acción de protección tiene como fin primigenio la protección de los derechos reconocidos tanto en la Constitución de la República, así como en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 201-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1562-13-EP.

De esta forma, la acción de protección como parte de las garantías jurisdiccionales debe garantizar que su procedimiento sea sencillo, rápido y eficaz, a efectos de que el pronunciamiento de la autoridad jurisdiccional logre una efectiva reparación de los derechos que hayan sido vulnerados.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 39 determina: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena”.

Por consiguiente, tal como ha sido señalado por la Corte Constitucional, la acción de protección protege todos los derechos constitucionales que no se encuentren amparados por otra garantía jurisdiccional³, de ahí su carácter ampliamente garantista y protector dentro del modelo constitucional vigente.

En razón de lo señalado, los jueces constitucionales en la resolución de esta garantía jurisdiccional deben tutelar que se cumpla el objetivo “de proteger derechos constitucionales”, para lo cual deben agotar todos los medios que estén a su alcance a efectos de verificar si en un caso concreto se vulneró o no un derecho constitucional, y a partir de ello emitir una decisión en la cual de forma argumentada se determine si tal vulneración se generó, y una vez expuesto este análisis arribar a la conclusión de si el tema debatido correspondía a un asunto de constitucionalidad o de legalidad.

Bajo esta consideración, es indispensable además que los jueces constitucionales consideren en su análisis la situación de las supuestas víctimas de las vulneraciones a derechos, puesto que de esta forma podrán contar con insumos sustanciales para dictar su decisión.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 016-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 2014-12-EP, estableció:

Al ser así, los jueces constitucionales en el conocimiento de una acción de protección, deben verificar si en el caso concreto existió una vulneración de derechos constitucionales y a partir de ello, determinar si se trata de un asunto que corresponde conocer a la justicia constitucional o a la ordinaria. Por consiguiente, los jueces constitucionales cuando nieguen una acción de protección bajo el único fundamento de

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 146-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1773-11-I-P.



que se trata de un asunto de legalidad, sin haber efectuado la verificación señalada, vulnerarán derechos constitucionales e incumplirán su deber de proteger derechos⁴.

Asimismo, la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia N.º 175-14-SEP-CC, en la cual determinó:

Siendo así, es preciso señalar que si bien en el ordenamiento jurídico existe una protección de orden constitucional y una protección de orden legal para ciertos contenidos de los derechos, corresponde a los jueces, en un ejercicio de razonabilidad y fundamentación, determinar, caso a caso, en qué circunstancias se encuentran ante una vulneración de derechos como tal, por existir una afectación de su contenido; y en qué circunstancias, el caso puesto a su conocimiento se refiere a un tema de legalidad, que tiene otras vías idóneas para ser resuelto.

Este análisis debe tomar como primer punto, la verificación de la vulneración de derechos, lo cual le permitirá al juez constitucional, después de formar un criterio, arribar a la conclusión de si la naturaleza del patrón fáctico corresponde conocer a la vía constitucional, o si, por el contrario, es competencia de la vía legal. Para ello, el juez debe analizar todos los escenarios puestos a su disposición, tanto lo expuesto por el accionante en su condición de supuesta víctima, como lo dicho por los accionados, tomando como marco principal lo dispuesto en la Constitución de la República y los derechos que de ella se desprenden⁵.

En consideración a las decisiones constitucionales citadas, así como al análisis expuesto, la Corte Constitucional debe reiterar que las decisiones que resuelvan una acción de protección deben elaborarse a partir del análisis de la vulneración de derechos invocados en la demanda de acción de protección, las cuales deben ser expedidas en observancia de los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso en la garantía de la motivación y tutela judicial efectiva.

La Corte Constitucional en la jurisprudencia vinculante N.º 001-16-PJO-CC, dictó la siguiente regla de jurisprudencia vinculante:

Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido⁶.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 2014-12-EP.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 175-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1826-12-EP.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-16-PJO-CC.

En virtud de lo señalado, la Corte Constitucional procederá a analizar la decisión judicial impugnada, a fin de verificar si se observó el contenido del artículo 88 de la Constitución de la República que regula esta acción.

Del análisis de la sentencia dictada el 26 de febrero de 2014, por la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichicha, se observa que en el considerando tercero se establecen los antecedentes de la acción de protección, donde se determina:

3.1. Con fecha 26 de noviembre del 2013, a las 15h40, la señora Blanca Margarita Carvajal (legitimada activa), presenta su demanda de acción constitucional de protección, en contra del Dr. Francisco Javier Vergara Ortiz, en su calidad de Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante IESS); y Dr. Diego García Carrión, Procurador General del Estado, (legitimados pasivos). 3.2. Mediante sorteo, el conocimiento de esta acción, recae en el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Quito, cuyo Juez, Dr. Richard Chinde Chamorro, con fecha 05 de diciembre del 2013, las 08h39, realiza la audiencia respectiva; y, con fecha 27 de diciembre del 2013, las 16h19, dicta sentencia rechazando la acción de protección propuesta por Blanca Margarita Elvia Carvajal, ante lo cual ésta interpone recurso de apelación para ante el Tribunal de alzada. 3.3. Este Tribunal de la Sala Penal, integrado debidamente mediante sorteo, de conformidad con la Resolución No. 0179-2013 del Consejo de la Judicatura, con auto de 24 de enero del 2014, las 12h03, avoca conocimiento del recurso de apelación interpuesto y dicta autos para resolver.-

De igual forma, en el considerando cuarto la Sala se refiere a que la accionante sostiene que los actos u omisiones que vulneran sus derechos consisten en que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, mediante los acuerdos del 3 de octubre de 2001 y del 10 de septiembre de 2002, y la resolución del 5 de noviembre de 2002, ha declarado de forma extemporánea e indebidas las 139 aportaciones de la accionante, lo cual ha incumplido su propia normativa, lo que a su criterio vulnera sus derechos a la jubilación, derechos de las personas adultas mayores y a la seguridad jurídica.

A partir de aquello, la Sala formula su análisis en el considerando séptimo de la sentencia, donde inicia por referirse a la naturaleza de la acción de protección, citando para el efecto el contenido del artículo 88 de la norma constitucional, y señalando que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos.

La Sala además se refiere a los artículos 41 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que determinan los requisitos para la procedencia de la acción de protección. En este escenario, la Sala cita algunos



extractos de las sentencias de la Corte Constitucional como es el caso de la sentencia N.º 045-11-SEP-CC, así como la sentencia N.º 001-10-JPO-CC y finalmente, la sentencia N.º 016-13-SEP-CC, los cuales a criterio de la Sala, en lo principal, se encaminan en señalar que la acción de protección no procede cuando se refiera a temas de legalidad, a partir de aquello la Sala emite la siguiente conclusión:

Por lo tanto, cuando se trata de derechos y normativa infra constitucionales, el titular del derecho vulnerado cuenta con la posibilidad de acceder a una tutela judicial efectiva, expedita e imparcial en la justicia ordinaria, pues la justicia constitucional no se encuentra facultada para resolver problemas legales que no acarren la vulneración de derechos constitucionales, quedando descartada, toda posibilidad de que la acción de protección sea procedente para resolver asuntos de estricta legalidad o que constituya una vía para conocer y resolver la aplicación o cumplimiento de las disposiciones infra constitucionales o contractuales.

En este contexto, en el considerando 7.3, la Sala analiza los fundamentos de la accionante, iniciando por señalar que la legitimada activa manifiesta que los actos presuntamente violatorios de derechos, fueron emitidos en los acuerdos dictados por la Comisión de Prestaciones y la Comisión Nacional de Apelaciones, inobservando su propia normativa, lo cual a criterio de la accionante implicaría negar su derecho humano a la jubilación universal. En relación a lo señalado, la Sala precisa que: “Al respecto, este Tribunal razona que una cuestión es la violación o vulneración de derechos constitucionales fundamentales como la vida, la libertad, la salud, etc., y otra muy distinta es la inobservancia, inaplicación o incumplimiento de las disposiciones de normas infra constitucionales que podrían afectar eventualmente derechos no fundamentales como pueden ser los patrimoniales, en ciertas ocasiones”.

Es decir a criterio de la Sala, existen derechos que son de fundamental importancia y especial protección, como lo son los derechos a “la vida, libertad, salud”, mientras que existen otros derechos “no fundamentales” que a su criterio son los derechos patrimoniales, lo cual se encuentra en contradicción con lo dispuesto en el artículo 11 numeral 6 de la Constitución que determina: “Todos los principios y derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía”, puesto que a contrario de lo que señala la Sala, en el modelo constitucional vigente todos los derechos constitucionales son de igual jerarquía y por lo tanto de igual protección.

En este sentido, la argumentación vertida por la Sala contradice disposiciones constitucionales que regulan el ejercicio de los derechos constitucionales.

Siguiendo con el análisis de la sentencia, se desprende que la Sala señala que para que un acto pueda ser impugnado a través de una acción de protección, debe comprometer derechos constitucionales, y no únicamente la vulneración a normativa infraconstitucional, o tratarse de “resoluciones administrativas que declaran como indebidas 139 aportaciones realizadas por la accionante en el período comprendido entre octubre de 1989 y abril del 2001, no afectando con ello ningún derecho constitucional”.

Es decir, para la Sala en el caso concreto no procedía la acción de protección puesto que se impugnaba una resolución administrativa que declaraba como indebidas unas aportaciones, criterio que se encuentra desprovisto de un análisis encaminado a verificar si los derechos de la accionante fueron o no vulnerados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

A continuación, la Sala precisa que en el caso concreto, corresponde hacer una distinción entre cuestiones de mera legalidad de las violaciones a derechos constitucionales; así la Sala manifiesta:

Por ello, se debe diferenciar la jubilación que otorga la seguridad social de la jubilación universal. La primera está contemplada en la Ley de Seguridad Social del Ecuador, donde a partir del Art. 184, se establecen las clases de jubilación y sus requisitos, siendo éstas: Jubilación ordinaria de vejez; Jubilación por invalidez; y, Jubilación por edad avanzada. En cambio, la jubilación universal está establecida como un derecho para las personas adultas mayores, en el Art. 37, numeral 3, de la Constitución que determina que el Estado garantizará a las personas adultas mayores, entre otros, el derecho a la jubilación universal ...

En este sentido, además la Sala cita el contenido de la disposición transitoria vigésima quinta de la Constitución, que a su criterio determina que la jubilación universal para los adultos mayores se aplicará de modo progresivo, lo cual a su criterio implica “que para el Estado implemente este derecho debe establecer las correspondientes políticas públicas, conforme así lo dispone expresamente el Art. 38 ibídem ...”.

Del análisis del extracto citado de la sentencia, se evidencia que la Sala señala que le corresponde hacer una distinción entre el derecho a la jubilación y el derecho a la jubilación universal, sin embargo, no se observa a través de su argumentación que se establezca esta distinción, adicionalmente la Sala se limita a señalar que el derecho a la jubilación universal se aplicará de modo progresivo.

De igual forma, la Corte Constitucional observa que la Sala señala que la emisión de los acuerdos objeto de la acción de protección “en sí no constituyen actos”



violatorios de derechos constitucionales, ya que una cosa es la declaración administrativa respecto de las aportaciones indebidas, y otra, muy distinta, el privar el derecho a la jubilación universal”, conclusión a la cual arriba la Sala sin sustentarse en el análisis de la vulneración de derechos constitucionales, ya que al contrario lo que se evidencia es que la Sala se limita a señalar que al impugnarse una resolución administrativa la acción de protección es improcedente, criterio que restringe a la garantía jurisdiccional.

En función de este análisis, la Sala precisa que el tema materia de la acción de protección corresponde a un tema de legalidad, en tanto persigue el reconocimiento de un derecho, lo cual a su criterio y en virtud de lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional genera que la acción de protección sea improcedente.

En razón de este análisis, la Sala en el considerando octavo emite sus conclusiones, en las cuales determina:

Con sujeción a lo establecido en el Art. 76.7.1, de la Constitución se establece: 8.1. Que, según la legitimada activa los efectos derivados de la emisión de los acuerdos que declaran indebidas 139 aportaciones de la accionante constituyen actos violatorios del derecho a la jubilación universal y seguridad jurídica, por parte del IESS. 8.2. Que, de la revisión y análisis del proceso, de la valoración de los documentos probatorios presentados en la debida oportunidad procesal por la accionante, a la luz de la Constitución, la jurisprudencia y la ley, se deduce que los hechos puntualizados por la legitimada activa no son violatorios de los derechos constitucionales de jubilación universal y seguridad jurídica. 8.3. Que, los actos constantes en los acuerdos de la Comisión de Prestaciones y de la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS, en los años 2001 y 2002, respectivamente, recaen en el campo de la mera legalidad que podían ser ventilados en la vía ordinaria, de así estimarlo la accionante, conforme lo disponen expresamente el Art. 42 de la LOGJCC, numerales 1, 3 y 4...

De esta forma, la Sala resuelve desechar el recurso de apelación interpuesto por la accionante, y confirmar la sentencia venida en grado en todas sus partes.

Conforme ha sido analizado en las líneas precedentes, la Corte Constitucional observa que la Sala a lo largo de toda la decisión judicial se limitó a manifestar que el tema debatido correspondía a un asunto de legalidad, sin cumplir con el objetivo de la acción de protección, el cual se constituye en la tutela directa y eficaz de los derechos constitucionales, en tanto la sentencia se encontró desprovista de un análisis encaminado a la verificación de la vulneración de derechos constitucionales.

Por consiguiente, la sentencia analizada inobservó lo señalado por la Corte Constitucional respecto del ámbito de análisis que constituye la acción de protección, como es el caso de lo establecido en la sentencia N.º 016-13-SEP-CC en la cual este Organismo señaló:

La acción de protección procede solo cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria⁷.

En igual sentido, no se consideró lo establecido por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 045-11-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0385-11-EP, en la cual este Organismo determinó:

Todo el ordenamiento jurídico se encuentra dirigido hacia la protección de derechos constitucionales y legales; es evidente que ante la vulneración de derechos constitucionales no cabe argumentar razones de legalidad para rechazar las causas, toda vez que este proceder enerva la efectiva vigencia de los derechos constitucionales. Las garantías jurisdiccionales que se han previsto para la tutela de los derechos constitucionales deben buscar precisamente este fin, la protección de derechos constitucionales. Las garantías jurisdiccionales son mal utilizadas cuando se desechan acciones de raigambre constitucional, argumentando que son cuestiones de legalidad, así como a asuntos de legalidad se les yuxtapone la justicia constitucional a la justicia ordinaria⁸.

De esta forma, correspondía a la Sala argumentar si en el caso concreto existían vulneraciones a derechos constitucionales, sin embargo tal como ha sido analizado se desprende que la Sala emite como único argumento que el tema debatido corresponde a un asunto de legalidad, sin que se haya pronunciado respecto de la alegación de la accionante de que los actos administrativos que impugnó vulneraron sus derechos a la jubilación universal, derechos de los adultos mayores y la seguridad jurídica.

En tal sentido, la Corte Constitucional del Ecuador concluye que la sentencia analizada incumplió el objetivo de la acción de protección causagrada en el artículo 88 de la Constitución de la República, puesto que no analizó si los derechos constitucionales de la accionante fueron vulnerados por parte de la institución demandada, lo cual generó que se vulneró el derecho constitucional a

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-13-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1000-12-EP.

⁸ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 045-11-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0385-11-EP.



la seguridad jurídica.

2. La sentencia impugnada, ¿vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación establecidos en los artículos 75 y 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República, respectivamente?

El artículo 75 de la Constitución de la República garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva señalando: “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. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

Conforme lo determina la disposición constitucional citada, el derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho integral, ya que tutela por una parte el acceso gratuito a la justicia, y por otra la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de las personas, en garantía del derecho a la defensa, así como el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales.

La Corte Constitucional respecto de este derecho, en la sentencia N.º 149-15-SEP-CC precisó que:

Es decir, el contenido de este derecho implica garantizar el acceso a los órganos judiciales y el derecho al debido proceso, entendido como la observancia de procedimientos mínimos, que incluye a su vez, que la decisión final se encuentre debidamente motivada y fundamentada en derecho, convirtiéndose así en el derecho a obtener justicia a través de un proceso. Asegurando con esto, que el sistema procesal sea un medio para la realización de la justicia⁹.

En igual sentido, la Corte Constitucional ha precisado que el derecho a la tutela judicial efectiva se garantiza en tres momentos, así este Organismo en la sentencia N.º 019-16-SEP-CC determinó:

En este sentido, este derecho se tutela en tres momentos: en un primer momento, cuando se permite el acceso a la justicia sin trabas ni condicionamientos que no se encuentren previstos en la ley ni restrinjan derechos constitucionales; en un segundo momento, cuando se ha accedido a la justicia, se garantiza que el proceso sea sustanciado de forma efectiva, imparcial y expedita de los derechos asegurando el ejercicio del derecho a la defensa y que como producto de este se obtenga un decisión

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 149-15-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 2219-11-EP.

debidamente fundamentada en derecho, la cual deberá ser cumplida por parte de los destinatarios de esta¹⁰.

El derecho a la tutela judicial efectiva, es un derecho que por su amplio ámbito de análisis se encuentra relacionado con otros derechos constitucionales como es el caso del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación consagrado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República que establece:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

La motivación de las resoluciones públicas en general y de las decisiones judiciales en particular, se constituye en un elemento sustancial del derecho a la defensa, en tanto permite que las personas conozcan las justificaciones que llevaron a la autoridad judicial a emitir una decisión determinada respecto de sus derechos.

En tal sentido, el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación no debe entenderse como la enunciación de normas jurídicas y de hechos de un caso, ya que aquello de ninguna forma otorgaría una respuesta oportuna a las personas, por lo que es necesario que la motivación de toda decisión judicial se encuentre encaminada a exteriorizar el razonamiento lógico de la autoridad judicial para arribar a una decisión.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 4 numeral 9 determina: “La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso”.

La Corte Constitucional en cuanto a este derecho, ha señalado que:

En ese sentido, la motivación se configura como la piedra angular de las decisiones judiciales, ya que gracias a la justificación racional y lógica que realiza el juzgador en la fundamentación de sus fallos, esta se transforma en un filtro contra la arbitrariedad.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 019-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0542-15-SEP CC.



garantizando a su vez el derecho a la defensa de las partes, al permitirles conocer certeramente los motivos por los cuales se toma la resolución en cuestión.

Por lo tanto, la motivación no consiste únicamente en el anuncio de hechos, normas y su confrontación sino que además, debe sustentarse bajo parámetros que permitan evidenciar la utilización de la lógica y la argumentación jurídica, y que las partes y el auditorio social en general, adviertan que la decisión adoptada ha sido fruto de un verdadero ejercicio intelectual¹¹.

Siendo así, para que una decisión se considere motivada debe cumplir tres requisitos, los cuales son: razonabilidad, lógica y comprensibilidad. La Corte Constitucional en la sentencia N.º 063-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0522-12-EP, estableció:

El requisito de **razonabilidad** implica que la decisión judicial se encuentre fundamentada en principios constitucionales, sin que de su contenido se desprenda la contradicción contra cualquier principio o valor constitucional (...). Por su parte, el requisito de **lógica** comprende la estructuración sistemática y ordenada de la decisión, en la cual las premisas sean establecidas en un orden lógico que permita al operador de justicia emitir conclusiones razonables que tomen como consideración los hechos puestos a su conocimiento, así como las normas pertinentes al caso concreto, y finalmente los juicios de valor que conforme los demás elementos se vayan desprendiendo a lo largo de la fundamentación. La consideración de todos estos elementos, estructurados de forma sistemática y ordenada, permitirá la emisión de una conclusión lógica final que guarde coherencia con las premisas señaladas (...). En cuanto al requisito de comprensibilidad, este supone la emisión de una decisión clara y asequible a las partes procesales y a todo el auditorio social...¹².

Por consiguiente, la Corte Constitucional para determinar si la decisión judicial impugnada vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación, analizará los tres momentos que comprende la tutela judicial efectiva, esto es acceso a los órganos judiciales, observancia de las garantías del debido proceso, efectivo cumplimiento de la decisión, debiendo precisar que dentro del segundo momento efectuará el test de motivación a efectos de establecer si la sentencia cumple los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

Acceso a los órganos judiciales

Del análisis del expediente constitucional, se observa que la señora Blanca Margarita Elvia Carvajal, el 26 de noviembre de 2013, presentó acción de

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 025-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1816-11-EP.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 063-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0522-12-EP.

protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Esta acción correspondió ser conocida por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia del cantón Quito, el cual mediante auto dictado el 28 de noviembre de 2013, aceptó a trámite la acción de protección planteada, y convocó a las partes a ser escuchadas en audiencia pública, decisión que fue notificada a los intervinientes en el proceso.

De esta forma, el 5 de diciembre de 2013, se llevó a cabo la audiencia pública, a la cual compareció la accionante por medio de su abogado defensor, y el representante del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Mediante sentencia dictada el 27 de diciembre de 2013, el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia del cantón Quito resolvió rechazar la acción de protección presentada. Contra esta decisión, la accionante mediante escrito del 6 de enero de 2014, presentó recurso de apelación.

La Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha en sentencia dictada el 26 de febrero de 2014, resolvió desechar el recurso de apelación interpuesto y confirmar la sentencia subida en grado en todas sus partes, decisión que fue notificada a las partes procesales, y contra la cual la accionante presentó esta acción extraordinaria de protección.

Por las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional observa que la accionante pudo acceder a la justicia a través de la presentación de su acción de protección, respecto de la cual recibió una decisión desfavorable en primera instancia, en virtud de lo cual presentó recurso de apelación, el mismo que fue resuelto a través de la sentencia impugnada mediante esta acción, por lo que la accionante ha accedido a la justicia sin ningún condicionamiento o traba.

En razón de lo señalado, se cumple con el primer momento de la tutela judicial efectiva, esto es el acceso a los órganos judiciales.

Observancia de las garantías del debido proceso

A fin de determinar si la sentencia observó el segundo momento de la tutela judicial efectiva, la Corte Constitucional procederá a efectuar el test de motivación, con el objeto de determinar si la sentencia cumplió los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.



Razonabilidad

Conforme fue señalado en líneas anteriores, el requisito de razonabilidad exige que en la decisión se citen las fuentes jurídicas en razón de la naturaleza del caso concreto.

Así, considerando que la decisión fue dictada en el marco de la resolución de una acción de protección, la Corte Constitucional observa que la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha, en el considerando primero establece su competencia para conocer el caso concreto, señalando:

Este Tribunal tiene potestad jurisdiccional y competencia para conocer y resolver el presente recurso de apelación en razón del sorteo, y, de conformidad con lo establecido en el Art. 208.1, del Código Orgánico de la Función Judicial –en adelante COFJ–, concordante con el Art. 86, numeral 3, segundo inciso, de la Constitución del Ecuador; y, el Art. 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional –en adelante LOGJCC–.

Por su parte, en el considerando segundo declara la validez procesal de la causa, citando para el efecto a los artículos 75, 76, 86, 168 numeral 6 y 169 de la Constitución de la República del Ecuador y artículo 8 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En el considerando séptimo denominado “análisis del Tribunal”, la Sala cita a los artículos 86 y 88 de la Constitución de la República que regulan a la acción de protección, de igual forma enuncia a los artículos 39, 41 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

A continuación, la Sala cita las sentencias Nros. 045-11-SEP-CC, 140-12-SEP-CC, 001-010-PJO-CC y 016-13-SEP-CC dictadas por la Corte Constitucional.

En el considerando 7.3 la Sala enuncia al artículo 184 de la Ley de Seguridad Social, y el artículo 37 numeral 3 de la Constitución de la República, mientras que en el considerando octavo cita a los artículos 173 de la Constitución y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Del análisis de las fuentes jurídicas citadas en la decisión judicial impugnada, se evidencia que guardan relación con la naturaleza del caso concreto materia de análisis, por lo que la sentencia cumple con el requisito de razonabilidad.

Lógica

El requisito de lógica implica que la sentencia se encuentre conformada por premisas que sean expuestas en un orden lógico, de tal forma que guarden relación con la decisión final del caso concreto.

Del análisis de la sentencia, se observa que una vez que la Sala determina su competencia y declara la validez del caso concreto, en el considerando tercero se refiere a los antecedentes del caso, iniciando por referirse a la presentación de la acción de protección por parte de la señora Blanca Margarita Elvia Carvajal, así como a la sentencia dictada por el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Quito.

En el considerando cuarto, la Sala resume lo señalado por la accionante al presentar la acción de protección, donde en lo principal, señaló que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social declaró de forma extemporánea como indebidas a 139 aportaciones que efectuó desde octubre de 1989 hasta abril del 2001, lo cual a criterio de la accionante vulneró su derecho a la jubilación universal, los derechos de las personas adultas mayores y a la seguridad jurídica.

Por su parte, en el considerando quinto, la Sala se refiere a las alegaciones del legitimado pasivo, donde entre otras cosas se establece:

... que dichas aportaciones no han sido reconocidas por el sistema del IESS, sino solamente registradas ya que dichos valores pueden ser pagados en diferentes instituciones financieras; que para atender una prestación solicitada por un afiliado, como es en este caso el de jubilación, el Instituto verifica si cumple con los requisitos para que se le otorgue este beneficio; que es obligación de cada afiliado cumplir con sus obligaciones y verificar que estas consten en su historia laboral, ya que operativamente es imposible que el IESS cada mes realice este proceso con los más de dos millones de afiliados; que si la accionante desconocía que al no pagar seis meses consecutivos los aportes al IESS, perdía la afiliación voluntaria, este particular no es imputable al Instituto...

En el considerando sexto, la Sala se refiere a la sentencia dictada por el juez *a quo*, donde se negó la acción de protección, alegando que la acción puede ser impugnada por la vía administrativa.

En el considerando séptimo la Sala emite su análisis, iniciando para el efecto por referirse a la acción de protección, así como a sus requisitos de presentación y procedencia, asimismo en el numeral 7.2 cita varias decisiones dictadas por la Corte Constitucional.



En el punto 7.3, la Sala analiza los fundamentos de la accionante, iniciando por determinar que la legitimada activa manifiesta que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social vulneró sus derechos al emitir los acuerdos dictados por la Comisión de Prestaciones y la Comisión Nacional de Apelaciones en los años 2001 y 2002, mediante los cuales se declaran como indebidas 139 aportaciones que realizó, lo que implicaría negar el derecho humano a acceder a la jubilación universal, en virtud de esta argumentación la Sala determina:

Al respecto, este Tribunal razona que una cuestión es la violación o vulneración de derechos constitucionales fundamentales como la vida, la libertad, la salud, etc., y otra muy distinta es la inobservancia, inaplicación o incumplimiento de las disposiciones de normas infra constitucionales que podrían afectar eventualmente derechos no fundamentales como pueden ser los patrimoniales, en ciertas ocasiones. Para que un acto de autoridad pública no judicial sea susceptible de acción de protección debe comprometer derechos constitucionales o derechos contenidos en instrumentos internacionales de derechos humanos y no únicamente la vulneración de disposiciones contenidas en normativa de carácter legal o reglamentario, o como es el caso, tratarse de resoluciones administrativas que declaran como indebidas 139 aportaciones realizadas por la accionante en el período comprendido entre octubre de 1989 y abril del 2001, no afectando con ello ningún derecho constitucional.

Del análisis de los argumentos expuestos por la Sala, se evidencia que tal como fue señalado en el problema jurídico que antecede, la Sala considera que dentro del modelo constitucional vigente existen derechos que son más importantes que otros, como es el caso de los derechos a la vida, libertad y a la salud, a los cuales los cataloga como “fundamentales”, y de igual forma, a criterio de la Sala existen “derechos no fundamentales”, como son los patrimoniales, lo que contradice disposiciones constitucionales, por cuanto la Constitución de la República determina que todos los derechos son de igual jerarquía sin que uno tenga prevalencia respecto de otro.

En tal sentido, el criterio de la Sala no se adecua a lo previsto en disposiciones constitucionales como lo es el artículo 11 numeral 6 de la norma constitucional.

Adicionalmente, se observa que la Sala determina que la acción de protección no procede cuando se incumplan disposiciones infraconstitucionales, o cuando se trate de resoluciones administrativas que declaran como indebidas aportaciones efectuadas. Respecto del primer argumento emitido por la Sala, la Corte Constitucional estima necesario precisar que en efecto, la acción de protección no procede cuando su fundamento sea la inobservancia de disposiciones infraconstitucionales, no obstante para arribar a esta conclusión los jueces constitucionales deben en primer lugar, verificar si en el caso concreto se

vulneraron derechos, y no solamente limitarse a determinar que el tema debatido corresponde a un asunto de legalidad, como sucede en el caso concreto.

Ahora bien, en cuanto al segundo argumento de la Sala, la Corte Constitucional evidencia que se limita a la garantía jurisdiccional, puesto que se determina que la acción de protección no cabe frente a resoluciones administrativas que declaran como indebidas aportaciones, lo cual no es así, ya que la acción de protección es una garantía amplia que procede en contra de actos u omisiones de autoridades públicas no judiciales que generen la vulneración de derechos constitucionales, contra políticas públicas, e incluso contra personas particulares cuando se vulneren derechos provocando un daño grave o se presten servicios públicos impropios tal como lo precisa el artículo 88 de la Constitución de la República.

Por consiguiente, la Sala emite un análisis que no corresponde respecto de la acción de protección, adicionalmente de que arriba a la conclusión de que no existe afectación de ningún derecho constitucional sin sustentarse en ninguna premisa para el efecto.

Siguiendo con el análisis de la sentencia, se desprende que la Sala determina que corresponde efectuar una diferenciación entre cuestiones de mera legalidad de las violaciones de derechos constitucionales, señalando que:

La primera está contemplada en la Ley de Seguridad Social del Ecuador, donde a partir del Art. 184, se establecen las clases de jubilación y sus requisitos, siendo éstas: Jubilación ordinaria de vejez; Jubilación por invalidez; y, Jubilación por edad avanzada. En cambio, la jubilación universal está establecida como un derecho para las personas adultas mayores, en el Art. 37, numeral 3 de la Constitución, que determina que el Estado garantizará a las personas adultas mayores, entre otros, el derecho a la jubilación universal; sin embargo, la misma Carta Suprema, en su Disposición Transitoria Vigésimo Quinta, determina que ésta, “la jubilación universal para los adultos mayores se aplicará de modo progresivo”.

No obstante, del análisis del extracto de la sentencia citado, no se evidencia que la Sala efectuó la diferenciación entre la jubilación legal de la jubilación constitucional, ya que simplemente se limita a referirse al artículo 184 de la Ley de Seguridad Social, así como al artículo 37 numeral 3 de la Constitución, determinando que este último se garantizará de forma progresiva.

En igual sentido, no se observa que la Sala analice si el caso concreto se adecuó al ámbito constitucional o al ámbito legal, a partir de la supuesta diferenciación que efectuó.



A continuación, la Sala de forma generalizada señala que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, ya que a su criterio “el IESS, ha aplicado la normativa legal y reglamentaria que rige a esta entidad en la toma de decisiones”, lo cual según manifiesta, lleva a la conclusión de que se trata de un asunto administrativo de mera legalidad, más no a la vulneración de derechos constitucionales, y que por tal razón, la accionante pretende la declaración de un derecho, configurándose la causal de improcedencia prevista en el artículo 42 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

A partir de lo mencionado, la Sala desecha el recurso de apelación interpuesto y por tanto confirma la sentencia venida en grado mediante la cual se resolvió negar la acción de protección planteada.

En virtud de las consideraciones expuestas, se evidencia que la Sala se limitó a señalar que el tema debatido correspondía a un tema de legalidad, sin verificar si en el caso concreto se vulneraron derechos constitucionales como correspondía hacerlo atendiendo la naturaleza de la acción de protección. En igual sentido, la Corte Constitucional observa que las premisas fácticas fueron enunciadas como parte de los antecedentes del caso, sin embargo, al momento en que la Sala efectuó el análisis del caso, en ninguna parte se refirió a los hechos del caso concreto, en tanto de forma general estableció que el caso en estudio correspondía a un asunto de legalidad, sin analizar si la declaración de 139 aportaciones como indebidas vulneró algún derecho, y dejando además de pronunciarse respecto de la situación de la accionante como parte de un grupo de atención prioritaria en su calidad de adulta mayor que era fundamental para resolver el caso concreto, tal como lo señaló la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia N.º 031-12-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1701-10-EP, en la cual determinó:

Según la Norma Fundamental, el Estado y la sociedad deben brindar a las personas adultas mayores una especial protección debido a su situación de vulnerabilidad. La administración de justicia tiene la obligación de brindar un trato urgente preferencial a este grupo vulnerable, a fin de que sus causas sean sustanciadas y resueltas con mayor celeridad, característica inherente a las garantías constitucionales. Someter a un adulto mayor a un litigio judicial lento y largo, como suelen ser los procesos ordinarios, cuando sus derechos constitucionales se encuentran siendo vulnerados, incrementa la gravedad del caso que se plantea y pone en riesgo el derecho a la tutela judicial efectiva, que implica, entre otros derechos, el acceso a la vía judicial más efectiva y eficaz en la administración de justicia¹³.

¹³Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 031-12-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1701-10-EP.

En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que la sentencia no contó con las premisas que eran necesarias para resolver la acción de protección, puesto que se emitieron conclusiones generalizadas, sin sustentarse en las premisas que correspondían, como lo es el análisis de los hechos del caso concreto, y la verificación de la vulneración de derechos constitucionales, por lo que se incumplió con el requisito de lógica.

Comprensibilidad

El requisito de comprensibilidad establece que la decisión debe encontrarse redactada mediante el empleo de un lenguaje claro y sencillo que permita su entendimiento por parte de todo el auditorio social.

Del análisis de la sentencia, se evidencia que se encuentra constituida por palabras sencillas y claras, no obstante, las ideas expuestas son incompletas, en tanto la decisión se encuentra desprovista de la argumentación que correspondía en atención al objeto de la acción de protección, lo cual genera que la sentencia no pueda ser comprendida por parte del gran auditorio social.

En virtud de lo señalado, la Corte Constitucional evidencia que la sentencia impugnada al incumplir los requisitos de lógica y comprensibilidad vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación, incumpliendo por tanto el segundo elemento del derecho a la tutela judicial efectiva.

Ejecución de las decisiones judiciales

Finalmente, en cuanto al tercer elemento del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, la Corte Constitucional debe precisar que considerando que la sentencia no se encontró debidamente motivada conforme lo determinado en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República y por tanto, incumplió el segundo momento de la tutela judicial efectiva, consecuentemente se incumplió con el tercer momento.

En consideración a lo expuesto, la sentencia analizada vulneró los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la tutela judicial efectiva.





Consideraciones adicionales

Conforme fue señalado en líneas anteriores, la acción de protección se constituye en el mecanismo adecuado para pronunciarse respecto de la vulneración de derechos constitucionales, lo cual guarda relación con lo dispuesto en el artículo 88 de la norma constitucional donde se determina que esta garantía tiene por objeto “el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución”.

Por consiguiente, la Corte Constitucional ha sido coincidente en señalar que los jueces constitucionales que conozcan esta garantía se encuentran en la obligación de tutelar que la misma cumpla su objetivo, a partir de la emisión de una decisión en la cual se verifique si en un caso concreto se vulneraron o no derechos constitucionales, puesto que solo de esta forma se logrará que las personas que hacen uso de este mecanismo logren una efectiva reparación de sus derechos.

En función de lo señalado, y considerando que la Corte Constitucional es el “máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia”, y por lo tanto se constituye en la guardiana de que los derechos previstos en el texto constitucional sean efectivamente cumplidos, en atención a las circunstancias que presenta el caso concreto, en aplicación del principio *iura novit curia* establecido en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, considera necesario analizar la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Quito a efectos de determinar si se garantizó el derecho constitucional a la seguridad jurídica.

Respecto del principio *iura novit curia*, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 131-13-SEP-CC, determinó:

Esta Corte hace presente que al momento de resolver una acción de esta clase no se somete a las argumentaciones realizadas por las partes en sus demandas y en sus contestaciones, toda vez que por el principio *iura novit curia*, consagrado en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, puede fundamentar la decisión en cualquier precepto constitucional, así no se lo haya invocado por las partes, o lo haya sido erróneamente, tal como se dispone en el artículo 436 segundo inciso de la Constitución. Por ello, esta Corte está plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no argüidos por las partes y que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales¹⁴.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia N.º 131-13-SEP-CC, caso N.º 0125-13-EP.

Por consiguiente, la Corte Constitucional a efectos de analizar la sentencia dictada en primera instancia de la acción de protección, procede a determinar el siguiente problema jurídico:

La sentencia dictada el 27 de diciembre de 2013, por el Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Quito, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución?

La sentencia analizada inicia por referirse a los antecedentes de la acción de protección, efectuando un resumen de lo señalado por la accionante al presentar su demanda.

En los considerandos primero, segundo y tercero se refiere a la acción de protección, para lo cual se sustenta en lo previsto en el artículo 88 de la Constitución de la República, así como en los artículos 39, 40 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Por su parte, en el considerando cuarto la autoridad judicial nuevamente se refiere al artículo 88 de la Constitución de la República que regula a la garantía jurisdiccional, y a continuación cita el contenido del artículo 173 de la norma ibidem que determina que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial, lo que lo relaciona con lo establecido en el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y con el artículo 42 numeral 4 de la norma ibidem, a partir de lo cual el juez concluye: “en el presente caso la negativa debió haberse sustanciado mediante la vía ordinaria, considerando que si bien la parte accionante señala que no existe otro medio eficaz debido a su edad, hay que considerar que la resoluciones que impugna data del año 2001 y 2002”.

Es decir, a criterio de la autoridad judicial la accionante debía acudir a la vía ordinaria, por cuanto los actos administrativos impugnados correspondían a los años 2001 y 2002. A continuación el juez precisa que es necesario considerar que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social tiene como principios rectores el de solidaridad, y “que como entidad autónoma, pero regulada por su propia ley, tiene la facultad legal y constitucional de establecer los parámetros y requisitos, de establecer para quienes desean acogerse a ser beneficiarios, y entre ellos, en el presente caso, el pago al cual no se deberían dejar de pagar por seis meses consecutivos...” por cuanto a su criterio con este pago le permitirá bajo dicho



principio cumplir con las diferentes prestaciones de la seguridad social a todos sus afiliados.

A partir de aquello, la autoridad judicial establece como conclusión final del caso concreto que:

... en el presente caso es por el aporte de personas aseguradas bajo relación de dependencia, de sus empleadores, de personas independientes y aseguradas, aportes de personas afiliadas voluntariamente, y que dichas disposiciones estarían dentro de lo que constituye la autonomía a la cual el estado reconoce, por ello ha emitido el Instructivo de Aplicación de la Resolución 707, que textualmente establecía en lo estipulado en el Art. 3 numeral 3.7 del: “El afiliado voluntario que ingresare al régimen del Seguro Social Obligatorio, que dejare de pagar sus aportes durante seis meses consecutivos, o se acogiere a los beneficios de la jubilación, perderá automáticamente la calidad de afiliado voluntario y no podrá recuperarla...” base para que la Comisión Nacional de Apelaciones mediante acuerdo No. 02-0875 del 5 de noviembre del 2002 resolviera negar la apelación; siendo una figura diferente a la jubilación Universal, a la cual es el Estado quien garantiza esta clase de jubilación, y no el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, como entidad autónoma ...

En función a esta conclusión, el juez constitucional resuelve rechazar la acción de protección planteada.

De conformidad como ha sido expuesto, se evidencia que la sentencia no analiza los derechos que fueron alegados como vulnerados por la accionante en su demanda de acción de protección, por cuanto se limita a señalar que la accionante debió establecer su pretensión a través de otra vía y finalmente se refiere a los principios que conforman el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, estableciendo que esta institución cuenta con autonomía para establecer los requisitos necesarios que las personas deben cumplir para ser beneficiarios. En este mismo sentido, el juez precisa que la jubilación universal debe ser garantizada por el Estado, y no por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Al respecto, la Corte Constitucional debe precisar que la Constitución de la República reconoce al derecho a la seguridad social en el artículo 34, en el cual precisa que la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y que será un deber y responsabilidad primordial del Estado. En este escenario, la norma constitucional determina además que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, será la responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados.

Lo que se traduce en que la norma constitucional reconoce que el aseguramiento

del derecho a la seguridad social, se constituye en una responsabilidad primordial del Estado, y a su vez determina qué institución será la que se encargará de prestar las contingencias que incluye la seguridad universal, la cual es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. En base a lo señalado, la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 175-14-SEP-CC determinó que:

Consecuentemente, en la Constitución de la República se establece que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es la entidad responsable de la prestación de las contingencias de seguro universal obligatorio a sus afiliados, entre las cuales se encuentra el seguro por vejez.

Por esta razón, el derecho constitucional a la seguridad social es un derecho irrenunciable, cuya obligación de prestación y protección recae en el Estado¹⁵.

En tal sentido, la Corte Constitucional evidencia que el análisis efectuado por el juez respecto de quien es el encargado de asegurar el derecho a la jubilación universal, inobserva disposiciones constitucionales donde claramente se determina que al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social le corresponde la prestación de las diferentes contingencias reconocidas en la Constitución de la República.

Por las consideraciones expuestas, la Corte observa que la sentencia resuelve rechazar la acción de protección, sin verificar si en el caso concreto se vulneraron los derechos de la señora Blanca Margarita Elvia Carvajal, inobservando lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución de la República, en tanto la acción de protección no cumplió el objetivo para el cual fue creada. Adicionalmente, la Corte Constitucional evidencia que la sentencia emitió criterios que inobservaron disposiciones constitucionales que regulan el derecho a la seguridad social.

Por lo antes mencionado, se concluye que la sentencia al no observar disposiciones constitucionales previas, claras y públicas vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República.

En este escenario, la Corte Constitucional del Ecuador declara que las sentencias dictadas dentro de la acción de protección N.º 155-2014, vulneraron derechos constitucionales, y por tanto, no emitieron una respuesta oportuna a la accionante Blanca Margarita Elvia Carvajal, persona perteneciente a los grupos de atención prioritaria que decidió acceder a la justicia constitucional por cuanto considero que sus derechos constitucionales fueron vulnerados por parte del Instituto

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 175-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0578-14-EP



Ecuatoriano de Seguridad Social, y que por tal razón requería de una protección judicial oportuna conforme lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 031-12-SEP-CC anteriormente citada, en la que se estableció que:

Las autoridades jurisdiccionales que sustanciaron el proceso que se analiza, debieron valorar la edad del actor como factor de vulnerabilidad e indefensión; y conforme dispone el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, estaban en la obligación de analizar los requisitos para la presentación de la acción de protección, entre los cuales consta en el numeral 3: “Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”.

En este caso concreto, concluir que el accionante debe plantear su acción en el fuero judicial ordinario, equivale a someterlo a un período procesal irrazonable, debido a que este, en razón de su edad, no tiene el tiempo y el vigor necesarios para exigir la reparación de sus derechos en una larga vía judicial. Por tanto, en este caso concreto, la acción contencioso administrativa no es el mecanismo de defensa judicial más adecuado para proteger sus derechos constitucionales de manera eficaz.

Por tal razón, de conformidad con las atribuciones reconocidas a la Corte Constitucional en los artículos 429 y 436 numeral 1 de la Constitución de la República como el máximo órgano de control constitucional, interpretación y administración de justicia en esta materia, a fin de garantizar los derechos constitucionales de la accionante y evitar una dilación innecesaria dentro de la tramitación de la acción de protección y considerando la situación de vulnerabilidad de la accionante, este Organismo estima fundamental emitir un pronunciamiento sobre la pertinencia de la pretensión constante en la garantía jurisdiccional.

Así, conforme consta a foja 19 del expediente constitucional de instancia, la señora Blanca Margarita Elvia Carvajal Figueroa, es una persona de 86 años de edad es decir perteneciente a los grupos de atención prioritaria, que tal como se agrega a foja 1 del expediente constitucional a lo largo de su vida laboral, tuvo dos tipos de afiliaciones, por una parte afiliación patronal y por otra afiliación voluntaria.

La afiliación patronal fue efectuada por la Academia Militar Patria con un total de 16 aportaciones (en el período de marzo de 1969 hasta junio de 1970), y por la señora Clara Irma Revelo Acosta con un total de 7 aportaciones (período noviembre 2011 hasta mayo de 2012), es decir el total de las afiliaciones patronales que la accionante tuvo fue de 23 aportaciones.

Por otra parte, se evidencia que la accionante consta como afiliada voluntaria

desde septiembre de 1989 hasta abril de 2001, con un total de 139 aportaciones.

Alega la accionante en su demanda de acción de protección que en el período de octubre de 1989 a abril de 1990, dejó impagas sus aportaciones, las cuales fueron pagadas en su totalidad en el mes de mayo de 1990, ante lo cual siguió aportando hasta el año 2001, fecha en la que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social declara como indebidas todas las aportaciones que efectuó en su calidad de afiliada voluntaria.

En efecto, a foja 3 del expediente se agrega la resolución emitida por la Comisión de Prestaciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el 3 de octubre de 2001, por medio del cual se establece que en aplicación del artículo 3 del Instructivo de aplicación de la Resolución N.º 707, se resuelve declarar como improcedentes las aportaciones efectuadas por la accionante, fundamentándose en que al dejar de aportar por más de seis meses se pierde la calidad de afiliada de una persona, negándose por tanto su derecho a la jubilación.

Decisión contra la cual la accionante presentó recurso de apelación el mismo que fue resuelto el 5 de noviembre de 2002, por la Comisión Nacional de Apelaciones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por medio del cual se confirmó el acuerdo recurrido.

En virtud de estos antecedentes, la accionante en el 2013, presentó acción de protección en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, alegando en lo principal, que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, al no percatarse de que sus aportaciones voluntarias no eran procedentes, como espero una década después de que se efectúen estas aportaciones, para declararlas como indebidas, y que por lo tanto “Resulta arbitrario e irracional que, después de una década, la inobservancia del IESS de su propia normativa me sea endosada, calificando mis aportaciones –registradas y reconocidas por más de diez años– como indebidas”. La accionante además agrega que:

En mi caso es intolerable que después de 10 años de haber realizado aportaciones voluntarias, el IESS resuelva declararlas como “indebidas”, cuando su propio sistema las registraba y las reconocía como aportaciones legales. En este contexto, como iba a percatarme que mis imposiciones mensuales eran indebidas y menos aún que había incurrido en una disposición prevista en un instructivo que fue inobservada por los mismos servidores del IESS [...] en todo el período que realice mis aportaciones voluntarias, la institución accionada las registraba y me daba la certeza de que éstas se realizaban conforme a la ley y a su propia normativa; sin embargo, después de 10 años, la accionada declara indebidas las aportaciones que su propio sistema registró y me niega por su propia inobservancia el derecho esencial a acceder a la jubilación ...



Tal situación, a criterio de la accionante, y frente a la falta de respuesta por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para dar solución al caso en concreto, generó que:

... me vi en la obligación de trabajar, a los 81 años de edad, como empleada doméstica con el objeto de reactivar mi cuenta de afiliada realizando el número de aportaciones ininterrumpidas que prevé la ley para tal cometido. De mi historia laboral, se servirá observar que mis últimas imposiciones mensuales las realicé de manera ininterrumpida en el período Noviembre 2011-Junio 2012. Por tal razón, Señor/a Juez/a, de qué seguridad social estamos hablando, si a la edad de 81 años, tuve que exponerme a ejercer un trabajo para continuar reclamando el derecho a la jubilación que inconstitucional, ilegal e inhumanamente me ha sido negado...

No obstante, tal como fue señalado en los tres problemas jurídicos que preceden, la acción de protección presentada por la accionante no cumplió el fin constitucional para el cual fue creada, por tal razón, la Corte Constitucional considerando la situación excepcional de vulnerabilidad en que podría encontrarse la accionante en atención a su avanzada edad y a las circunstancias que ha tenido que atravesar desde que ocurrió la supuesta vulneración de derechos, considera necesario analizar el caso concreto, a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos:

1. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ¿vulneró el derecho de la accionante como parte del grupo de los adultos mayores reconocido como un grupo de atención prioritaria en la Constitución?
2. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad social de la accionante?
3. ¿Qué medidas de reparación integral corresponden ser dictadas en el caso concreto?

Resolución de los problemas jurídicos

- 1. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ¿vulneró el derecho de la accionante como parte del grupo de los adultos mayores reconocido como un grupo de atención prioritaria en la Constitución?**

La Constitución de la República expedida en el año 2008, dentro del capítulo tercero consagra los derechos “de las personas y grupos de atención prioritaria”, dentro de los cuales se incluyen a las personas adultas mayores, determinándose

que “recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos públicos y privado”.

De esta forma, el modelo constitucional vigente ubica a los adultos mayores como parte de los grupos de atención prioritaria que requiere especial atención y protección por parte del Estado.

Sin embargo, es importante señalar que el reconocimiento de derechos especializados a este grupo de atención prioritaria, no fue una innovación de la Constitución del año 2008, puesto que en la Constitución de 1998, ya se recogían regulaciones encaminadas a garantizar el derecho a la vida digna de los adultos mayores, en tanto, en el artículo 54 se determinaba que: “El Estado garantizará a las personas de la tercera edad y a los jubilados, el derecho a asistencia especial que les asegure un nivel de vida digno, atención integral de salud gratuita y tratamiento preferente tributario y en servicios”.

En tal virtud, la Constitución del 2008, nuevamente recoge los derechos de los adultos mayores, y los fortalece en tanto les reconoce un conjunto especializado de derechos, que a más de los reconocidos a las demás personas, se puedan ejercer de forma prioritaria.

Así, el artículo 36 de la Constitución de la República, determina que: “Las personas adultas mayores recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos públicos y privado, en especial en los campos de inclusión social y económica, y protección contra la violencia. Se considerarán personas adultas mayores aquellas personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad”.

Conforme lo dispuesto en la norma constitucional citada, los ámbitos público y privado se encuentran en la obligación de otorgar atención prioritaria y especializada a las personas adultas mayores. Adicionalmente, la norma constitucional ecuatoriana determina que las personas que hayan cumplido los sesenta y cinco años de edad se considerarán como adultas mayores.

Es decir, el ordenamiento jurídico ecuatoriano determina un parámetro etario para establecer quienes forman parte de este grupo de atención prioritaria. Este parámetro puede diferir y aplicarse de forma diferente, dependiendo de la posición que adopte cada Estado.

La categorización de las personas en este grupo en atención a su edad, responde a





la necesidad de ubicar a las personas en segmentos generacionales que no solamente está enmarcada en el ámbito biológico, sino que además en el rol y función que cada persona desempeñe y cumpla, lo cual le lleva a ser titular de distintos derechos y obligaciones, adecuados a la correspondiente etapa generacional¹⁶.

Por consiguiente, las personas adultas mayores gozan de todos los derechos reconocidos en la Constitución de la República, adicionalmente gozan de derechos adecuados a su situación de vulnerabilidad.

En la agenda de igualdad para adultos mayores del período 2012-2013, del Ministerio de Inclusión Económica y Social, se establece que:

Los adultos mayores son una realidad importante porque en su voluntad se engloban todas las sabidurías. Son grandes porque han prolongado su existencia y contemplan con agrado las huellas marcadas en sus caminos. Existe grandeza en los adultos mayores porque han tenido carácter y fuerza de voluntad para la conquista de las cosas importantes y las no tan importantes, en un momento cuando la vida y el corazón son alimentados por la experiencia. Para los adultos mayores, su vida fue su más importante proyecto y, para conseguir sus metas, no solo debe acompañarles un cielo despejado, sino su propia fuerza y la mano del Estado para enfrentar los tramos finales de aquellos interminables caminos¹⁷.

En este sentido, para el Estado ecuatoriano en virtud del mandato constitucional citado, se constituye en un deber ineludible, la protección a este grupo de atención prioritaria.

No obstante de aquello, a nivel internacional desde mucho tiempo atrás se emitieron instrumentos internacionales encaminados a otorgar a los adultos mayores la protección necesaria para cumplir y ejercer sus derechos, a los cuales la Corte Constitucional se referirá a continuación.

En este punto, es importante aclarar que conforme fue señalado en las líneas precedentes, los adultos mayores gozan de todos los derechos reconocidos en instrumentos internacionales, y además tienen derechos propios promulgados con el objetivo de brindarles una protección especial. En tal sentido, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se constituyen en instrumentos que al proteger los derechos de todas las personas, también amparan los derechos de los adultos mayores, por tanto su observancia se establece como una obligación de todos los

¹⁶ Ver en: http://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/Agendas_ADULTOS.pdf.

¹⁷ *Ibidem*.

Estados parte.

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, refiriéndose al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación N.º 6 estableció:

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contiene ninguna referencia explícita a los derechos de las personas de edad, excepto en el artículo 9, que dice lo siguiente: "los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social" y en el que de forma implícita se reconoce el derecho a las prestaciones de vejez. Sin embargo, teniendo presente que las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, es evidente que las personas de edad tienen derecho a gozar de todos los derechos reconocidos en el Pacto¹⁸.

Establecida esta precisión, corresponde a la Corte Constitucional referirse a los instrumentos que regulan de forma particular los derechos de este grupo de atención prioritaria, dentro de los cuales un importante referente son los principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991, en el cual se establecieron principios de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad a favor de estas personas.

Entre los principios de independencia, se estableció que las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados; así como la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras posibilidades de obtener ingresos; de igual forma podrán participar en la determinación de cuándo y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales; al igual que el acceso a programas educativos y de formación adecuados; debiendo además tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a sus capacidades en continuo cambio; y, de poder residir en su propio domicilio por el tiempo que consideren necesario.

Por su parte, los principios de participación se encuentran encaminados a determinar que las personas de edad, deberán permanecer integradas en la sociedad, participando activamente en la formulación y aplicación de las políticas públicas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes; en igual sentido podrán buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y trabajar como voluntarios en puestos propios a sus intereses y finalmente, podrán

¹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación N.º 6



formar parte de movimientos o asociaciones de personas de edad avanzada.

Los principios de cuidados, establecen que las personas de edad deberán disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad de conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad; asimismo deberán tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir enfermedades; deberán tener acceso a servicios sociales y jurídicos para que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado; deberán tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro; y, deberán poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamientos, con pleno respeto de su dignidad.

Los principios de autorrealización, determinan que las personas de edad podrán aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial, así como tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.

Finalmente, los principios de dignidad establecen que las personas de edad deberán poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales; y, recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica.

En virtud de lo expuesto, se desprende que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha dictado importantes principios, con el objetivo de asegurar que las personas adultas mayores gocen de una vida digna dentro de todas las esferas.

De igual forma, un importante precedente es la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, adoptada en el 2002, en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, la cual tuvo como objetivo establecer un conjunto de compromisos por parte de los Estados para la protección de las personas de edad, a efectos de que puedan aprovechar al máximo sus capacidades de participar en todos los aspectos de su vida, estableciendo como uno de sus fundamentos sustanciales el derecho a la igualdad, así como la búsqueda de una sociedad para todas las edades. En el artículo 10 de la declaratoria se establece que: “El potencial de las personas de edad es una sólida base para el desarrollo futuro. Permite a la sociedad recurrir

cada vez más a las competencias, la experiencia y la sabiduría que las personas de edad aportan, no sólo para asumir la iniciativa de su propia mejora, sino también para participar activamente en la de toda la sociedad”.

En tal sentido, se reconoció la importancia de que los Estados brinden una protección especializada a las personas adultas mayores, a efectos de que formen parte activa de la sociedad, mediante el respeto de su dignidad humana.

Posteriormente, en el 2003 se emitió la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid, en virtud del cual los países de América Latina y el Caribe, establecen mecanismos a efectos de implementar el plan de acción referido, siendo una de sus motivaciones el hecho de que:

El contexto de transición demográfica en América Latina y el Caribe revela una región que está envejeciendo paulatinamente pero inexorablemente, siendo este un proceso generalizado, en que todos los países marchan hacia sociedades más envejecidas. No obstante, la situación difiere de un país a otro; unos países están en una etapa de envejecimiento avanzado, mientras que otros se sitúan en el otro extremo, en una fase aún incipiente de este proceso. Por ello, si bien los retos a mediano y largo plazo pueden ser similares, las prioridades en el corto plazo pueden diferir.

[...] En el proceso de envejecimiento hay rasgos claros de inequidades de género, etnia y raza que repercuten en la calidad de vida e inclusión de las personas adultas mayores. En general estos grupos tienen una inserción deficiente en el mercado laboral (menor salario y mayor precariedad contractual). Las mujeres, además, debido a interrupciones en la participación económica vinculadas con la maternidad y a su mayor longevidad, quedan en una situación desventajosa frente a los sistemas de seguridad social. En consecuencia, la meta de equidad de género, etnia y raza es una condición fundamental de las políticas e implica la eliminación de todas las formas de discriminación.

Por consiguiente, se acordó establecer como metas generales de la Estrategia las siguientes:

... Protección de los derechos humanos de las personas mayores y creación de las condiciones de seguridad económica, de participación social y de educación que promuevan la satisfacción de las necesidades básicas de las personas mayores y su plena inclusión en la sociedad y el desarrollo.

... Las personas mayores deberían tener acceso a servicios de salud integrales y adecuados a sus necesidades, que garanticen una mejor calidad de vida en la vejez y la preservación de su funcionalidad y autonomía.

... Las personas mayores gozarán de entornos físicos, sociales y culturales que





potencien su desarrollo y favorezcan el ejercicio de derechos y deberes en la vejez.
... Se alienta a cada país de la región a impulsar las acciones necesarias para lograr la plena ejecución de esta Estrategia y establecer los mecanismos para su aplicación, seguimiento, evaluación y revisión, de acuerdo con sus propias realidades.

Esta estrategia, fue fortalecida posteriormente en el 2007, mediante la Declaración de Brasilia, en la cual se reafirmaron las metas y objetivos dictados en el 2003, con el fin de reafirmar los compromisos adoptados por los Estados para la protección de los adultos mayores.

Asimismo, en el 2009 la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud, emitieron la Resolución N.º CD49.R15, mediante la cual exhortaron a los Estados miembros a considerar los principios formulados por las Naciones Unidas a favor de las personas de edad, como fundamentos de las políticas públicas asociadas al envejecimiento y a la salud, y la necesidad de incluir personas mayores en el diseño y aplicación de las mismas además de adoptar políticas públicas, planes, programas, etc, encaminados a aumentar el acceso de las personas mayores a programas y servicios de salud adaptados a sus necesidades, promover un diálogo interno entre sectores públicos y privados, así como con la comunidad para construir consensos nacionales alrededor del tema de la salud de las personas mayores, entre otras.

En este marco, en el 2012, se dictó la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de Americana Latina y el Caribe, cuyo objetivo fue identificar las acciones en materia de derechos humanos y protección social de las personas mayores en Americana Latina y el Caribe, fundamentados en que la edad sigue siendo un motivo de discriminación que afecta el ejercicio de los derechos humanos en la vejez, y que por tal razón, las personas mayores requieren protección especial por parte del Estado, por lo que los Estados firmantes, consideraron que era necesario “adoptar medidas a todo nivel para ampliar de manera progresiva la cobertura y calidad de los sistemas de protección social, incluidos los servicios sociales para una población que envejece, y poner en práctica acciones dirigidas a reforzar la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas mayores, sin discriminación de ningún tipo”.

Por tal razón, en la carta se resolvió reafirmar el compromiso expresado en la Declaración de Brasilia de no escatimar esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas mayores, trabajando para erradicar todas las formas de discriminación y violencia, además se estableció la necesidad de viabilizar una Convención Internacional de los

derechos de las personas mayores.

En función de este precedente, en el 2015, la Organización de Estados Americanos dictó la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos de las personas mayores¹⁹, dentro del cual en el artículo 1 se estableció:

El objeto de la Convención es promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

Lo dispuesto en la presente Convención no se interpretará como una limitación a derecho o beneficios más amplios o adicionales que reconozcan el derecho internacional o las legislaciones internas de los Estados Parte, a favor de la persona mayor.

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en esta Convención no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades ...

Esta Convención sin duda alguna se constituye en una conquista para la protección de los derechos de las personas adultas mayores, puesto que se formulan disposiciones sustanciales para garantizar el ejercicio de sus derechos constitucionales. Así, en primer término, la Convención inicia definiendo en qué consiste el abandono, cuidados paliativos, discriminación, discriminación múltiple, discriminación por edad en la vejez, envejecimiento, envejecimiento activo y saludable, maltrato, negligencia, persona mayor, persona mayor que recibe servicios de cuidado a largo plazo, servicios socio-sanitarios integrados, unidad doméstica u hogar y vejez.

De esta forma, se determina un catálogo de derechos a favor de las personas adultas mayores, dentro de los cuales se incluye el derecho a la igualdad y no discriminación por razones de edad en la vejez, donde se establece:

Los Estados Parte desarrollarán enfoque específicos en sus políticas, planes y legislaciones sobre envejecimiento y vejez, en relación con la persona mayor en condición de vulnerabilidad y aquellas que son víctimas de discriminación múltiple, incluidas las mujeres, las personas con discapacidad, las personas de diversas orientaciones sexuales e identidad de género, las personas migrantes, las personas en situación de pobreza o marginación social, los afrodescendientes y las personas pertenecientes a pueblos indígenas, las personas sin hogar, las personas privadas de la

¹⁹ Convención Interamericana sobre la protección de los derechos de las personas mayores, expedida el 15 de junio de 2015. Este instrumento internacional aún no ha sido ratificado por el Ecuador.



libertad, las personas pertenecientes a pueblos tradicionales, las personas pertenecientes a grupos étnicos, raciales, nacionales, lingüísticos, religiosos y rurales, entre otros.

En este sentido, se reconoce una protección especializada a las personas adultas mayores que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Dentro de este marco, además la Convención reconoce el “derecho a la vida y a la dignidad en la vejez”, determinando:

Los Estados Parte adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar a la persona mayor el goce efectivo del derecho a la vida y el derecho a vivir con dignidad en la vejez hasta el fin de sus días, en igualdad de condiciones con otros sectores de la población.

Los Estados Parte tomarán medidas para que las instituciones públicas y privadas ofrezcan a la persona mayor un acceso no discriminatorio a cuidados integrales, incluidos los cuidados paliativos, eviten el aislamiento y manejen apropiadamente los problemas relacionados con el miedo a la muerte de los enfermos terminales, el dolor, y eviten el sufrimiento innecesario y las intervenciones fútiles e inútiles, de conformidad con el derecho de la persona mayor a expresar el consentimiento condicionado.

Esta disposición sin duda alguna tiene una importancia sustancial, ya que reconoce el derecho a la dignidad humana de las personas adultas mayores, estableciendo la obligación de todo el aparato institucional para prestar los cuidados necesarios a estas personas, tomando siempre en consideración su consentimiento, así como evitando cualquier situación que pueda generarles un sufrimiento innecesario.

Por tal razón, las personas adultas mayores gozan del derecho a la dignidad humana reconocida a todas las personas en general, y además cuentan con el reconocimiento de este derecho desde una perspectiva particular, atendiendo a su situación de vulnerabilidad.

Además, la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos de las personas mayores, reconoce los siguientes derechos: Derecho a la independencia y autonomía; Derecho a la participación e integración comunitaria; Derecho a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia; Derecho a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; Derecho a brindar consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud; Derechos de la persona mayor que recibe servicios de cuidado a largo plazo; Derecho a la libertad personal; Derecho a la libertad de expresión y de opinión y al acceso a la información; Derecho a la nacionalidad y a la libertad de circulación; Derecho a la privacidad y a la intimidad; Derecho a la seguridad social; Derecho al trabajo;

Derecho a la salud; Derecho a la educación; Derecho a la cultura; Derecho a la propiedad; Derecho a la vivienda; Derecho a un medio ambiente sano; Derecho a la accesibilidad y movilidad personal; Derechos políticos; Derecho de reunión y asociación; Situaciones de riesgos y emergencias humanitarias; Igual reconocimiento como persona ante la ley, y acceso a la justicia.

En virtud de lo manifestado, la Corte Constitucional evidencia que el *corpus iuris* interamericano contiene importantes instrumentos encaminados a proteger a las personas adultas mayores, como un grupo etario de las sociedades que requiere un especial cuidado por parte del Estado, no solo por su reconocimiento de personas como tales, sino principalmente porque se constituyen en la memoria viva del Estado y en un legado de la historia que debe ser atesorado.

Una vez que la Corte Constitucional se ha referido a los principales instrumentos internacionales que desarrollan los derechos de las personas adultas mayores, considera necesario analizar las observaciones generales que al respecto ha emitido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las cuales forman parte del bloque de convencionalidad, y por tanto su observancia es obligatoria para los Estados en aras de garantizar de la mejor forma posible los derechos constitucionales conforme lo previsto en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución que establece: “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”²⁰.

En este sentido, la Observación N.º 6 emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se refiere a los derechos de los adultos mayores, donde en lo principal, se establece que la población mundial está envejeciendo a un ritmo progresivo, y que por tal razón, la mayoría de Estados parte, tienen que enfrentarse con la tarea de adaptar sus políticas sociales y económicas al envejecimiento de sus poblaciones, especialmente en el ámbito de la seguridad social.

En función de este análisis, el Comité determinó que:

El grupo de las personas de edad es tan heterogéneo y variado como el resto de la

²⁰ Así, se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1773-11-EP, dentro de la cual la Corte en aplicación del análisis del bloque de convencionalidad desarrolló en que consiste el derecho constitucional a vivienda adecuada y digna.



población y depende de la situación económica y social del país, de factores demográficos, medioambientales, culturales y laborales y, del nivel individual, de la situación familiar, del grado de estudios, del medio urbano o rural y de la profesión de los trabajadores y de los jubilados.

Junto a personas de edad que gozan de buena salud y de una aceptable situación económica, existen muchas que carecen de medios económicos suficientes para subsistir, incluso en países desarrollados, y que figuran entre los grupos más vulnerables, marginales y no protegidos. En períodos de recesión y de reestructuración de la economía, las personas de edad corren mayores riesgos.

Por tal razón, es fundamental al momento de referirse a las personas adultas mayores considerar no solo su edad, sino además la condición en la cual se encuentran dentro de todos los ámbitos en que se desempeñan, puesto que podrían colocar a estas personas en una situación de doble vulnerabilidad.

Siendo así, el Comité reafirma que los Estados parte deben proteger los derechos de las personas adultas mayores, como lo son el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, respecto del cual precisa:

... el Comité considera que los Estados Partes deberían prestar atención a las mujeres de edad avanzada que, por haber dedicado toda, o parte de su vida, a cuidar de su familia, sin haber desarrollado una actividad productiva que les haga acreedoras a percibir una pensión por vejez, o que no tengan tampoco derecho a percibir pensiones de viudedad, se encuentran en situaciones críticas de desamparo...

De esta forma, además el Comité se refiere al derecho al trabajo de las personas adultas mayores, sobre el cual destaca la necesidad de que los Estados adopten medidas para evitar toda discriminación fundada en la edad en materia de empleo y de ocupación, de igual forma la Corte Constitucional considera importante destacar, que además el Comité manifiesta que:

En los años anteriores a la jubilación, deberían ponerse en práctica programas de preparación para hacer frente a esta nueva situación, con la participación de las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores y de otros organismos interesados. Tales programas deberían, en particular, proporcionar información sobre sus derechos y obligaciones como pensionistas, posibilidades y condiciones de continuación de una actividad profesional, o de emprender actividades con carácter voluntario, medios de combatir los efectos perjudiciales del envejecimiento, facilidades para participar en actividades educativas y culturales y sobre la utilización del tiempo.

Es decir, a criterio del Comité es fundamental que las personas adultas mayores en los años anteriores a su jubilación reciban información por parte de las organizaciones pertinentes respecto de sus derechos y obligaciones como

pensionistas, con el objetivo de garantizar de la mejor forma posible sus derechos.

Sin duda alguna, a través de esta información a las personas adultas mayores no solo se les garantiza el ejercicio de un derecho al trabajo adecuado, sino además se constituye en un factor sustancial para en lo posterior gozar de la mejor forma posible de su derecho a la seguridad social, y por tanto de otros derechos constitucionales que guardan relación con este derecho, como lo son la dignidad humana, salud, vivienda, integridad, e incluso la vida.

Por consiguiente, la Corte Constitucional destaca que la protección de los derechos constitucionales no solo lleva implícita la observancia a las disposiciones previstas en la Constitución, sino además al respeto y sujeción a los instrumentos internacionales de los cuales el Ecuador ha sido parte.

Efectuadas todas estas precisiones, es necesario además que la Corte Constitucional se refiera a los derechos que se encuentran garantizados en la Constitución vigente a favor de las personas adultas mayores, los cuales conforme lo previsto en el artículo 37 son los siguientes:

1. La atención gratuita y especializada en la salud, así como el acceso gratuito a medicinas.
2. El trabajo remunerado, en función de sus capacidades, para lo cual tomará en cuenta sus limitaciones.
3. La jubilación universal.
4. Rebajas en los servicios públicos y en servicios privados de transporte y espectáculos.
5. Exenciones en el régimen tributario.
6. Exoneración del pago por costas notariales y registrales, de acuerdo con la ley.
7. El acceso a una vivienda que asegura una vida digna, con respecto a su opinión y consentimiento.

Siendo así, el Estado se encuentra en la obligación de garantizar el goce de los ejercicios a las personas adultas mayores previstos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, para lo cual el Estado tiene un conjunto de obligaciones encaminadas a lograr este cometido.

Las obligaciones del Estado se dividen en obligaciones positivas y negativas. Las positivas, son también conocidas como obligaciones de prestación o de acceso, y consisten en lo principal, en la obligación del Estado de garantizar que las





personas ejerzan en la mayor medida posible sus derechos constitucionales. Mientras que las obligaciones negativas, se dividen en obligación de respeto y de protección.

La obligación de respeto o de abstención, establece que el Estado debe abstenerse de efectuar actos que menoscaben un derecho constitucional. Mientras que la obligación de protección, determina que el Estado debe proteger que terceros no afecten el goce y ejercicio de los derechos.

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1773-11-EP, estableció:

En este sentido, el accionar del Estado para la defensa de los derechos se efectúa a través de estas tres garantías: la de prestación cuando permite su accesibilidad; la de abstención, cuando el Estado se inhibe de efectuar algún acto que pueda menoscabar los derechos a través de la garantía de respeto, y la de protección, cuando garantiza la no intromisión de terceros en el ejercicio de los derechos, sin dejar de lado las garantías constitucionales cuyo objetivo es viabilizar la efectividad de los derechos a través de la justiciabilidad de estos, cuando hayan sido vulnerados²¹.

La Constitución de la República, establece las obligaciones positivas que el Estado debe adoptar a efectos de garantizar los derechos de las personas adultas mayores, así en el artículo 38 determina:

El Estado establecerá políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores, que tendrán en cuenta las diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; asimismo, fomentará el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de esas políticas.

En particular, el Estado tomará las medidas de:

1. Atención en centros especializados que garanticen su nutrición, salud, educación y cuidado diario, en un marco de protección integral de derechos. Se crearán centros de acogida para albergar a quienes no puedan ser atendidos por sus familiares o quienes carezcan de un lugar donde residir de forma permanente.
2. Protección especial contra cualquier tipo de explotación laboral o económica. El Estado ejecutará políticas públicas destinadas a fomentar la participación y el trabajo de las personas adultas mayores en entidades públicas y privadas para que contribuyan con su experiencia, y desarrollará programas de capacitación laboral, en función de su vocación y sus aspiraciones.

²¹ Art. Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 146-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1773-11-EP.

3. Desarrollo de programas y políticas destinadas a fomentar su autonomía personal, disminuir su dependencia y conseguir su plena integración social.
4. Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o negligencia que provoque tales situaciones.
5. Desarrollo de programas destinados a fomentar la realización de actividades recreativas y espirituales.
6. Atención preferente en casos de desastres, conflictos armados y todo tipo de emergencias.
7. Creación de regímenes especiales para el cumplimiento de medidas privativas de libertad. En caso de condena a pena privativa de libertad, siempre que no se apliquen otras medidas alternativas, cumplirán su sentencia en centros adecuados para el efecto, y en caso de prisión preventiva se someterán a arresto domiciliario.
8. Protección, cuidado y asistencia especial cuando sufra enfermedades crónicas o degenerativas.
9. Adecuada asistencia económica y psicológica que garantice su estabilidad física y mental.

La ley sancionará el abandono de las personas adultas mayores por parte de sus familiares o las instituciones establecidas para su protección.

Del análisis de la disposición constitucional citada, se desprende que la Constitución ecuatoriana establece medidas a través de las cuales se garantizará el ejercicio de derechos por parte de las personas adultas mayores, no obstante de aquello es importante mencionar que además de estas medidas, en virtud del principio de progresividad previsto en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución, el ejercicio de los derechos constitucionales puede desarrollarse a través de políticas públicas, normativa y jurisprudencia, por tal razón, el derecho de las personas adultas mayores podrá además garantizarse a través de otros mecanismos.

En cuanto a las obligaciones de protección y respeto, el Estado debe impedir que se efectúe cualquier acto u omisión que menoscabe el goce de los derechos para este grupo de atención prioritaria.

En consecuencia, las personas adultas mayores son un grupo de personas que gozan de especiales derechos, y por tanto, los Estados se encuentran en la obligación de garantizar en la mayor medida posible que estas personas ejerzan sus derechos, observando no solo las disposiciones constitucionales sino además



el bloque de convencionalidad.

Ahora bien, tal como fue señalado en líneas atrás, del análisis del proceso constitucional se desprende que la accionante señora Blanca Margarita Elvia Carvajal Figueroa en la actualidad tiene 86 años de edad, lo cual la ubica dentro de la categoría de persona adulta mayor integrante de los grupos de atención prioritaria, y por tanto titular de los derechos previstos en la norma constitucional así como en los instrumentos internacionales, a los cuales la Corte Constitucional ha hecho referencia.

En virtud de este antecedente, es preciso señalar que la accionante desde el mes de septiembre del año 1989, se acogió a la afiliación voluntaria (foja 1 del expediente constitucional), con el objeto de posteriormente alcanzar su derecho a la jubilación, es decir cuando la accionante tenía la edad de 59 años de edad, decidió ingresar a este sistema de afiliación voluntaria.

No obstante, conforme la accionante señaló en la audiencia pública celebrada dentro del presente caso, en el mes de octubre del año 1989, no aportó hasta el mes de mayo de 1990, fecha en la cual alega que procedió a cancelar la totalidad de los valores adeudados, tal como la accionante señaló en su demanda de acción de protección en la cual manifestó: “las imposiciones correspondientes al mes de octubre noviembre y diciembre de 1989 así como las correspondientes a los meses de enero a abril de 1990 las cancelé en mayo de 1990, es decir, dejé impagas mis aportaciones por el plazo de seis meses ...”.

Al respecto, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en la audiencia pública celebrada ante esta Corte, alegó que en el año de 1989 se encontraba vigente el Instructivo de Aplicación de la Resolución N.º 707 en el cual se determinaba que el afiliado voluntario que dejare de pagar sus aportes durante seis meses consecutivos, perderá la calidad de afiliado voluntario y no podrá recuperarla.

No obstante, de aquello conforme lo señalado por la accionante y tal como consta en el proceso constitucional, la señora Blanca Margarita Carvajal, continuó aportando por más de diez años, esto es hasta el mes de abril de 2001, período durante el cual determina que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social reconoció y registro sus aportaciones, hasta incluso recibió atención médica en calidad de afiliada.

La accionante además alega que en el año 2001, cuando pretendió ejercer su derecho a la jubilación universal, puesto que cumplía con todos los requisitos

previstos en la normativa, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social declaró indebidas sus aportaciones, por haber dejado impagas las mismas por el lapso de seis meses.

En tal sentido, cuestiona la accionante que si el mismo Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no se percató en el tiempo oportuno de que sus aportaciones eran indebidas, como pretendían que ella lo haga.

Por tal razón, señala la accionante que se vulneran sus derechos constitucionales al imputarle una responsabilidad que se genera por la misma inobservancia de la institución accionada.

Respecto de los argumentos expuestos por la accionante, la Corte Constitucional estima necesario precisar que al momento en que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social declaró como indebidas sus aportaciones, la accionante tenía 71 años de edad, es decir se constituía en una persona adulta mayor que requería de una protección especial por parte del Estado.

En este sentido, aun cuando en el año 2001, no se encontraba vigente la Constitución del año 2008, si lo estaba la Constitución Política de 1998, en la que tal como se señaló al inicio de este problema jurídico se establecía que: “El Estado garantizará a las personas de la tercera edad y a los jubilados, el derecho a asistencia especial que les asegure un nivel de vida digno, atención integral de salud gratuita y tratamiento preferente tributario y en servicios”.

Es decir, se determinaba que al Estado le correspondía garantizar que a las personas de la tercera edad se les provea de una asistencia especial que les asegure un nivel de vida digno. En igual sentido, el Ecuador en 1977, había ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual reconocía de forma general un conjunto de derechos a todas las personas, incluidas las personas adultas mayores, como lo era el derecho a la dignidad humana, y por tanto se determinaba la obligación de todos los Estados parte de respetar los derechos y libertades consagrados en la Convención.

En igual sentido, para aquel entonces ya había entrado en vigencia el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el cual reconocía el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia.

De esta forma, estos instrumentos debían ser aplicados por parte del Estado, así como la Constitución de 1998.



Siendo así, la Corte Constitucional observa que por una omisión por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de revisar su sistema de aportaciones, se generó que la accionante se encuentre impedida de ejercer su derecho a la jubilación, mucho más cuando esta omisión se prolongó por más de diez años, período en el cual la accionante siguió aportando de manera ininterrumpida a la referida institución.

De esta forma, es importante determinar cuáles fueron las implicaciones que tuvo la falta de control oportuno por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la accionante Blanca Margarita Elvia Carvajal Figueroa.

Para lo cual, es importante hacer referencia a lo manifestado por la accionante en su demanda de acción de protección, donde alegó que:

Señor/a Juez Constitucional, si el sistema del IESS hubiese oportunamente aplicado la disposición [...] evidentemente no hubiera realizado mis aportaciones voluntarias desde octubre de 1989 hasta abril de 2001 y en mayo de 1990 –cuando aún me encontraba en condiciones para desenvolverme laboralmente–, y hubiese conseguido algún empleo para realizar, desde esa fecha, aportaciones obligatorias para obtener la cobertura del seguro social.

En efecto tal como lo señala la accionante, al momento en que dejó impagas las aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, tenía 59 años de edad, por tal razón, si en aquel entonces la institución se hubiere percatado de que no procedía seguir percibiendo las aportaciones, la accionante podría haber encontrado algún trabajo y de esta forma aportar obligatoriamente al IESS.

Sin embargo, el hecho de que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, recién en el año 2001 –10 años después– se percató de que las aportaciones eran indebidas, es decir cuando la accionante tenía 71 años de edad, provocó que la recurrente no pueda gozar de su derecho a la jubilación universal, puesto que se constituía en una persona de la tercera edad, que por las condiciones propias de la edad no gozaba de la misma condición fisiológica que las demás personas, para poder acceder a un trabajo y ejercerlo durante el lapso de diez años, y así poder cumplir con los requisitos necesarios para gozar de su jubilación.

En tal sentido, tal como se señaló anteriormente el Estado se constituía en el obligado de garantizar los derechos constitucionales, contando con un conjunto de obligaciones para el efecto, siendo una de ellas la de generar las condiciones adecuadas para que las personas accedan a los derechos previstos en la Constitución e instrumentos internacionales.

En este escenario, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como una de las instituciones encargadas de garantizar el derecho a la seguridad social, y dentro de este el derecho a la jubilación universal, debió adoptar todas las medidas necesarias a efectos de que los servicios prestados por la institución a sus afiliados sean eficientes. No obstante, en el caso concreto se desprende que la institución traslada toda la responsabilidad a cargo de la accionante, la cual se constituye en una persona adulta mayor, que ve en su jubilación el instrumento para vivir en condiciones dignas los últimos años que le queden de vida.

De esta forma, resulta un contrasentido que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deslinde su responsabilidad de un adecuado control del sistema de aportaciones a la afiliada, mucho más cuando el resultado de esto sea que una persona adulta mayor se encuentre en un estado de precariedad, que incluso le lleve a trabajar de empleada doméstica a sus 81 años de edad, tal como la misma accionante lo señala en su demanda:

Señor/a Juez/a Constitucional, debido a que, durante todo este tiempo no he recibido ninguna respuesta favorable por parte del IESS, al vencerse mi período de protección, me vi en la obligación de trabajar, a los 81 años de edad, como empleada doméstica con el objeto de reactivar mi cuenta de afiliada realizando el número de aportaciones ininterrumpidas que prevé la ley para tal cometido.

Lo señalado, a todas luces evidencia que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no considero que la accionante en calidad de persona adulta mayor requería de una protección especial por parte del Estado para ejercer sus derechos constitucionales, en tanto se evidencia que la propia omisión de la institución generó no solo que la accionante no pueda acceder a su derecho a la jubilación, sino que además sea vea en la obligación de trabajar a su avanzada edad, para lograr acceder al derecho que por negligencia del IESS se vio impedida de ejercer.

En tal sentido, es evidente que en el caso concreto existe una vulneración del derecho a la protección especial de la accionante en su calidad de adulta mayor, lo cual además generó la vulneración de otros derechos como los de salud, dignidad humana, integridad, entre otros.

2. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad social de la accionante?

Como consecuencia del análisis efectuado en el problema jurídico que antecede, la Corte Constitucional estima además indispensable referirse al derecho



constitucional a la seguridad social, a efectos de determinar si este derecho fue vulnerado por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

En el modelo constitucional vigente, se reconoce al Ecuador como un “Estado constitucional de derechos y justicia”, lo cual se traduce en que el respeto a los derechos constitucionales es uno de los objetivos primordiales del Estado, tal como lo determina el artículo 3 numeral 1 de la Constitución de la República.

En este escenario, se reconocen un conjunto de derechos a favor de las personas, con el objetivo de alcanzar la dignidad humana, uno de estos es el derecho a la seguridad social.

Este derecho tradicionalmente ha sido encasillado en los llamados “derechos sociales”, no obstante, a partir de la vigencia de la Constitución del 2008, estos derechos pasaron a denominarse como derechos del buen vivir en razón de la importancia que tienen para la vida digna de las personas.

Siendo así, el derecho a la seguridad social garantiza que todas las personas a lo largo de su vida satisfagan necesidades sociales indispensables, frente a contingencias de diversa naturaleza que pudieran generarse, y que no puedan ser satisfechas de forma personal o individual, y que por lo tanto requieran del Estado para su protección.

Así, el artículo 34 de la Constitución de la República garantiza el derecho a la seguridad social señalando que:

El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.

El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.

En tal sentido, conforme la norma constitucional lo determina, el derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de las personas, que además se constituye en un deber y responsabilidad primordial del Estado, por lo que debe tutelar el cumplimiento del mismo a través de obligaciones positivas y negativas.

De igual forma, se determinan principios encaminados a precisar de qué forma se garantizará la seguridad social, como son los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación.

Establecida estas precisiones, es importante destacar que las obligaciones positivas del Estado se evidenciarán a través de la adopción de mecanismos encausados a garantizar que en la mayor medida posible las personas accedan al derecho a la seguridad social.

Mientras que a través de las obligaciones negativas el Estado evitará por una parte efectuar actos que generen la vulneración, disminución o menoscabo del derecho a la seguridad social, y por otra parte, que terceros afecten el derecho, como es el caso de los empleadores.

En tal sentido, el artículo 367 de la Constitución de la República determina que: “El sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá las necesidades contingentes de la población. La protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales”.

De esta forma, tal como se encuentra previsto en el artículo 369 de la Constitución de la República, el seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley.

Por lo que, la institución responsable de la prestación de las contingencias se constituye en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, dentro de las cuales se incluye la contingencia por vejez.

La Corte Constitucional del Ecuador respecto de este derecho en la sentencia N.º 175-14-SEP-CC, señaló:

En este sentido, se prevé como parte de este derecho, al derecho a la jubilación universal, cuyos titulares son las personas adultas mayores, conforme lo dispuesto en el artículo 37 numeral 3 de la Constitución de la República. En tal sentido, el derecho constitucional a la jubilación universal constituye un derecho de fundamental importancia, cuya tutela y protección corresponden al Estado, a través de las instituciones que la Constitución y la Ley determinen.

Consecuentemente, en la Constitución de la República se establece que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es la entidad responsable de la prestación de las





contingencias de seguro universal obligatorio a sus afiliados, entre las cuales se encuentra el seguro por vejez.

De esta forma, el derecho a la jubilación universal forma parte del derecho a la seguridad social, y que además se constituye en un derecho de las personas adultas mayores.

La Corte Constitucional previó a determinar si este derecho constitucional fue vulnerado, estima indispensable analizar los instrumentos internacionales dentro de los cuales se encuentra recogido.

Así, el Protocolo de San Salvador²² determina en el artículo 9, el derecho a la seguridad social, estableciendo:

9.1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

9.2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social, cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional, y cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²³ observa el derecho a la seguridad social determinando que los Estados parte reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social.

Tara Melish, respecto de este derecho señaló que:

Consagrado en numerosas convenciones internacionales, el derecho a la seguridad social ha sido diseñado para proteger la seguridad económica, alimenticia y de salud de las personas en el caso de desempleo, enfermedad, discapacidad, vejez y u otra falta de medios para ganarse la vida en circunstancias que están fuera del control personal²⁴.

En este escenario, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a través de sus observaciones ha determinado en que consiste este derecho, así en la observación N.º 19 señaló:

²² Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador", ratificado por Ecuador en octubre de 1993.

²³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 9.

²⁴ Tara Melish, La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Manual para la Presentación de Casos, F.d. Centro de Derechos Económicos y Sociales, 2003, página 319.

El derecho a la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto.

El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.

En tal sentido, tal como fue señalado en las líneas precedentes, el derecho a la seguridad social protege a la persona, cuando por sus propios medios no puede solventar alguna contingencia que no dependa de su voluntad.

Así, en cuanto a la contingencia de vejez que es la que interesa para el presente caso, el Comité manifestó:

Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para establecer planes de seguridad social que concedan prestaciones a las personas de edad, a partir de una edad determinada prescrita por la legislación nacional. El Comité subraya que los Estados Partes deben establecer una edad de jubilación apropiada a las circunstancias del país y para la que se tenga en cuenta, entre otras cosas, el tipo de trabajo, en especial si se trata de un trabajo en ocupaciones peligrosas, y la capacidad de trabajar de las personas de edad. Los Estados Partes deben establecer, hasta el máximo de los recursos disponibles, prestaciones de vejez no contributivas, servicios sociales y otros tipos de ayuda para todas las personas mayores que, al cumplir la edad de jubilación prescrita en la legislación nacional, no tengan cubiertos los períodos mínimos de cotización exigidos, o por cualquier otra causa no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otro tipo de prestación o ayuda de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos.

De esta forma, es sustancial el papel que cumple el Estado para la protección del derecho a la seguridad social, especialmente en los casos de vejez, dentro del cual los adultos mayores requieren de una protección prioritaria.

Ahora bien, considerando que los derechos no son absolutos, la normativa que cada país adopte determina los requisitos o condicionamientos que serán necesarios para ejercer ciertos derechos, en el caso de la jubilación universal por ejemplo, si bien se la reconoce como un derecho, existen condiciones que las personas deben cumplir para poder acceder a ella, que muchas de las veces dependen de parámetros como el tiempo.

No obstante, el Estado debe garantizar que el sistema de seguridad social sea



ejercido en aplicación de principios como el de eficiencia, a partir del cual los afiliados cuenten con los canales informativos adecuados para informarse respecto de los temas de su interés, así como también que los funcionarios que laboren dentro de estas instituciones otorguen una satisfactoria atención a los afiliados a efectos de que les orienten respecto de los derechos y deberes que tienen.

Ahora bien, una vez que la Corte Constitucional ha determinado en qué consiste este derecho, procederá a referirse al caso concreto, no sin antes señalar que en el 2001, en el cual se suscitaron los hechos se encontraba vigente la Constitución de 1998, la misma que consagraba: “La seguridad social será deber del Estado y derecho irrenunciable de todos sus habitantes. Se prestará con participación de los sectores público y privado, de conformidad con la ley”.

De igual forma se establecía que las contingencias del seguro general obligatorio correspondían ser cubiertas por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, institución que debía observar que su organización y gestión se rijan por los criterios de eficiencia, descentralización y desconcentración, y sus prestaciones sean oportunas, suficientes y de calidad.

Del análisis del caso concreto, se desprende que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, declaró indebidas 139 aportaciones de la accionante señalando que a partir del mes de mayo de 1989, sus aportaciones eran improcedentes, ya que en virtud de la observancia al instructivo correspondiente, por el solo hecho de que una persona dejaré impagas por seis meses consecutivos sus aportaciones perdía la condición de afiliada voluntaria.

Por tal razón, el análisis de la Corte Constitucional de ninguna forma se centrará en determinar si se debió o no aplicar el instructivo, ya que aquello sería rebasar competencias que no tiene, sino que deberá determinar si la falta de control por parte del IESS, durante diez años, generó una afectación al derecho a la seguridad social de forma general y del derecho a la jubilación universal, de forma particular de la accionante.

Al respecto, se debe precisar que tal como se encontraba reconocido en la Constitución de 1998, y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, el derecho a la seguridad social es irrenunciable de las personas, y que en el caso ecuatoriano la prestación de las contingencias del seguro general obligatorio correspondían al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el cual debía observar principios como el de eficiencia y calidad.

En este sentido, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se constituía en la institución que se encontraba en la obligación de mantener debidamente informados a los afiliados, respecto de los derechos que tienen, así como también de los diversos deberes que deben cumplir para ejercer estos derechos, mucho más cuando se trata de personas adultas mayores que deben ser protegidas de forma especial por parte del Estado, y que en la mayoría de los casos no pueden acceder a medios informativos electrónicos.

Por lo que del análisis del caso concreto, y tal como fue manifestado por las partes en la audiencia pública, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no realizó la debida difusión de su normativa a la accionante, al momento en que ingresó al sistema de afiliación voluntaria, ni durante los diez años posteriores.

Del mismo modo, el IESS debió percatarse oportunamente que las aportaciones de la accionante eran improcedentes, y comunicárselo, a efectos de que hubiere podido adoptar otras medidas alternativas, durante una edad en la que aun podía trabajar. Sin embargo, a criterio del IESS tal como consta en el acta de audiencia celebrada dentro de la acción de protección (foja 23 expediente de instancia) “cada afiliado debe estar pendiente de que en su historia laboral consten las aportaciones que ordena la Ley”, criterio que de ninguna forma justifica la omisión del IESS de llevar adelante un control respecto de su sistema de prestaciones, y de su obligación como prestador del derecho de mantener debidamente informados a los afiliados.

En tal sentido, es evidente que en el caso concreto, en la circunstancia de que el IESS consideraba como indebidas las aportaciones de la accionante debió comunicárselo en el momento oportuno, y no esperar diez años para declararlas como improcedentes, ya que con esta actuación no solo vulneró el derecho de la accionante a tener una vida digna como adulta mayor, sino que además vulneró su derecho a la seguridad social, puesto que a sus 71 años no contaba con las mismas facilidades para poder ejercer un trabajo, e ingresar al sistema de aportaciones obligatorias para posteriormente acceder a su derecho a la jubilación.

De esta forma, considerando las circunstancias especiales que presenta el caso concreto, dentro de las cuales la accionante incluso se vio en la obligación de a sus 81 años trabajar como empleada doméstica, la Corte Constitucional evidencia que la actuación del IESS de responsabilizarla por una omisión institucional de forma totalmente extemporánea, generó la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad social y a la jubilación universal.





3. ¿Qué medidas de reparación integral corresponden ser dictadas en el caso concreto?

Dentro del Estado constitucional de derechos y justicia, como ya ha sido señalado reiteradamente por parte de la Corte Constitucional, la protección de los derechos constitucionales se constituye en uno de sus fundamentos sustanciales.

En este escenario, la Constitución del 2008, crea mecanismos encaminados a proteger y reparar estos derechos en caso de que hayan sido vulnerados como es el caso de las garantías jurisdiccionales, dentro de las cuales la reparación integral es una de las garantías de su efectividad, tal como lo establece el artículo 86 numeral 3: “Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución”.

De esta forma, la reparación integral se constituye en un derecho constitucional que permite que las personas cuyos derechos han sido vulnerados o menoscabados, reciban por parte de la justicia constitucional una solución que les permita ejercer nuevamente el derecho que les fue quitado.

El artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que: “En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral del daño material o inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y se restablezca a la situación anterior a la violación ...”.

La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1773-11-EP, desarrolló en qué consiste la reparación integral, señalando:

En este sentido, un cambio sustancial en el modelo constitucional actual en comparación con el modelo del año 1998, es la creación de la garantía de la reparación integral²⁵, mediante la cual se consolida la restitución y reparación de los derechos constitucionales que hayan sido vulnerados. La Constitución de 1998 determinaba que ante la violación de derechos la jueza o juez podía “adoptar medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos”²⁶. Es decir, se limitaba a establecer la adopción de medidas urgentes

²⁵ La reparación integral tiene su origen en el Derecho Internacional, siendo establecida en un inicio como principio declarado en la Asamblea General de las Naciones Unidas del 6 de diciembre de 2005, como uno de los mecanismos para luchar contra la impunidad.

²⁶ Constitución Política del Ecuador, 1998, artículo 95.

que quedaban a discrecionalidad del juez, cuyo objeto principal era remediar las consecuencias del acto vulneratorio.

La reparación integral tiene un amplio desarrollo en la jurisprudencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la cual la Constitución del 2008 y posteriormente la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional recogen criterios y contextualizan la efectiva protección de los derechos constitucionales mediante su aplicación²⁷.

De igual forma, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 016-16-SEP-CC emitida dentro del caso N.º 2014-12-EP, determinó:

En efecto, la Corte Constitucional debe precisar que la reparación integral a más de constituirse en un mecanismo de protección, se constituye en un derecho constitucional, cuyo objetivo es que los derechos que fueron vulnerados a una persona sean reparados a través de medidas que procuren ubicar a la persona en una situación similar o igual a la que tenía previo a la vulneración de derechos²⁸.

En tal virtud, corresponde a los jueces constitucionales en calidad de protagonistas de la protección de derechos asegurar que las garantías jurisdiccionales cumplan el fin para el cual fueron creadas, por lo que de declarar en un caso concreto la vulneración a derechos constitucionales deberán “ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deben cumplirse”, tal como lo establece el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República.

Siendo así, los jueces constitucionales para dictar las medidas de reparación integral a las que hubiere lugar deberán ser creativos, y por tanto, considerar no solo las vulneraciones de derechos que se generaron sino además la situación en que quedó la víctima de una vulneración de derechos.

Conforme ha sido evidenciado en el análisis precedente, en el caso concreto la accionante es una persona de 86 años de edad, es decir una persona adulta mayor, perteneciente a los grupos de atención prioritaria que requiere una atención prioritaria por parte del Estado.

Del análisis de los hechos del caso, se evidencia que la accionante en el 2001, cuando tenía 71 años de edad, inició el trámite para obtener su derecho a la jubilación puesto que consideraba que había cumplido todos los requisitos

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 146-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1773-11-EP.

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-16-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 2014-12-EP.



necesarios para el efecto, siendo por tanto la jubilación un anhelo que tenía para poder mantener cierta seguridad económica y además vivir con dignidad los años que le resten de vida.

No obstante, a su criterio sorpresivamente el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social declaró como indebidas todas las aportaciones que había efectuado por más de diez años, aun cuando la misma institución las había aceptado, registrado e incluso otorgado los beneficios que posee una persona integrante del sistema de afiliación voluntaria.

Por lo que la accionante a sus 71 años se vio en la necesidad de iniciar un trámite administrativo ante el IESS a fin de impugnar en primer término la decisión de declarar como indebidas sus aportaciones, recibiendo como respuesta el 5 de noviembre de 2002 (foja 5 expediente de instancia), la negativa a su solicitud.

Durante todos los años posteriores, la accionante trató de encontrar una solución a efecto de poder lograr gozar de su derecho a la jubilación, viéndose incluso obligada a sus 81 años de edad a buscar un trabajo para poder sujetarse al sistema de aportación patronal al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ante lo cual trabajó como empleada doméstica por aproximadamente un año, no obstante no logro el cometido esperado.

En este contexto, la accionante en el 2013, es decir cuando tenía 83 años de edad, decidió presentar una acción de protección, la cual tal como ha sido señalado fue negada en primera y en segunda instancia, bajo el único argumento de que se trata de un tema de legalidad, decisiones que se encontraron desprovistas del análisis de la vulneración de derechos que la accionante alegó cuando presentó su acción de protección.

Es decir, la accionante accedió a la justicia, y sin embargo no recibió una administración de justicia oportuna, lo cual alargo más su sufrimiento y precarizó aún más su situación de vulnerabilidad.

Por las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional una vez que ha declarado que se vulneraron los derechos de la accionante, considera indispensable atendiendo a las circunstancias excepcionales que presenta el caso concreto, dictar las siguientes medidas de reparación integral:

Restitución del derecho

Respecto de esta medida de reparación integral, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1773-11-EP estableció:

Esta medida de reparación integral comprende la restitución del derecho, *restitutio in integrum*, que le fue quitado o vulnerado a una persona, con lo cual se pretende que la víctima sea reestablecida a la situación anterior a la vulneración; sin embargo, cuando se evidencie que por los hechos fácticos el restablecimiento del derecho no es posible, el juez tiene que encontrar otra medida adecuada que de alguna forma equipare esta restitución.

De esta forma, considerando que la vulneración de derechos a la accionante se generó por la actuación de los personeros del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, quienes por una omisión propia y negligencia en su sistema de aportaciones, negó el derecho a la jubilación de la accionante, la Corte Constitucional estima indispensable resarcir a la señora Blanca Margarita Elvia Carvajal Figueroa el derecho que le fue quitado, esto es su derecho a la jubilación universal.

En este escenario, es importante señalar que a foja 3 del expediente de instancia consta la resolución emitida por el Comité de Aportaciones del IESS, dictada el 3 de octubre de 2001, dentro de la cual se resuelve:

Declarar INDEBIDAS las aportaciones realizadas por la señora BLANCA MARGARITA CARVAJAL FIGUEROA, como afiliada voluntaria individual desde octubre de 1989, hasta el último pago realizado.

Ordenar al Departamento de Afiliación y Control Patronal la anulación de los aportes declarados indebidos y la devolución de dichos valores.

Es decir, conforme se evidencia de la referida resolución se ordenó devolver a la accionante los aportes declarados como indebidos. Por tal razón, en la audiencia pública celebrada ante el Pleno del Organismo el 18 de agosto de 2016, se preguntó al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social si dichos valores habían sido devueltos, ante lo cual señalaron que en aquel tiempo se emitió la orden de su devolución, no obstante no tenían la seguridad si la referida orden se materializó o no. Por su parte, la accionante alegó que no recibió ningún valor por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

En tal sentido, el Pleno del Organismo dispuso que la institución demandada en el término de 72 horas presente la documentación necesaria que respalde la



devolución de los valores declarados como indebidos a la accionante, esta decisión fue dictada mediante providencia emitida el 18 de agosto de 2016, notificada el 22 de agosto del mismo año.

Sin embargo, del análisis del proceso constitucional se desprende que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no presentó la información requerida, lo cual lleva a esta Corte a concluir que dentro del caso concreto no se devolvieron a la accionante los valores declarados como indebidos.

Siendo así, la Corte Constitucional del Ecuador ordena que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social reconozca el derecho a la jubilación de la accionante desde el momento en que la señora Blanca Margarita Carvajal presentó su solicitud. La determinación del monto deberá establecerse en la vía contenciosa administrativa conforme lo previsto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que indica:

Reparación económica.- Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite.

Asimismo, deberá observarse lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC en la que se determinó:

El monto de la reparación económica, parte de la reparación integral, como consecuencia de la declaración de la vulneración de un derecho reconocido en la Constitución, se la determinará en la jurisdicción contenciosa administrativa cuando la deba satisfacer el Estado y en la vía verbal sumaria cuando deba hacerlo un particular. Dicho procedimiento se constituye en un proceso de ejecución, en el que no se discutirá sobre la declaratoria de vulneración de derechos²⁹.

En relación con la sentencia N.º 011-16-SIS-CC en la que la Corte Constitucional desarrolló la forma en virtud de la cual deben sustanciarse los procesos de ejecución de reparación económica derivados de garantías jurisdiccionales, se estableció:

Trámite del proceso de ejecución de reparación económica ante la jurisdicción contenciosa administrativa

Cuando el Estado sea el encargado del pago, el proceso de ejecución de reparación económica ordenada en garantías jurisdiccionales, estará a cargo de la jurisdicción

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 004-13-SAN-CC dictada dentro del caso N.º 0015-10-AN.

contencioso administrativa a través de un proceso de ejecución. Vale destacar que la Corte Constitucional ha señalado enfáticamente que el proceso de ejecución de la sentencia constitucional es diferente a un juicio de ejecución o juicio ejecutivo; esto en atención a los principios de celeridad y simplicidad en materia constitucional, por lo que el proceso de ejecución de las sentencias constitucionales debe realizarse de manera rápida y diligente³⁰.

Sobre esa base, pese a la no existencia de una ley que regule el proceso de ejecución en sede contencioso administrativa, en la práctica, éste opera de manera análoga al trámite previsto para el silencio administrativo positivo, lo cual implica que no se trata de un nuevo proceso de conocimiento, sino de ejecución; por tanto, no se puede volver a conocer el fondo del asunto, lo cual se encuentra sustentado en los fallos de triple reiteración emitidos por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia (actual Corte Nacional de Justicia).

Así, el proceso de ejecución de reparación económica ordenada en garantías jurisdiccionales, en razón de la sencillez, rapidez y eficacia que lo caracteriza debe contener las siguientes fases:

1. Inicio
2. Sustanciación
3. Resolución
4. Ejecución

1. Inicio del proceso de ejecución

Con objeto de evitar dilaciones en el proceso frente a la eventualidad de que las partes procesales no activen el proceso de reparación económica, corresponde principalmente al juez de instancia la remisión del expediente respectivo y la sentencia en que se ordenó dicha medida a la judicatura contencioso administrativa competente, estimando que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 numeral 2 de la Constitución de la República siendo el juez del lugar en que se originó el acto u omisión o donde se producen sus efectos el competente de sustanciar la garantía jurisdiccional en primera instancia, también es el competente para ejecutar la sentencia que se emita en dicha garantía. En concordancia con lo anotado, los artículos 21 y 163 de la LOGJCC, establecen que las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado, y el artículo 142 del Código Orgánico de la Función Judicial establece que corresponde al juez de instancia la ejecución de las sentencias.

Además, el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República es claro en señalar que el juez debe declarar la vulneración del derecho, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, debiendo remitir copias

³⁰ Oficio N.º 0574-CCE-SG-SUS-2013, del 27 de noviembre de 2013, remitido a los jueces del Tribunal de lo Contencioso Administración N.º 1, respecto de la decisión del Pleno de la Corte Constitucional adoptada en sesión del 26 de noviembre de 2013.



certificadas de la sentencia a la autoridad contencioso administrativa competente en el caso en que el obligado a cancelar sea el Estado; o iniciar por sí y ante sí el proceso sumario en el caso en que el obligado sea un particular.

De esta manera, cuando el obligado de cubrir la reparación económica parte de la reparación integral sea el Estado, el proceso de ejecución de reparación económica inicia a partir de la disposición constitucional constante en la sentencia constitucional ejecutoriada, para lo cual el juez de primera instancia, según sea el caso, en el término máximo de 10 días, a partir de la notificación de la sentencia constitucional ejecutoriada, deberá remitir el expediente respectivo y la sentencia constitucional en que se ordenó dicha medida a la judicatura contenciosa administrativa competente. En el caso que el juez de instancia incumpliere su obligación, la solicitud de inicio del proceso puede realizarla la persona beneficiaria de la reparación económica y/o el sujeto obligado, sin perjuicio del incumplimiento de sentencia en el que incurra el juez de instancia. En el caso que sea la Corte Constitucional la que emita la sentencia constitucional en la que se disponga que parte de la reparación integral sea cuantificada por el contencioso administrativo, remitirá el expediente constitucional, junto con la sentencia en el término máximo de 10 días a partir de la notificación de la sentencia.

2. Sustanciación del proceso de ejecución

Esta Corte Constitucional insiste en que los procesos de ejecución de reparación económica derivados de garantías jurisdiccionales, deben ser tramitados en atención a los principios dispuestos en el artículo 86 numeral 2 literal a de la Constitución de la República, esto es, con sencillez, rapidez y eficacia, en tanto su finalidad es garantizar el cumplimiento efectivo de la reparación integral ordenada, lo que constituye un verdadero derecho constitucional y derecho humano, de acuerdo a lo que establecen las normas pertinentes de la Constitución de la República; los Principios y Directrices Básicos sobre Reparaciones Integrales de la Organización de las Naciones Unidas (2005); los Lineamientos Principales para una Política Integral de Reparaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008); y, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Constitucional del Ecuador.

De esta manera, por tratarse de un proceso de ejecución y no de conocimiento no tienen lugar las diligencias procesales propias de los juicios de conocimiento, tales como, presentación de demanda, concesión de términos para la presentación de excepciones por parte del demandado, apertura de prueba, aceptación de alegatos, designaciones de varios peritos por impugnaciones reiteradas a los informes periciales, entre otros³¹.

Tampoco son admisibles escritos, providencias o diligencias que tiendan a retardar el proceso de ejecución, esto debido a que si bien el artículo 19 de la LOGJCC establece que la determinación del monto se tramitará en “... juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado”; el término *juicio* constituye una terminología en desuso en la medida en que conforme la propia Corte Constitucional ha señalado la determinación

³¹ Secretaría Técnica Jurisdiccional, conclusión en el informe de Verificación de Sentencias *In Situ* N.º 001-CSDC-VIS.

del monto de la reparación económica, no genera un nuevo proceso de conocimiento, sino exclusivamente una cuantificación dentro de un trámite de ejecución.³²

Sobre esa base, la sustanciación del proceso de ejecución deberá cumplir con las siguientes directrices:

a) Auto de avoco conocimiento y notificación a las partes procesales

Una vez solicitado el inicio del proceso de ejecución de reparación económica, la autoridad contencioso administrativa competente deberá mediante auto, en el término de 5 días, avocar conocimiento de la causa, en atención a lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC y la regla jurisprudencial contenida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, dentro de la causa N.º 0015-10-AN.

El auto en que se avoque conocimiento será notificado a las partes procesales en las casillas judiciales o correos electrónicos señalados por las partes en el proceso de ejecución, o en los que consten en el proceso de garantías jurisdiccionales que derivó en la sentencia que contiene la medida de reparación económica.

En la misma providencia en que se avoque conocimiento, se deberá nombrar perito para que realice el cálculo de la reparación económica; disponer la fecha de su posesión; el término para la presentación del informe pericial; la fijación de los honorarios profesionales que deberán ser cancelados por el sujeto obligado, salvo acuerdo en contrario; y, se establecerá término para que las partes procesales presenten la documentación pertinente que servirá de base para el informe pericial, bajo apercibimiento que el informe se elaborará en atención a la información presentada por cualquiera de las partes.

En caso de no contar con copias o el original del expediente constitucional inicial, el tribunal contencioso administrativo correspondiente, avocará conocimiento de la causa y solicitará de forma inmediata que el juez de instancia remita el expediente respectivo, luego de lo cual nombrará perito para que realice el cálculo de la reparación económica; dispondrá la fecha de su posesión; el término para la presentación del informe pericial; la fijación de los honorarios profesionales que deberán ser cancelados por el sujeto obligado, salvo acuerdo en contrario; y, establecerá término para que las partes procesales presenten la documentación pertinente que servirá de base para el informe pericial, bajo apercibimiento que el informe se elaborará en atención a la información presentada por cualquiera de las partes.

b) Informe pericial

El perito elaborará el informe pericial sobre la base de la documentación presentada por las partes procesales y la que conste del expediente constitucional. En el caso en que solo una de las partes presente documentación, el perito utilizará únicamente la información que conste de la documentación presentada y la contenida en el expediente

³² Sentencia N.º 004-13-SAN-CC, página 25, párrafo 5.



constitucional. Si ninguna de las partes remite documentación, el perito se servirá de la información del expediente constitucional y aquella información que sea pública.

Una vez recibido el informe pericial, el tribunal contencioso administrativo de forma inmediata correrá traslado con el mismo a las partes procesales, por un término máximo de tres días, con el objeto de que presenten las observaciones que consideren pertinentes. Dichas observaciones junto con el informe pericial serán analizadas por el órgano contencioso administrativo y de estimar que las mismas son justificadas en atención a criterios técnicos, se pedirá que el perito realice la corrección, aclaración o ampliación respectiva; de lo contrario la autoridad jurisdiccional deberá resolver sobre la base del informe pericial presentado.

Los informes periciales emitidos durante la vigencia del Código de Procedimiento Civil –Codificación N.º 11, publicada en Registro Oficial suplemento 58 del 12 de julio de 2005– de acuerdo a su artículo 258³³, pueden ser impugnados al amparo del error esencial; no obstante, la autoridad jurisdiccional deberá atender a tal requerimiento sobre la base de los principios de la justicia constitucional, celeridad, sencillez y eficacia. Mientras que, los informes periciales emitidos a partir de mayo de 2016, de acuerdo al Código Orgánico General de Procesos, publicado en el Registro Oficial suplemento 506 del 22 de mayo de 2015, no serán susceptibles de tal impugnación estimando que en este cuerpo normativo no se prevé dicho error.

Únicamente en caso de duda debidamente justificada de parte de la autoridad jurisdiccional, que no responderá a la petición de las partes procesales, se podrá ordenar un nuevo peritaje, cuyo informe será puesto a conocimiento de las partes procesales y servirá de sustento para la resolución del órgano jurisdiccional.

En el proceso de determinación económica, como parte de la reparación integral, son admisibles el máximo de dos peritajes.

3. Resolución del proceso de ejecución

Una vez concluida la fase de sustanciación, el tribunal contencioso administrativo correspondiente, deberá emitir su resolución debidamente motivada, a través de un auto resolutorio, en que se determinará con claridad el monto que debe ser cancelado por el sujeto obligado como reparación económica a favor del beneficiario de la medida; además, deberá establecerse el término y condiciones para el pago respectivo.

La Corte Constitucional es enfática en señalar que el proceso de determinación económica, como parte de la reparación integral, no es un nuevo proceso, sino tan solo un procedimiento de ejecución, razón por la cual, la determinación de vulneración de derecho y la respectiva reparación integral constarán en sentencia o auto definitivo, de ahí que en el proceso de determinación económica no se puede nuevamente dictar una

³³ Art. 258.- Si el dictamen pericial adoleciera de error esencial, probado éste sumariamente, deberá el juez, a petición de parte o de oficio, ordenar que se corrija por otro u otros peritos, sin perjuicio de la responsabilidad en que los anteriores hubieren incurrido por dolo o mala fe.

sentencia, pues lo que corresponde es un auto resolutorio en el que se cuantifica la determinación dispuesta en la decisión constitucional principal.

Cuando la determinación del monto por las particulares circunstancias del caso concreto resulte compleja, como acaece cuando la reparación corresponde a una vulneración ocurrida cuando el Ecuador utilizaba como moneda de curso legal el “sucre”, la autoridad jurisdiccional competente al momento de determinar el monto de reparación económica debe considerar los siguientes aspectos³⁴:

- 1) La retención ilegítima de recursos económicos sufrida por la persona beneficiaria, en razón de lo cual se deberán considerar los intereses sobre la base del valor del dinero en el tiempo;
- 2) El cambio de moneda adoptado en el Ecuador en el año 2000, mediante el cual se sustituyó el “sucre” como moneda de curso legal y se adoptó el “Dólar de los Estados Unidos de América”;
- 3) El costo de la vida en los diferentes períodos, es decir el correspondiente a los años en que se retuvieron los recursos económicos de la persona beneficiaria deben ser considerados en valor presente, siendo necesaria la realización de un cálculo actuarial, que de ninguna manera se traduce en la simple liquidación con base a lo dispuesto en la Ley para la Transformación Económica del Ecuador.

De la decisión que emita el tribunal contencioso administrativo, no podrá interponerse ningún recurso en tanto se trata de un proceso de única instancia. Sin embargo, en el caso en que las partes procesales consideren que el auto resolutorio es vulneratorio de sus derechos constitucionales, pondrán dicho particular en conocimiento de la Corte Constitucional ya sea a través de una acción extraordinaria de protección cuando el auto definitivo o sentencia que ordenó la medida de reparación económica provenga de un proceso constitucional en el que no participó la Corte Constitucional, o a través de un escrito presentado dentro del proceso correspondiente, dentro del término de 20 días, cuando la sentencia que ordenó la medida de reparación hubiere sido emitida por la Corte Constitucional.

4. Ejecución de la resolución

Una vez emitido el auto resolutorio dentro del proceso de ejecución de reparación económica, el tribunal contencioso administrativo correspondiente, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21 de la LOGJCC, deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute el mismo, pudiendo incluso disponer la intervención de la Policía Nacional.

Así, solo una vez que el auto resolutorio se hubiere ejecutado integralmente el proceso de ejecución de reparación económica se dará por finalizado, conforme consta del artículo 86 numeral 3 inciso segundo de la Constitución de la República. No obstante, cuando el tribunal contencioso administrativo hubiere comprobado la ejecución integral

³⁴ Corte Constitucional, sentencia N.º 273-15-SEP-CC, caso N.º 0528-11-EP.



de la reparación económica, no archivará el proceso; sino que previamente pondrá tal particular en conocimiento de la autoridad jurisdiccional que emitió dicha medida dentro de la causa de garantías jurisdiccionales, esto es, del juez de instancia o de la Corte Constitucional para que sea esta autoridad quien proceda al archivo respectivo.

Únicamente en el caso en que el competente tribunal contencioso administrativo después de emplear todos los medios necesarios y pertinentes para la ejecución del auto resolutorio, no lograre que el sujeto obligado cumpla con lo dispuesto se deberá poner en conocimiento de la Corte Constitucional dicha circunstancia, evitando de esta manera la imposición directa de sanciones por parte del tribunal, tales como la notificación del incumplimiento a la Fiscalía General del Estado para el inicio de acciones penales³⁵.

Lo anterior por cuanto conforme disponen los artículos 86 numeral 4 y 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador y artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional es la competente para sancionar el incumplimiento de sentencias en materia de garantías jurisdiccionales.

Asimismo, la Corte Constitucional en su sentencia de jurisprudencia vinculante N.º 001-10-PJO-CC dictada dentro del caso N.º 0999-09-JP, el 22 de diciembre de 2010, estableció que:

... los mecanismos constitucionales de cumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales se constituyen en garantías jurisdiccionales. Ante la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de precedente constitucional en la materia que impidan la ejecución de las mismas, la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436, numeral 9 de la Constitución, se constituye en el órgano competente para conocer sobre dicho incumplimiento y, en caso de ser necesario, dirimir el conflicto suscitado³⁶.

El Pleno de este Organismo en la sentencia N.º 071-15-SEP-CC dictada dentro de la causa N.º 1687-10-EP³⁷, en virtud de la competencia establecida en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, emitió la siguiente regla jurisprudencial:

De conformidad con la regla jurisprudencial 3.1 contenida en la sentencia N.º 001-10-PJO-CC de 22 de diciembre del 2010, en el sentido que "...los mecanismos constitucionales de cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales se constituyen en garantías jurisdiccionales"; y que esta competencia ha sido asignada constitucionalmente a la Corte Constitucional de manera privativa en el artículo 436

³⁵ Dentro de la causa N.º 0034-12-IS, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia N.º 036-15-SIS-CC, del 13 de mayo de 2015, mediante la cual se dispuso que una medida reparación económica, sobre esa base se dio inicio al proceso de ejecución de reparación económica N.º 13801-2015-00367 ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4 con sede en Portoviejo. En dicho proceso de ejecución frente a la falta de cumplimiento del respectivo auto resolutorio, el Tribunal puso en conocimiento de la Fiscalía Provincial de Manabí el incumplimiento del auto resolutorio en consideración a lo dispuesto en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal. Situación que configuró una extralimitación de las competencias del tribunal dentro de un proceso de ejecución de reparación económica derivada de garantías jurisdiccionales.

³⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia jurisprudencia vinculante N.º 001-10-PJO-CC dictada dentro del caso N.º 0999-09-JP el 22 de diciembre de 2010. Publicada en el Registro Oficial N.º 351 del 29 de diciembre de 2010.

³⁷ Corte Constitucional, sentencia N.º 071-15-SEP-CC emitida dentro del caso N.º 1687-10-EP.

numeral 9; la declaratoria de incumplimiento de sentencia de acciones constitucionales y el consecuente proceso de daños y perjuicios por el persistente incumplimiento de la decisión constitucional es de competencia exclusiva de la Corte Constitucional.

De esta manera, la declaración de incumplimiento de una sentencia emitida en garantías jurisdiccionales es de competencia exclusiva y excluyente de la Corte Constitucional, así como la sanción que deriva de dicho incumplimiento que de conformidad con el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, comporta la destitución de las servidoras o servidores públicos que no han ejecutado lo ordenado.

Siendo así, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo al cual le corresponda la determinación del monto de la reparación económica dentro del presente caso, deberá observar lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como lo establecido en las sentencias Nros. 004-13-SAN-CC y 011-16-SIS-CC, teniendo en consideración que en el presente caso la accionante pertenece a uno de los grupos de atención prioritaria, por lo que se dispone que tanto el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social así como el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente en el plazo de 30 días informen a esta Corte sobre el cumplimiento efectivo de lo ordenado, bajo prevenciones de aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

Reparaciones inmateriales

Rehabilitación

La rehabilitación comprende aquella medida reparatoria que toma en consideración las aflicciones tanto físicas como psicológicas de las víctimas de una vulneración de derechos constitucionales. Esta medida debe establecerse de forma proporcional con las circunstancias de cada caso.

En consideración a que la accionante desde el 2001, a su avanzada edad, ha tenido que acudir ante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a efectos de que repare sus derechos, así como ante la justicia constitucional sin que haya recibido una respuesta favorable y oportuna, viéndose privada de ejercer su derecho a la jubilación universal, la Corte Constitucional dispone que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a través de los centros médicos con que cuenta en la ciudad de Quito, brinden una atención médica oportuna a la accionante, a efectos de que pueda vivir dignamente al ser una persona adulta mayor.

Lo cual deberá ser informado a esta Corte, dentro del plazo de treinta días.





Disculpas públicas

La Corte Constitucional en la sentencia N.º 146-14-SEP-CC respecto de esta medida de reparación integral señaló:

Esta medida de reparación integral tiene una naturaleza simbólica, por cuanto, mediante su aplicación, el Estado reconoce el error cometido en determinado caso y por ende su reconocimiento público de responsabilidad ante ello, con lo cual, no solo que se genera un compromiso ulterior de este ante la ciudadanía, sino además que da lugar a un mensaje educativo dirigido a toda la sociedad.

Medidas reparatorias como esta dependerán de la gravedad de la vulneración y la necesidad que cada caso requiera para dejar constancia de que la actuación estatal no fue la adecuada

Por tal razón, considerando las circunstancias del caso concreto, la Corte Constitucional con el objeto de que los hechos analizados no se vuelvan a repetir, dispone que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ofrezca disculpas públicas a la accionante por las vulneraciones a derechos que han sido analizadas en el caso concreto.

Garantía de que el hecho no se repita

Esta medida de reparación integral tiene como objetivo, que ante una vulneración de derechos constitucionales, se garantice que hechos así no se vuelvan a repetir, por lo que tiene un carácter simbólico, por cuanto exterioriza el compromiso del Estado de cumplir el postulado constitucional de respetar y hacer respetar los derechos previstos en la Constitución de la República e instrumentos internacionales de derechos humanos. La Corte Constitucional además ha señalado que: “Esta medida de reparación integral puede plasmarse mediante la implementación de medidas por parte del Estado, a fin de generar cambios en el diseño institucional a favor de la plena garantía de los derechos constitucionales”³⁸.

Siendo así, a efectos de que hechos como el sucedido no se vuelvan a repetir, la Corte Constitucional dispone que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social efectúe una capacitación a todo su personal a nivel nacional, acerca de la importancia de mantener informados a los afiliados respecto de los derechos y deberes que tienen, así como también de la importancia de brindar una asesoría oportuna.

³⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 146-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1773-11-EP.

En igual sentido, se dispone que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social efectúe una revisión de su sistema de aportaciones, a efectos de determinar si se está cumpliendo con el principio de eficiencia previsto en la Constitución de la República.

Los avances de esta medida de reparación integral deberán ser informados a esta Corte en el plazo de treinta días.

La obligación de investigación y sanción

Teniendo en consideración que la protección a los derechos constitucionales es una de las responsabilidades primordiales del Estado, y de las autoridades públicas que lo conforman, y que por tanto es necesario generar un mensaje educativo en el actuar público, a efectos de que vulneraciones como la evidenciada en este caso no se sigan produciendo, la Corte Constitucional estima necesario ordenar como medida de reparación integral la obligación de investigar y sancionar a los funcionarios responsables de la vulneración de derechos.

En este caso, tal como ha sido señalado la vulneración de derechos a la accionante se generó por la falta de control del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de su sistema de aportaciones, lo cual ocasionó que se incumpla con el principio constitucional de eficiencia que debe prestar el IESS a todas las personas.

Por tal razón, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional declara que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social vulneró los derechos de la accionante, por lo que la institución deberá investigar y sancionar a las personas responsables de la vulneración de derechos constitucionales analizados en el presente caso.

Medidas de reparación integral adicionales

Como ha sido analizado, los jueces constitucionales que conocieron y sustanciaron la acción de protección, no garantizaron que la garantía cumpla el fin para el cual fue creada, por lo que la Corte Constitucional resuelve dejar sin efecto la sentencia dictada por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia del cantón Quito, el 27 de diciembre de 2013, así como la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha, el 26 de febrero de 2014, dentro de la acción de protección N.º 2014-



0155, y disponer que las partes estén a lo resuelto en esta sentencia.

De igual forma, la Corte Constitucional dispone que el Consejo de la Judicatura realice una debida difusión de esta sentencia, a efectos de que los jueces constitucionales conozcan cuales son los derechos de las personas adultas mayores como grupo de atención prioritaria protegido no solo por la Constitución de la República sino además por los instrumentos internacionales de derechos humanos.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, derechos de las personas adultas mayores, derecho a la seguridad social y jubilación, y dignidad humana.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como consecuencia del análisis realizado, se dispone:

3.1. Restitución del derecho

Disponer que el representante legal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social reconozca el derecho a la jubilación universal de la accionante desde el momento en que ingresó su solicitud a la institución.

Por lo que, la determinación del monto correspondiente a la reparación económica deberá ser efectuada a través de un proceso contencioso administrativo observando lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como las sentencias Nros. 004-13-SAN-CC y 011-16-SIS-CC dictadas por la Corte Constitucional del Ecuador.

En tal virtud, se ordena que tanto el representante legal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, así como el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente, informen a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de esta medida en el plazo de 30 días bajo prevenciones de aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

3.2. Reparaciones inmateriales

3.2.1 Rehabilitación

Disponer que el representante legal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a través de los centros médicos con que cuenta en la ciudad de Quito, brinde una atención médica oportuna e inmediata a la accionante, a efectos de que pueda vivir dignamente al ser una persona adulta mayor.

3.2.2 Disculpas públicas

Como medida de disculpas públicas se ordena que el representante legal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en media plana de uno de los periódicos de mayor circulación a nivel nacional, durante tres días, publique un extracto en el cual reconozca su responsabilidad en el caso concreto y ofrezca disculpas públicas a la señora Blanca Margarita Elvia Carvajal Figueroa por las vulneraciones a sus derechos constitucionales que han sido evidenciadas en el caso concreto, debido a los actos ocurridos a partir del 3 de octubre del 2001.

3.2.3 Garantía de que el hecho no se repita

Disponer que el representante legal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social efectúe una capacitación a todo su personal a nivel nacional, acerca de la importancia de mantener informados a los afiliados respecto de los derechos y deberes que tienen, así como también de la importancia de que su personal procure una asesoría oportuna y amable a los afiliados.



Ordenar que el representante legal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social efectúe una revisión de su sistema de aportaciones, a efectos de determinar si se está cumpliendo con el principio de eficiencia previsto en la Constitución de la República.

3.2.4 Obligación de investigación y sanción


Como medida de obligación y sanción se dispone que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, investigue y sancione a las personas responsables de la vulneración de derechos evidenciada en el presente caso.

3.3. Como medidas de reparación integral adicionales se dispone:

Dejar sin efecto la sentencia dictada por el juez segundo de la familia, mujer, niñez y adolescencia del cantón Quito, el 27 de diciembre de 2013, así como la sentencia de segunda instancia emitida por la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha, el 26 de febrero de 2014, dentro de la acción de protección N.º 2014-0155, y disponer que las partes estén a lo resuelto en esta sentencia.


4. Remitir copia de la presente sentencia al Consejo de la Judicatura a fin de que se efectuó su debida difusión.
5. Publicar la presente sentencia en la Gaceta Constitucional de la Corte Constitucional.
6. Ordenar que las autoridades señaladas en el numeral 3 de esta sentencia informen a esta Corte sobre el cumplimiento de las medidas de reparación integral que han sido ordenadas en esta sentencia, en el término de treinta días.
7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 31 de agosto del 2016. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL



SECRETARIO GENERAL

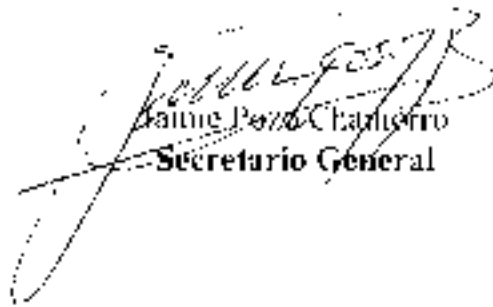


CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0578-14-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 22 de septiembre del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

JPCH/JDN


Jaime Porco Charifero
Secretario General



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 0578-14-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los veintidós días del mes de septiembre de dos mil dieciséis, se notificó con copia certificada de la Sentencia Nro. **287-16-SEP-CC** de 31 de agosto del 2016, a los señores Blanca Margarita Carvajal Figueroa, en la casilla constitucional **061**, así como también en la casilla judicial **5711**, y a través de los correos electrónicos: jsolarco@defensoria.gob.ec; boletaspichincha@defensoria.gob.ec; r.guerrero@defensoria.gob.ec; a Geovanna Alexandra León Hinojosa, Directora General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en la casilla constitucional **005**, así como también en la casilla judicial **932**, y a través del correo electrónico: direccion.iss17@forobogadus.ec; al Procurador General del Estado, en la constitucional **018**; a Gustavo Jalkh Röben, Presidente del Consejo de la Judicatura, mediante oficio Nro. **4876-CCE-SG-NOT-2016**; a los Jueces de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a través de los correos electrónicos: wilson.lemay@funcionjudicial.gob.ec; juana.pacheco@funcionjudicial.gob.ec; carlos.pazos@funcionjudicial.gob.ec; y mediante oficio Nro. **4878-CCE-SG-NOT-2016**; a quien se devolvió los expedientes originales Nros. **17952-2013-2264**; y **17124-2014-0155**. **Además, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 3.1 de la presente sentencia,** se remiten copias certificadas del proceso constitucional y copias simples de los procesos de primera y segunda instancia, a los Jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Nro. 1 de Quito, mediante oficio Nro. **4879-CCE-SG-NOT-2016**; a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 5 de la presente sentencia, se envía a publicar en Gaceta Constitucional, mediante oficio Nro. **4880-CCE-SG-NOT-2016**. **Finalmente, a los veintiocho días del mes de septiembre, se notificó** al Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Quito, mediante oficio Nro. **4877-CCE-SG-NOT-2016**; conforme constan de los documentos adjuntos.- Lo certifico.-

Juanne Pozo Chancero
Secretario General

JPCh/LFJ



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

GUIA DE CASILLEROS CONSTITUCIONALES No. 505

ACTOR	CASILLA A CONSTITUCION AL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILLA A CONSTITUCION AL	NRO. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
LAURA ELVIRA MERIZALDE VEGA	090	MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA	042	1409-14-EP	SENTENCIA NRO. 286- 16-SEP-CC DE 31 DE AGOSTO DEL 2016
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
CECILIA ALEXANDRA MENESES PÉREZ, APODERADA GENERAL DE WYETH CONSUMER HEALTHCARE LTD.	457	DIRECTOR GENERAL DEL SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR, SENAA	480	0281-13-EP	SENTENCIA NRO. 296- 16-SEP-CC DE 07 DE SEPTIEMBRE DEL 2016
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		
CARLOS JULIO BRAVO MACÍAS	223	PATRICIO FERNANDO DÁVILA MOLINA	355	0346-12-EP	AUTO DE AMPLIACIÓN A LA SENTENCIA DE 14 DE SEPTIEMBRE DE 2016
		MINISTERIO DE JUSTICIA DERECHOS HUMANOS Y CULTOS	067		
		JOSÉ FERNANDO ROSETO GONZÁLEZ	202		
		FRANCISCO FALQUEZ COBO, DIRECTOR REGIONAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO JUECES DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL GUAYAS	018		
		JUECES DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL, PENAL MILITAR, PENAL POLICIAL Y TRÁNSITO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA	680		
ALCALDE Y PROCURADOR SÍNDICO DEL MUNICIPIO DE CUENCA	090	DIRECTOR REGIONAL DE CIENCIA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO JUECES DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DEL AZUAY	018	0555-12-EP	AUTO DE ACLARACIÓN Y AMPLIACIÓN A LA SENTENCIA DE 14 DE SEPTIEMBRE DE 2016
			680		
BLANCA MARGARITA CARVAJAL FIGUEROA	061	DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL	005	0578-14-EP	SENTENCIA NRO. 287- 16-SEP-CC DE 31 DE AGOSTO DEL 2016
		PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO	018		

Total de Boletas: (19) DIECINUEVE

QUITO, D.M. 22 de Septiembre del 2016

Juan Fernando Jaramilla
Juan Fernando Jaramilla
SECRETARÍA GENERAL

CASILLEROS CONSTITUCIONALES
Fecha: 22 SET. 2016
Hora: 15:30
Total Boletas: 19



GUIA DE CASILLEROS JUDICIALES No. 595

ACTOR	CASILLA JUDICIAL	DEMANDADO O TERCER INTERESADO	CASILLA JUDICIAL	Nro. DE CASO	FECHA DE RESO. SENT. DICT. PROV. O AUTOS
LAURA ELVIRA MERIZALDE VEGA	3490; 3836	MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA	1213	1409-14-EP	SENTENCIA NRO. 286-16-SEP-CC DE 31 DE AGOSTO DEL 2016
CECILIA ALEXANDRA MENESES PÉREZ, APODERADA GENERAL DE WYETH CONSUMER HEALTHCARE LTD.	1026	DIRECTOR GENERAL DEL SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR, SENA E	1346	0281-13-EP	SENTENCIA NRO. 296-16-SEP-CC DE 07 DE SEPTIEMBRE DEL 2016
		PATRICIO FERNANDO DÁVILA MOLINA	2531; 3084	0346-12-EP	AUTO DE AMPLIACIÓN A LA SENTENCIA DE 14 DE SEPTIEMBRE DE 2016
		JOSÉ FERNANDO ROSERO GONZÁLEZ	4349		
BLANCA MARGARITA CARVAJAL FIGUEROA	5711	GEOVANNA ALEXANDRA LEÓN HINOJOSA, DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL	932	0578-14-EP	SENTENCIA NRO. 287-16-SEP-CC DE 31 DE AGOSTO DEL 2016

Total de Boletas: **(10) DIEZ**

QUITO, D.M., 22 de Septiembre del 2.016

[Handwritten signature]
Patricio Fernando Jaramillo
SECRETARÍA GENERAL

22-09-2016
76h
10 Boletas

2 Boletas

Notificador7

De: Notificador7
Enviado el: jueves, 22 de septiembre de 2016 14:36
Para: 'jsolano@defensoria.gob.ec'; 'boletaspichincha@defensoria.gob.ec';
'nguerrero@defensoria.gob.ec'; 'direccion.iess17@foroabogados.ec';
'wilson.lema@funcionjudicial.gob.ec'; 'juana.pacheco@funcionjudicial.gob.ec';
'carlos.pazos@funcionjudicial.gob.ec'
Asunto: Notificación de la Sentencia Nro. 287-16-SEP-CC dentro del Caso Nro. 0578-14-EP
Datos adjuntos: 0578-14-EP-sen.pdf



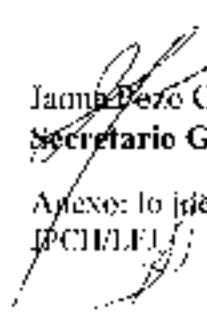
Quito D. M., 22 de Septiembre del 2016
Oficio Nro. 4876-CCE-SG-NOT-2016

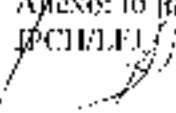
Señor
Gustavo Jalkh Röben
PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA
Ciudad.-

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, remito copias certificadas de la Sentencia Nro. **287-16-SEP-CC** de 31 de agosto de 2016, emitida dentro de la acción extraordinaria de protección Nro. **0578-14-EP**, presentada por Blanca Margarita Elvia Carvajal Figueroa, referente a la acción de protección Nro. **17952-2013-2264**; y **17124-2014-0155**.

Atentamente,


Jaime Pezo Chamorro
Secretario General

Anejo: lo indicado




TRÁMITE EXTERNO:	CJ-EXT-2016-2828B
SOLICITANTE:	POZOCHAMORRO JAIME
RAZÓN SOCIAL:	CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR
FECHA DE RECEPCIÓN:	Quito, 23/09/2016 14:41:47
ANEXO:	TOTAL 45 FOLIOS
NRO. DOCUMENTO:	4876-CCE-SG-NOT-2016
INGRESADO POR:	Jessica Solguero

Haga clic en el enlace del trámite en

[www.corteconstitucional.gob.ec](#)



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

Quito D. M., 22 de Septiembre del 2016
Oficio Nro. 4878-CCE-SG-NOT-2016

Señores

**JUECES DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL CORTE
PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA**
Ciudad.-

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, remito copia certificada de la Sentencia **Nro. 287-16-SEP-CC** de 31 de agosto del 2016, emitida dentro de la acción extraordinaria de protección Nro. **0578-14-EP**, presentada por Blanca Margarita Elvia Carvajal Figueroa. De igual manera devuelvo el expediente original Nro. **17124-2014-0155**, constante de 014 fojas útiles en 01 cuerpo de su instancia. Además, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia, remito copias certificadas de la sentencia, y a la vez devuelvo el expediente original Nro. **17952-2013-2264**, constante de 033 fojas útiles en 01 cuerpo correspondiente al Juzgado Segundo de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Quito, particular que deberá ser informado a dicha judicatura.

Atentamente,


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General



Anexo: lo informado
JPCh/LFJ



bf7a284d-7372-4d12-b318-3cd518619ec5



CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA
RECEPCION DE ESCRITOS - CORTE PROVINCIAL

SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA

Juez(a): LEMA LEMA WILSON ENRIQUE

No. Proceso: 17124-2014-0155(1)

Recibido el día de hoy, jueves veintidos de septiembre del dos mil dieciseis , a las quince horas y cincuenta y seis minutos, presentado por DR. JAIME POZO , quien presenta:

* DEVOLUCION DE PROCESO DE CORTE PROVINCIAL,

En uno(1) fojas y se adjunta los siguientes documentos:

1. Oficio
2. UN PROCESO EN DOS CUERPOS CON ANEXO (COPIAS CERTIFICADAS)

JORGE OSWALDO FEÑAFIEL ESPÍN

INGRESO DE ESCRITOS



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

22.09.2016

Quito D. M., 22 de septiembre del 2016
Oficio Nro. 4879-CCE-SG-NOT-2016

Señores

**JUECES DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO Nro. 1 CON SEDE EN LA CIUDAD DE QUITO**
Ciudad.-

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, remito copias certificadas de la Sentencia Nro. **287-16-SEP-CC** de 31 de agosto de 2016, emitida dentro de la acción extraordinaria de protección Nro. **0578-14-EP**, presentada por Blanca Margarita Carvajal Figueroa. De igual manera, remito (copias certificadas del proceso constitucional constante en **235** fojas útiles; y copias simples de primera y segunda instancia constante en **49** fojas útiles), a fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la parte resolutive de la sentencia.

Atentamente,

Juan Pozo Chamorro
Secretario General

Anexo: lo indicado
JPCHE/FJ





CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

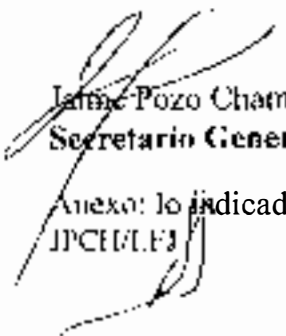
Quito D. M., 23 de Septiembre del 2016
Oficio Nro. 4880-CCE-SG-NOT-2016

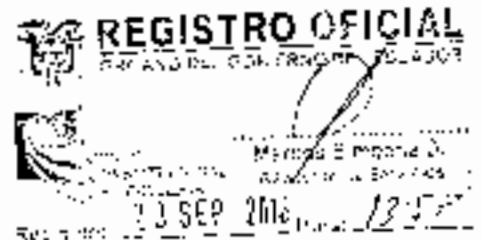
Señor ingeniero
Hugo del Pozo Barrezueta
DIRECTOR DEL REGISTRO OFICIAL
Presente.-

De mi consideración:

Por disposición del señor Presidente del Organismo, remito copias certificadas de las sentencias Nros. **292-16-SEP-CC** y **287-16-SEP-CC** de 31 de agosto de 2016, dentro de las acciones extraordinarias de protección Nro. **0734-13-EP** y **0578-14-EP**, aprobadas por el Pleno de la Corte Constitucional, a fin de que se sirva **publicar 300 ejemplares en una Gaceta Constitucional.**

Atentamente,


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General
Anexo: lo indicado
JPC/ML/EJ





**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

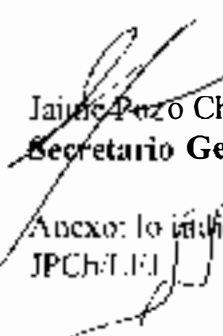
Quito D. M., 22 de Septiembre del 2016
Oficio Nro. 4877-CCE-SG-NOT-2016

Señor
**JUZGADO SEGUNDO DE LA FAMILIA, MUJER, NIÑEZ Y
ADOLESCENCIA DEL CANTÓN QUITO**
Ciudad.-

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, remito copias certificadas de la Sentencia **Nro. 287-16-SEP-CC** de 31 de agosto del 2016, emitida dentro de la acción extraordinaria de protección Nro. **0578-14-EP**, presentada por Blanca Margarita Elvia Carvajal Figueroa. Además, me permito informar que el expediente original Nro. **17952-2013-2264**, constante en 01 cuerpo, fue devuelto a la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante oficio Nro. **4878-CCE-SG-NOT-2016**.

Atentamente,


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

Anexo: lo justificado
JPCh.T.F.I.





CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA
RECEPCION DE ESCRITOS - MENORES

JUZGADO SEGUNDO DE LA FAMILIA, MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Juez(a): CHINDE CHAMORRO RICHARD WILMER

No. Proceso: 17952-2013-2264(1)

Recibido el día de hoy, miércoles veintiocho de septiembre del dos mil dieciseis , a las catorce horas y diez minutos, presentado por CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR , quien presenta:

* CONTESTACION DE OFICIOS,

En cuarenta y cuatro(44) fojas y se adjunta los siguientes documentos:

1. Oficio
2. CUARENTA Y CUATRO FOJAS CERTIFICADAS DE LA SENTENCIA 287-16-SEP-CC CASO N°0578-14-EP

PALMA VELEZ DIANA VICTORIA
TECNICO DE INFORMACION E INGRESO DE CAUSAS