

Juicio No. 17U06-2025-00460

UNIDAD JUDICIAL ESPECIALIZADA DE GARANTÍAS PENITENCIARIAS, CON SEDE EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, PROVINCIA DE

PICHINCHA. Quito, jueves 8 de enero del 2026, a las 11h19.

VISTOS.- Melissa Muñoz Sánchez, en mi calidad de Jueza Constitucional, **AVOCO CONOCIMIENTO** de la presente garantía jurisdiccional de **ACCIÓN DE PROTECCIÓN**, interpuesta por la ciudadana **HERNANDEZ ATANCURI CELIA VICTORIA** representante y tutora de **QUIZHPE HERNANDEZ JOHANNA VALERIA**, con su respectiva defensa técnica. En aplicación a las disposiciones previstas en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la presente acción de protección se la ha aceptado a trámite y de conformidad a lo señalado en los artículos 13, 14 y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se realizó la audiencia, en tal razón de manera oral se emitió la resolución correspondiente y que hoy con la motivación suficiente, conforme lo exige el literal l) numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, se estructura la **ARGUMENTACIÓN JURÍDICA**, de la siguiente forma:

PRIMERO. COMPETENCIA.- En mi calidad de Jueza Constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 86 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece: “(...)*Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos (...)*”; en ejercicio de las atribuciones conferidas por los artículos 7, 39 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en atención a la acción de personal No. 0752-DNTH-2022-MT, del 31 de marzo de 2022 y el sorteo de Ley correspondiente, la suscrita es competente para conocer y resolver la presente causa.

SEGUNDO. VALIDEZ PROCESAL.- Dentro de la presente garantía jurisdiccional de acción de protección se ha observado el pleno respeto a las garantías fundamentales del debido proceso, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica consagrados en los artículos 75, 76 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador. Aplicando las normas comunes establecidas en el artículo 8 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mismas que regulan este tipo de procesos, observándose en todo momento el derecho al debido proceso que asiste a los intervenientes, garantizando condiciones procesales equitativas, acceso a la justicia y respeto a los principios de contradicción, imparcialidad y derecho a la defensa. La Corte Constitucional para el período de Transición ha determinado, en el caso N.- 0261-09-EP, sentencia N.- 035-10-sep-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 294, de 6 de octubre de 2010, que es aquel *“que tiene toda persona o sujeto justiciable, de invocar al interior del órgano jurisdiccional el respeto de aquel conjunto de principios fundamentalmente procesales (excepcionalmente sustantivos) y por demás relevantes, para que una causa, pueda ventilarse y resolverse con*

auténtica justicia”. Desarrollando aún más la idea anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia, Sentencia de 1 de julio de 2006, en el párrafo 287 determina: “*La Corte ha sostenido que, según la Convención Americana, los Estados Partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción.*” lo que se relaciona con el contenido del artículo 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos que sobre el debido proceso dice: “*1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter*”; en consecuencia, estas normas y jurisprudencia de carácter internacional establecen la obligación del Juez de observar en todo momento las normas que garantizan y regulan el debido proceso en la sustanciación de los diversos casos; por lo que en la presente causa al no haberse violentado el trámite, ni omitido solemnidad sustancial alguna, que pudiera influir en la decisión, en tal virtud se declara su validez procesal.

TERCERO. ANTECEDENTES. –

3.1.- Identificación de la persona accionante: La accionante responde a los nombres de **HERNANDEZ ATANCURI CELIA VICTORIA**, ecuatoriana, titular de la cédula de ciudadanía N. 0101747665, domiciliada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha.

3.2.- Identificación de la autoridad, órgano o persona natural o jurídica contra cuyos actos u omisiones se ha interpuesto la acción:

3.2.1. INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL, en la persona de su representante Mgs. Francisco Xavier Abad Guerra en calidad de Director General.

3.2.2. DIRECCIÓN PROVINCIAL DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL, en la persona de su representante Ing. Galo Alberto Granda Heredia.

3.2.3. COORDINADOR PROVINCIAL DE PRESTACIONES DE PENSIONES, RIESGOS DE TRABAJO, FONDOS DE TERCEROS Y SEGURO DE DESEMPLEO PICHINCHA, en la persona de su representante Ing. Christian Sebastián Benítez Estrellla.

3.2.4. Procurador General del Estado, Dr. Juan Carlos Larrea Valencia.

3.3.- La descripción del acto u omisión violatorio del derecho. El acto impugnado es el siguiente: La legitimada activa HERNANDEZ ATANCURI CELIA VICTORIA sostiene en el contenido de su demanda que contrajo matrimonio con el hoy causante LUIS ALBERTO QUIZHPE CUEVA, unión en la cual procreados dos hijas. Con referencia a su hija de nombres JOHANNA VALERIA QUIZHPE HERNANDEZ señala que de temprana edad fue diagnosticada con un trastorno de esquizofrenia de tipo maníaca, con una discapacidad intelectual progresiva del 60%, que todos los insumos médicos, atención y control médico, a fin de tratar la discapacidad que posee su hija ha sido cubierta económicamente por sus padres.

Que el 09 de septiembre de 2022, falleció el señor LUIS ALBERTO QUIZHPE CUEVA, que a la fecha de sus decesos se encontraba como pensionista del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de conformidad con el certificado de defunción emitido por la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación.

Que con fecha 20 y 22 de septiembre de 2022, la hoy accionante en calidad de madre y representante de JOHANNA VALERIA QUIZHPE HERNANDEZ, presentó ante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social la solicitud de orfandad para el reconocimiento de una pensión de montepío.

Con fecha 10 de noviembre de 2022, la Coordinación Provincial de Prestaciones de Pichincha, elaboró un informe Social signado con el No. 2022-334, el mismo que tiene como finalidad verificar la relación de dependencia económica entre el causante y JOHANNA VALERIA QUIZHPE HERNANDEZ. Enfatiza que dicho informe se ejecutó de forma errónea e incompleto por cuanto la entrevista fue realizada a la señora KARINA QUIZHPE quien desconoce la manutención y cuidados que brindaba el padre a su hija. Que la Trabajadora Social debía realizar la entrevista directamente a su madre quien es la representante legal, quien conoce la situación médica, económica y familiar. Y que la conclusión de dicho informe que detalla la no existencia de dependencia económica, fue determinante para que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social niegue la solicitud de pensión por orfandad.

También señala que, la Coordinador provincial de prestaciones de pensiones, riesgos de trabajo, fondos de terceros y seguro de desempleo pichincha, emite una calificación de derecho realizada por un funcionario que tiene cargo de oficinista y que la competencia para declarar o negar los beneficios por seguro de muerte es del Comité de Valuación de Incapacidad y Responsabilidad Patronal, por lo que carece de validez jurídica.

Que con fecha 29 de mayo de 2023, mediante acuerdo de seguro de muerte No. 2023-0173, resuelve negar la pensión de montepío solicitada por JOHANNA VALERIA QUIZHPE HERNANDEZ, bajo el argumento que no cumple con los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Que dicha resolución omitió valorar la real dependencia económica que mantenía con su padre, quien cubría los gastos de vivienda, alimentación, consultas médicas y compra permanente de medicamentos.

Que dicha negativa vulnera sus derechos constitucionales tal como: derecho a la seguridad social, derecho a la salud, derecho a la protección prioritaria, derecho a la igualdad material y a la no discriminación, derecho a una vida digna, derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

3.4. Pretensión: Que se acepte la garantía jurisdiccional de acción de protección, se declare la vulneración de los derechos constitucionales. Que se disponga el seguro de orfandad a favor de JOHANNA VALERIA QUIZHPE HERNANDEZ. Como reparación integral que se ordene el pago de los valores por concepto del seguro de orfandad desde el fallecimiento del causante hasta la presente fecha. Como medida de satisfacción que se pida disculpas públicas por parte de la entidad accionada.

CUARTO. AUDIENCIA PÚBLICA DE LA GARANTÍA JURISDICCIONAL DE ACCIÓN DE PROTECCIÓN.-

De conformidad con lo que establecen los artículos 14, 39 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se llevó a efecto la audiencia oral, pública y contradictoria, para lo cual ha comparecido la legitimada activa HERNÁNDEZ ATANCURI CELIA VICTORIA en calidad de representante y tutora legal de QUIZHPE HERNÁNDEZ JOHANNA VALERIA, con su defensa técnica DRA. SILVA RENGIFO MARÍA SOL. Por parte de la entidad accionada DIRECTOR PROVINCIAL DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL DE PICHINCHA, DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL y COORDINADOR PROVINCIAL DE PRESTACIONES DE PENSIONES, RIESGOS DE TRABAJO, FONDOS DE TERCEROS Y SEGURO DE DESEMPLEO DE PICHINCHA, a través de su defensa técnica ofreciendo poder y ratificación DR. MALDONADO BARRAGÁN LUIS HUMBERTO. No comparece la Procuraduría General del Estado.

SE LE CONCEDE EL USO DE LA PALABRA A LA PARTE ACCIONANTE PARA QUE SUSTENTE LA ACCIÓN INTERPUESTA Y PRODUZCA SU PRUEBA, DRA. SILVA RENGIFO MARÍA SOL.- “*El día de hoy comparezco a esta audiencia en representación de la señora Celia Victoria Hernández Atancuri, persona que actúa como tutora y representante legítima de la señorita Johanna Valeria Quizhpe Hernández, que tiene una discapacidad intelectual progresiva del 60% actualmente certificada por el Ministerio de Salud Pública (...) comparezco ante su autoridad para solicitar la tutela judicial inmediata y efectiva de los derechos constitucionales vulnerados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que mediante un acto administrativo arbitrario, es decir, el acuerdo de seguro de muerte No. 20230173 de fecha 29 de mayo del 2023 negó el derecho a mi patrocinada a percibir la pensión de Montepío por orfandad derivada del fallecimiento de su padre (...) esta causa se enmarca dentro de los principios establecidos en los artículos 86, 88, 98 y 439 de la Constitución de la República del Ecuador (...) permítame su Señoría, voy a realizar un breve recorrido de los hechos que dan origen a esta acción de protección (...) Johanna Valeria nació prematura a los siete meses de gestación (...) posteriormente se le*

diagnosticó un trastorno esquizofrénico de tipo maníaco y una discapacidad intelectual progresiva que con el tiempo se ha ido agravando y ha requerido de medicación y atención médica constante (...) esta medicación ha sido cubierta de por vida por los padres (...) el 9 de septiembre del 2022 falleció en esta ciudad de Quito el señor Luis Alberto Quizhpe Cueva, quien era pensionista del IESS (...) el 20 y 22 de septiembre del 2022, la señora Celia, en representación de su hija (...) presentó al IESS la solicitud de pensión de montepío por orfandad (...) sin embargo, el 10 de noviembre del 2022 (...) se elabora un informe social No. 2022-334, en el cual, de manera errónea y deficiente, se concluye que no existe esta dependencia económica (...) esta conclusión carece de sustento (...) nunca se tomó en consideración la entrevista a la madre que era la representante y la tutora legítima (...) a partir de este informe deficiente, la institución emite una calificación de derecho (...) funcionario que carece de competencia técnica y legal para emitir pronunciamientos de esta naturaleza (...) finalmente, el 29 de mayo del 2023, mediante el acuerdo de seguro de muerte No. 2023-0173 (...) el IESS resolvió negar el derecho de Johanna Valeria a la pensión de montepío por orfandad (...) como consecuencia de esta negativa Johanna Valeria no consta como pensionista del instituto ecuatoriano de seguridad social, por tanto ella no puede acceder a medicamentos, ni atención médica (...) la negativa del IESS carece de motivación válida (...) por lo expuesto, las pretensiones que solicito en esta acción constitucional (...) es que se declare la vulneración de los derechos constitucionales (...) y en consecuencia se ordene el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, otorgar el derecho vitalicio al montepío por orfandad (...) con efectos retroactivos desde el 9 de septiembre del 2022 (...) incluyendo el pago de los valores no percibidos y la restitución inmediata de la cobertura médica (...) finalmente, que se exhorta al IESS a revisar sus procedimientos internos (...) Señora jueza, lo que se reclama aquí son derechos que por ley le corresponden (...)."

SE CONCEDE EL USO DE LA PALABRA A LA PARTE ACCIONADA INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL, CON LA FINALIDAD DE QUE ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE SE PRONUNCIE SOBRE LA PRETENSIÓN DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN Y PRODUZCA SU PRUEBA, DR. Maldonado Barragán Luis Humberto.- *"Comparezco a la presente audiencia ofreciendo poder o ratificación (...) para empezar mi exposición quiero dividir la misma en tres escenarios (...) el artículo 88 de la Constitución (...) señala el objeto de la acción de protección (...) en el presente caso vamos a demostrar que el IESS no ha vulnerado ningún derecho de la legitimada activa (...) con fecha 10 de noviembre (...) se concluye que la hija Johanna Valeria Quizhpe Martínez no cumplía el requisito de la dependencia económica total y permanente conforme lo señala el artículo 18 de la resolución 100 (...) la Constitución, el artículo 370 nos dice que el IESS tiene su propia autonomía (...) la disposición general octava de la resolución 100 (...) la sentencia 1158-17-EP/21 establece un criterio rector sobre el tema de la motivación (...) del informe social No. 2022-334 (...) se establece claramente por qué se le negó la atención de montepío (...) de esta manera el IESS tampoco vulneró ningún derecho (...) la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 40 (...) dentro de la propia demanda se está hablando de actos administrativos (...)*

el acuerdo 2023-0173 (...) fue notificado (...) sin embargo dicho acuerdo no fue impugnado (...) por lo tanto estamos viendo que aquí viola el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso (...) con todos estos detalles expuestos (...) pido que se rechace la acción de protección y se archive el proceso”

Partes procesales que hicieron uso de su derecho a la réplica, así como también la última intervención por parte del accionante conforme las reglas que determina la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

QUINTO. 5.1 FUNDAMENTOS DE HECHO.- Pruebas consignadas por las partes procesales.

5.1.1. Certificado de discapacidad No. MSP-477937 suscrito por Ricardo Paredes Placencia.

5.1.2. Certificado de defunción de señor QUIZHPE CUEVA LUIS ALBERTO emitido por la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación.

5.1.3. Informe Social No. 2022-334 suscrito por la Lcda. María Cleofe Ulloa Ulloa en calidad de Trabajadora Social de la Coordinación Provincial de prestaciones de pensiones, riesgos de trabajo, fondo de terceros y seguro de desempleo.

5.1.4. Calificación de derecho habiente No. IESS-2023-0100-CPPRTRSDP-JPPC suscrito por Juan Pablo Piedra Calle en calidad de Coordinación Provincial de prestaciones de pensiones, riesgos de trabajo, fondo de terceros y seguro de desempleo de Pichincha.

5.1.5. Acuerdo de seguro de muerte No. 2023-0173 de fecha 29 de mayo de 2023, suscrito por el Ing. Christian Sebastián Benítez Estrella en calidad de Coordinación Provincial de prestaciones de pensiones, riesgos de trabajo, fondo de terceros y seguro de desempleo de Pichincha.

5.1.6. Comprobantes de venta emitidos por varias farmacias.

5.2 FUNDAMENTOS DE DERECHO. - La argumentación jurídica que sustenta la presente Resolución:

La acción de protección se encuentra prevista en el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece:

“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

improprios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.”.

Por su parte la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece:

Artículo 9.-“*Las acciones para hacer efectivas las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución y esta Ley, podrán ser ejercidas: a) Por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, vulnerada o amenazada en uno o más de sus derechos constitucionales, quien actuará por si misma o a través de representante o apoderado”.*

Artículo 39. Objeto.- “*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”.*

Artículo 40. Requisitos. – “*La acción de protección se podrá presentar cuando concurran los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”.*

Artículo 41. Procedencia y legitimación pasiva.- “*La acción de protección procede contra: 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio. 2. Toda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos y garantías. 3. Todo acto u omisión del prestador de servicio público que viole los derechos y garantías. 4. Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias: a) Presten servicios públicos impropios o de interés público; b) Presten servicios públicos por delegación o concesión; c) Provoque daño grave; (...).”*

Artículo 42. Improcedencia de la acción.- “*La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. 2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación. 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. 6. Cuando se trate de providencias judiciales. 7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso*

Electoral. En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisible la acción y especificará la causa por la que no procede la misma.”.

A efectos de analizar la acción propuesta por la accionante se debe acudir a los pronunciamientos de la Corte Constitucional para determinar si la situación controvertida sometida a conocimiento de la Jueza Constitucional implica vulneración o no de derechos constitucionales o si estamos frente a un asunto de mera legalidad, al respecto la Corte Constitucional ha desarrollado amplia jurisprudencia, así, en la sentencia No. 016-13-SEP-CC, se señaló:

“En efecto, la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria. El juez constitucional cuando de la sustanciación de garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías.”.

El precedente con carácter erga omnes N. 001-16-PJO-CC, ha creado la siguiente regla jurisprudencial:

“1. 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 controvertido.”

El derecho a la seguridad jurídica, se encuentra contemplado en el artículo 82 de la Constitución que establece:

“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”

Al respecto la Corte Constitucional, mediante sentencia No. 023-13-SEP-CC, al referirse a la seguridad jurídica sostiene:

“El derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos; en virtud de

aquellos, los actos emanados de dichas autoridades públicas deben observar las normas que componen el ordenamiento jurídico vigente, debiendo además sujetarse a las atribuciones que le compete a cada órgano”.

SEXTO. ANALISIS DEL CASO EN CONCRETO.

La parte accionante, en la demanda de acción de protección y durante su intervención en la audiencia oral y pública desarrollada ante esta Juzgadora, expuso principalmente que su hija **JOHANNA VALERIA QUIZHPE HERNANDEZ**, desde corta edad fue diagnosticada con esquizofrenia de tipo maníaca, lo que le ha ocasionado una discapacidad intelectual progresiva del 60%. Señala que los gastos derivados de su condición, tales como insumos médicos, controles y tratamientos especializados han sido asumidos en su totalidad por sus progenitores.

Refiere que el 9 de septiembre de 2022 falleció el señor **LUIS ALBERTO QUIZHPE CUEVA** (padre de su hija), quien al momento de su muerte ostentaba la calidad de pensionista del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Que actuando como madre y representante legal de **JOHANNA VALERIA QUIZHPE HERNANDEZ**, presentó el 20 y 22 de septiembre de 2022, ante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social la respectiva solicitud de pensión por orfandad, con el fin de obtener el reconocimiento de la pensión de montepío.

Que el 10 de noviembre de 2022, la Coordinación Provincial de Prestaciones de Pichincha elaboró el Informe Social No. 2022-334, cuyo propósito era comprobar la dependencia económica existente entre el causante y su hija. Sostiene que dicho informe fue elaborado de manera deficiente e incompleta, debido a que la entrevista se realizó a la señora **KARINA QUIZHPE**, quien no tiene conocimiento directo sobre la manutención y los cuidados proporcionados por el padre.

Afirma que la trabajadora social debió efectuar la entrevista directamente a ella, en su calidad de madre y representante legal, por ser quien posee conocimiento pleno de la situación médica, económica y familiar de su hija. Añade que la conclusión del informe, que determina la inexistencia de dependencia económica, fue determinante para que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social negara el otorgamiento de la pensión por orfandad.

Sostiene que el Coordinador Provincial de Prestaciones de Pensiones, Riesgos de Trabajo, Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo de Pichincha emitió una calificación de derecho suscrita por un funcionario con cargo de oficinista, pese a que la competencia para conceder o negar los beneficios derivados del seguro de muerte corresponde al Comité de Valuación de Incapacidad y Responsabilidad Patronal, lo que, a su criterio, resta validez jurídica a dicho acto administrativo.

Finalmente, manifiesta que mediante Acuerdo de Seguro de Muerte No. 2023-0173, de fecha 29 de mayo de 2023, se resolvió negar la pensión de montepío solicitada a favor de

JOHANNA VALERIA QUIZHPE HERNANDEZ, argumentando el incumplimiento de los requisitos previstos en la normativa vigente, sin considerar la efectiva dependencia económica que mantenía con su padre, quien asumía los gastos de vivienda, alimentación, atención médica y adquisición permanente de medicamentos.

Con el fin de determinar si en el presente caso existe una vulneración de los derechos constitucionales alegados por la accionante HERNANDEZ ATANCURI CELIA VICTORIA en representación de QUIZHPE HERNANDEZ JOHANNA VALERIA, es preciso analizar los hechos que motivaron la interposición de la presente garantía jurisdiccional. En particular corresponde analizar si, la emisión del Acuerdo de seguro de muerte No. 2023-0173 de fecha 29 de mayo de 2023, suscrito por el Ing. Christian Sebastián Benítez Estrella en calidad de Coordinador Provincial de prestaciones de pensiones, riesgos del trabajo, fondos de terceros y seguro de desempleo Pichincha y por el Ing. José Luis Mejía en calidad de Liquidador, al NEGAR la pensión de montepío por no reunir los requisitos que establece el artículo 18 de la Disposición General Octava de la Resolución 100 del C.D. trasgreden o no derechos de rango constitucional.

Se enfatiza que, si bien en la acción de protección presentada la accionante invoca la vulneración de varios derechos constitucionales, tales como el derecho a la salud, el derecho a la motivación, el derecho a la seguridad social, los derechos de atención prioritaria, el derecho a la igualdad material y a la no discriminación, así como el derecho a una vida digna, del análisis integral de la demanda y de la fundamentación expuesta se advierte que los argumentos centrales se circunscriben únicamente a la vulneración del derecho a la seguridad social y en el derecho a recibir atención prioritaria y especializada como persona en condición de vulnerabilidad, en consecuencia, el análisis constitucional se orientará exclusivamente al examen de estos derechos:

PRIMER PROBLEMA JURÍDICO

Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación

La Declaración Universal de Derechos Humanos en el artículo 1 reconoce que:

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” en relación al artículo 7 ibídem: *“Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.*

Por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en el artículo 26:

“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y

garantizará a todas las personas protección igual y efectiva”.

En el caso Atala Riff y niñas vs. Chile sobre el derecho a la igualdad y no discriminación la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha determinado lo siguiente:

“79. Sobre el principio de igualdad ante la ley y la no discriminación, la Corte ha señalado que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación. La jurisprudencia de la Corte también ha indicado que en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del jus cogens”.

El artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador preceptúa:

“Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.”

El artículo 66 numeral 4 ibidem garantiza a todas las personas el derecho a la libertad, que reconoce: “*Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.*”

La Corte Constitucional, mediante sentencia No. 55-16-IN/21 del 12 de mayo de 2021 sostiene:

“(…). Es menester reconocer que no todo trato diferenciado es constitucional, pues no se encuentra prohibido que el legislador establezca diferencias entre sujetos sino que cuando lo haga, la medida diferenciada esté debidamente justificada y sea razonable. Más aun teniendo en consideración que corresponde al poder legislativo determinar, mediante la ley, las cualidades y requisitos para desempeñar los cargos públicos, salvo aquellos casos en los que la Constitución los haya señalado expresamente. Esta Corte debe resaltar que el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado es mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación en la que se presume la

inconstitucionalidad del trato. (...)"

En el mismo sentido, en sentencia No. 258-15-SEP-CC.- caso No. 2184-11-EP, ha señalado que:

*"(...) el derecho a la igualdad debe ser entendido sobre la base de dos dimensiones: la formal y la material: a).- **La dimensión formal**, se expresa por la misma Constitución en su artículo 11 numeral 2 primer inciso, cuando se la define como un principio de aplicación, en el siguiente enunciado: De acuerdo con la Norma Fundamental, entonces, la igualdad formal implica un trato idéntico a sujetos individuales o colectivos que se hallan en la misma situación.- b).-**La dimensión material**, en cambio, se establece en el tercer inciso del numeral 2 del artículo 11 de la Constitución, al señalar: "Esta dimensión del derecho supone en cambio, que los sujetos se hallen en condiciones diferentes, por lo que requieran un trato distinto, que permita equiparar el estatus de garantía en el goce y ejercicio de sus derechos".*

Sobre el mismo tema, la Corte Constitucional, para el período de transición, en la sentencia No. 027-12-SIN-CC, ha sostenido que:

"La igualdad formal, parte en el nivel de conciencia jurídica actual de la igual dignidad de toda persona humana, con independencia de otras consideraciones. (...) Igualdad material, cuya finalidad no es equiparar a todos, sino distinguirlos, a fin de no ocasionar tratos injustos"

Efectuando la siguiente jurisprudencia sobre la igualdad y no discriminación: En sentencia No. 11-18-CN/19 de fecha 12 de junio de 2019:

*"(...) La definición del artículo 11.2 de la Constitución tiene tres elementos para configurar el trato discriminatorio: (1) **La comparabilidad**: tiene que existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones; (2) **la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas ejemplificativamente en el artículo 11.2**, que son categorías protegidas y que, cuando se utilizan para diferenciar, se denominan categorías sospechosas; (3) **la verificación del resultado, por el trato diferenciado**, y que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. La diferencia justificada se presenta cuando se promueve derechos, y la diferencia discriminatoria cuando se menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos (...)"*

La Corte Constitucional en sentencia 751-15-EP/21, en el párrafo 98 ha determinado:

"para la configuración de un tratamiento discriminatorio se debe verificar tres elementos. En primer lugar, el elemento de comparabilidad entre los destinatarios de un acto o conducta específica, esto es, que "[...] dos sujetos de derechos [estén] en igual o semejantes condiciones [...]"³⁴. En segundo lugar, la constatación de un trato

diferenciado por una de las categorías enunciadas de forma ejemplificativa en el artículo 11.2 de la CRE. En tercer lugar, la verificación del resultado por el trato diferenciado, que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina 35. Adicionalmente, esta Corte ha indicado que la diferencia justificada se presenta, en principio, cuando se promueve derechos, mientras que la diferencia discriminatoria se presenta cuando se tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. Respecto al primer elemento, esta Corte ha señalado que, en principio, se podrá determinar la presencia de un trato discriminatorio si se evidencia que los individuos, sobre quienes recae la conducta que se reputa discriminatoria, están en semejantes o idénticas condiciones. Al no existir el elemento de comparabilidad, no se podría considerar a un trato diferenciado como discriminatorio, puesto que existirían diferencias que lo justifican y que no permiten brindar un tratamiento idéntico o equiparable (...) (...)En relación con el segundo elemento, es necesario constatar si el trato diferenciado se realiza con fundamento en una de las categorías enunciadas de forma ejemplificativa en el artículo 11.2 de la CRE (...) .Con relación al tercer elemento, la consecuencia o resultado de la referida distinción que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina (...)".

En ese orden de ideas, es necesario tomar en consideración lo referido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Compendio de Igualdad y no discriminación, en el que se ha mencionado que una distinción implica discriminación cuando:

"a) Hay una diferencia de tratamiento entre situaciones análogas o similares; b) la diferencia no tiene una justificación objetiva y razonable; c) No hay razonable proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo cuya realización se persigue."

Partiendo del pronunciamiento de la Corte Constitucional, así como lo indicado por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es importante verificar si dentro del acto que considera el accionante vulneró el derecho a la igualdad y no discriminación, se encuentran reunidos en conjunto estos tres elementos para que constituya un acto de discriminación, así tenemos:

1.- Primer Elemento: Comparabilidad entre los destinatarios de un acto o conducta específica: En este elemento se constituyen las diferencias evidentes, entre dos personas sujetas de derechos que estén en semejantes o idénticas condiciones.

En el presente caso, la parte accionante argumentó que fue objeto de un trato desigual por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, al negársele la pensión de montepío, al no reconocer la especial protección de las personas con discapacidad, que es obligación y deber estatal eliminar cualquier barrera que coloque en situación de desventaja. Señala como sustento jurídico los artículos 11 numeral 2 y artículo 47 de la Constitución de la República

del Ecuador.

Sin embargo, esta juzgadora al realizar el test de comparabilidad, constata que no se ha aportado prueba alguna que permita verificar la existencia de situaciones equivalentes que sustente la alegación de un trato diferenciado. Si bien la defensa técnica del accionante señaló que se ha vulnerado este derecho empero **no se individualiza a otros sujetos de derechos**, omitiendo proporcionar nombres y apellidos, que permitan establecer parámetros objetivos de comparación, pues solo se tiene conocimiento que se le negó la pensión de montepío, sin que ello sea suficiente para analizar la existencia de condiciones comparables de manera verificable.

La afirmación según la cual se habría vulnerado el derecho a la igualdad y a la no discriminación se presenta como una manifestación meramente genérica, carente de una exposición concreta de los hechos y de elementos probatorios que la sustenten. Dicha insuficiencia argumentativa impide efectuar un análisis fáctico y jurídico riguroso que permita verificar la existencia de un trato diferenciado y en su caso determinar si este resulta injustificado.

Para que una alegación de discriminación o vulneración del derecho a la igualdad tenga sustento, es indispensable que se cumpla el primer elemento del test de igualdad, esto es, la identificación clara de sujetos comparables en situaciones objetivamente similares, en el caso puesto en estudio, dicha condición no se acredita, lo que imposibilita cualquier análisis ulterior sobre la eventual existencia de discriminación o trato desigual.

En mérito de lo expuesto, la prueba de la parte accionante no respalda sus argumentos respecto de la presunta vulneración de derechos constitucionales, al no haberse demostrado la comparabilidad entre los sujetos, resulta imposible establecer que se encontraban en condiciones iguales o semejantes, situación que es un requisito indispensable para cualquier análisis de trato diferenciado y al no existir el elemento de comparabilidad, no se podría considerar un trato diferenciado que vulnere el derecho a la igualdad ya sea en su dimensión formal o material.

En conclusión, al no haberse acreditado el elemento de comparabilidad, ni evidenciado un trato diferenciado basado en una categoría sospechosa, ni constatado un resultado que menoscabe el goce o ejercicio de derechos, **no se configura vulneración alguna al derecho constitucional de igualdad formal, igualdad material ni al principio de no discriminación**, por lo que se desecha este cargo.

SEGUNDO PROBLEMA JURÍDICO

- **Seguridad Social**

El artículo 34 de la Constitución de la República del Ecuador, sobre la seguridad social prescribe:

*“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, subsidiariedad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas. (...)" (el énfasis me corresponde)*

Artículo 49:

“Las personas y las familias que cuiden a personas con discapacidad que requieran atención permanente serán cubiertas por la Seguridad Social y recibirán capacitación periódica para mejorar la calidad de la atención.”

En la misma línea argumentativa, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sobre la seguridad social en el artículo 22 prevé:

“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (“Comité DESC”) ha aclarado que este derecho incluye:

“(...) 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” (énfasis añadido).

- **Derecho al debido proceso en la garantía de la motivación**

La Convención Interamericana sobre derechos Humanos, en el artículo 8 numeral 1, sobre las garantías judiciales, establece:

“1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra él, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 76 numeral 7 literal l) establece:

“l) 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 Corte Constitucional quien es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, realiza un balance sistemático de la garantía de motivación y estable varias pautas para examinar cargos de vulneración de la motivación, estas pautas incluyen un criterio rector, esto es que toda argumentación jurídica debe tener una estructura mínimamente completa. Las pautas incorporan una tipología de deficiencias motivacionales: la inexistencia, la insuficiencia y la apariencia. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de fecha 20 de octubre de 2021:

“(...) G.b. Criterio rector

*57. Para examinar un cargo de vulneración de la garantía de la motivación, se debe atender al siguiente **criterio rector**, establecido por la jurisprudencia de esta Corte: una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa. Este criterio deriva directamente del artículo 76.7.l de la Constitución, pues este prescribe que “[n]o 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”. Como ya ha señalado esta Corte, la citada disposición constitucional establece los “elementos argumentativos mínimos” que componen la “estructura mínima” de una argumentación jurídica.*

(...) 59. La Corte también ha descrito la estructura mínima de una argumentación añadiendo un tercer elemento a los dos indicados en la cita reciente: “[los actos jurisdiccionales deben:] i) enunciar en la sentencia las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron [los juzgadores]; ii) enunciar los hechos del caso; y, iii) explicar la pertinencia de la aplicación de las normas a los antecedentes de hecho.

*(...) 61. En suma, el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) **una fundamentación normativa suficiente**, y (ii) **una fundamentación fáctica suficiente**. (...)"*

- **Derecho a la Salud**

La Declaración Universal de Derechos Humanos, menciona la salud como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en los siguientes términos:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.” (el énfasis me corresponde)

La Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), respecto al derecho a la salud, en el artículo 34 establece.

“Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: i) Defensa del potencial humano mediante la extensión y aplicación de los modernos conocimientos de la ciencia médica.” (el énfasis me corresponde)

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su catálogo de derechos protegidos determina los denominados derechos económicos, sociales, culturales a través de una derivación de las normas reconocidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en los que se reconoce el desarrollo progresivo:

“Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.”

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Brítez Arce y otros Vs. Argentina, sobre el derecho a la salud ha precisado que:

“(...) La obligación general de protección a la salud se traduce en el deber estatal de asegurar el acceso de las personas a servicios esenciales de salud, de garantizar una prestación médica de calidad y eficaz, y de impulsar el mejoramiento de las condiciones de salud de la población. Este derecho abarca también la atención de salud oportuna y apropiada conforme a los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, cuya aplicación dependerá de las condiciones de cada Estado. El cumplimiento de la obligación del Estado de respetar y garantizar este derecho debe dar especial cuidado a los grupos vulnerables y marginalizados.” (el énfasis me corresponde)

El artículo 32 de la Constitución de la República del Ecuador prescribe:

“La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.”

- **Vida digna**

Sobre el derecho a una vida digna, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 1 determina:

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales **en dignidad y derechos** y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.” (el énfasis me corresponde)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile, supra, párr. 118, ha determinado que:

“La Corte estima que la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio adecuado de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente, entendida la salud, no sólo como la ausencia de afecciones o enfermedades, sino también a un estado completo de bienestar físico, mental y social, derivado de un estilo de vida que permita alcanzar a las personas un balance integral. (...)"

La Corte Constitucional, en múltiples de sus sentencias, ha enfatizado que el derecho a la vida digna corresponde a

“(...) el derecho a la vida digna “exige, como mínimo, no producir condiciones que [lo] dificulten o impidan” o, en otras palabras, situaciones que empeoren las condiciones de vida, dificulten el acceso a otros derechos o disminuyan las capacidades para el ejercicio de los mismos. En similar sentido, este Organismo ha determinado que la imposibilidad de atender las necesidades más básicas podría, en ciertas situaciones, afectar el derecho a una vida digna, así como que el Estado está obligado a garantizar dicho derecho de forma especial y prioritaria a los adultos mayores.”^[1]

El artículo 32 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce y garantiza a las personas:

“2. El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua

potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios.” (el énfasis me corresponde)

- **Atención prioritaria**

El artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador, sobre la atención prioritaria establece:

“Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad”

La Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia No. 889-20-JP/21 de fecha 10 de marzo de 2021:

“La atención prioritaria significa que, entre varias personas usuarias, quienes están en situación de vulnerabilidad tienen derecho a ser atendidas con preferencia. Entre varias personas que tienen derecho a recibir cualquier tipo de atención, las personas enumeradas en el artículo 35 de la Constitución tienen derecho de precedencia frente al resto. (...) a manera de apreciar que se está garantizando el derecho a la atención prioritaria es que, como resultado de la atención o intervención estatal, la persona en situación de vulnerabilidad ejerce plenamente los derechos (...)”

El artículo 4 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, reconoce:

“Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad (...) a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención (...)”

Ahora bien, la hoy accionante alega de manera puntual que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social al negar la pensión de montepío mediante acuerdo de seguro de muerte No. 2023-0173, solicitada a favor de su hija JOHANNA VALERIA, bajo el argumento de no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 18 de la Resolución 100 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, acorde al informe Social No. 2022-334 de fecha 10 de noviembre de 2022, trasgrede varios derechos constitucionales como el debido proceso en la garantía de la motivación, una vida digna, salud, atención prioritaria y seguridad social.

Enfatiza que el referido informe social No. 2022-334, no se ajusta a la realidad social, económica y familiar de su núcleo, careciendo de sustento fáctico y técnico suficiente, por cuanto se omitió valorar de manera integral, objetiva y razonablemente la real dependencia económica que mantenía su hija con su padre fallecido. Por cuanto la entrevista social únicamente fue realizada a la señora KARINA QUIZHPE, persona que no tenía conocimiento directo sobre la manutención permanente y exclusiva que el causante brindaba a su hija, asumiendo los gastos de alimentación, atención médica especializada y la adquisición continua de medicamentos que son indispensables para el tratamiento de la condición psiquiátrica. Omitiéndose entrevistar a la madre de la beneficiaria, quien ostenta su representación legal y es la persona que conoce de manera integral la situación médica, económica y familiar de JOHANNA VALERIA.

En relación con lo expuesto, la suscrita Jueza Constitucional advierte que la hoy accionante HERNANDEZ ATANCURI CELIA VICTORIA, es una persona de la tercera edad, madre de QUIZHPE HERNANDEZ JOHANNA VALERIA, quien presenta un 60% de discapacidad diagnosticada con trastorno esquizoafectivo de tipo maníático, razón por la cual pertenece al grupo de atención prioritaria y goza de protección especial. No obstante, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, le negó la pensión de montepío mediante acuerdo de seguro de muerte No. 2023-0173, bajo el argumento del incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 18 de la Resolución 100 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, teniendo como único sustento fáctico y determinante el informe Social No. 2022-334 de fecha 10 de noviembre de 2022.

De la revisión del Informe Social No. 2022-334 de fecha 10 de noviembre de 2022, suscrito por la Lcda. María Cleofe Ulloa Ulloa – Trabajadora Social de la Coordinación Provincial de Prestaciones de pensiones, riesgos de trabajo, fondos de terceros y seguro de desempleo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se puede colegir que se realizó una visita domiciliaria a QUIZHPE HERNANDEZ JOHANNA VALERIA, entrevistando a la señora KARINA QUIZHPE quien se presentó como hermana mayor, quien expuso la situación económica de su hermana JOHANNA VALERIA. En el acápite denominado “Fuentes de Verificación” se detalla que en virtud de la información proporcionada por KARINA QUIZHPE, “*no hubo necesidad de realizar entrevistas a vecinos del sector*”.

A fin de fundamentar la decisión constitucional, me es menester remitirme a lo que puntualiza el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, que la Observación General No. 19, sobre el derecho a la seguridad social que engloba múltiples derechos constitucionales:

“El derecho a la seguridad social incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales.” (el énfasis me corresponde)

Sobre los elementos del derecho a la seguridad social, puntuiza que existen factores fundamentales que se aplican en todas las circunstancia, como padecer una discapacidad o ser huérfano, en los siguientes términos:

“h) Discapacidad.- 20. En la Observación general Nº 5 (1994) sobre las personas con discapacidad, el Comité insistió en la importancia de prestar apoyo suficiente a los ingresos de las personas con discapacidad que, debido a su condición o a factores relacionados con la discapacidad, hubieran perdido temporalmente o hubieran visto reducidos sus ingresos, se les hubieran denegado oportunidades de empleo o tuvieran una discapacidad permanente. Ese apoyo debe prestarse de una manera digna, y debe reflejar las necesidades especiales de asistencia y otros gastos que suele conllevar la discapacidad. El apoyo prestado debe extenderse también a los familiares y otras personas que se ocupan de cuidar a la persona con discapacidad.” (el énfasis me corresponde)

“i) Sobrevivientes y huérfanos.- 21. Los Estados Partes también deben asegurar que se concedan prestaciones de supervivencia y de orfandad a la muerte del sostén de la familia afiliado a la seguridad social o con derecho a una pensión. Las prestaciones deben incluir los gastos de los servicios fúnebres, en particular en los Estados Partes en que esos gastos son prohibitivos. Los sobrevivientes o huérfanos no deben ser excluidos de los planes de seguridad por motivos prohibidos de discriminación y deben recibir asistencia para tener acceso a los planes de seguridad social, en particular cuando las enfermedades endémicas, como el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria privan, del apoyo de la familia y de la comunidad a un gran número de niños o personas de edad.” (el énfasis me corresponde)

Sobre la **pensión de montepío**, la sentencia No. 889-20-JP/21, la Corte Constitucional clarificó aspectos esenciales como componente del **derecho a la seguridad social**, en el marco de la protección constitucional de los grupos de atención prioritaria, tales como las personas adultas mayores y con discapacidad. Entre los puntos más relevantes, la Corte estableció que la **pensión de montepío** forma parte del derecho a la seguridad social reconocido en la Constitución y debe ser garantizada de forma eficaz por el Estado, especialmente cuando la persona beneficiaria se encuentra en situación de **vulnerabilidad económica y social**.

Del análisis integral del documento que sirvió de sustento al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, para negar la pensión de montepío a favor de QUIZHPE HERNANDEZ JOHANNA VALERIA, quien es una persona con el 60% de discapacidad y convive con su madre de la tercera edad, esta Jueza Constitucional advierte que el acto impugnado se apoyó fundamentalmente en el Informe Social No. 2022-334 elaborado por la Lcda. María Cleofe Ulloa Ulloa, servidora pública encargada de realizar la visita domiciliaria y verificar la realidad socioeconómica del núcleo familiar, así como determinar si la solicitante que quedó en orfandad, dependía económicamente de manera total y permanente del causante.

Sin embargo, del referido informe no se desprende una constatación suficiente, objetiva ni

integral de la situación económica real de la solicitante, toda vez que la profesional a cargo se limitó a la realización de una entrevista, sin desplegar un análisis contextual amplio ni abrir líneas adicionales de investigación social que permitan contrastar la información obtenida. No se efectuó una valoración razonable de las condiciones económicas, laborales de la madre de la solicitante, no se planteó la hipótesis que una madre sin formación académica formal y dedicada a las labores de servicio doméstico podría asumir de manera autónoma los gastos que implica la provisión continua de una persona que padece el 60% de discapacidad. Tanto es así que del propio informe se conforma con la entrevista realidad que “*no hubo la necesidad de realizar entrevistas a vecinos del sector*”.

La actuación administrativa evidencia una **falta de prolijidad, diligencia y rigurosidad técnica**, al haberse abordado el análisis social de manera **superficial, fragmentaria y meramente formal**, sin la acuciosidad que las circunstancias del caso exigían. La evaluación realizada no permitió conocer la realidad socioeconómica efectiva del núcleo familiar ni la verdadera situación de dependencia económica de la solicitante.

En efecto, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social no consideró de manera adecuada la **condición de persona con discapacidad del 60%** de **QUIZHPE HERNÁNDEZ JOHANNA VALERIA**, ni aplicó el **enfoque de protección reforzada** que corresponde a quienes integran un **grupo de atención prioritaria**, conforme a los artículos 35 y 47 de la Constitución de la República del Ecuador, así como a los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano. Esta omisión resulta especialmente grave, en tanto la evaluación social debía realizarse bajo criterios de mayor diligencia, exhaustividad y sensibilidad institucional, atendiendo a la situación de **doble vulnerabilidad** que atraviesa la beneficiaria y su madre, adulta mayor.

La actuación administrativa desconoció los **principios que rigen el derecho a la seguridad social**, particularmente su carácter **protector e intangible**, al limitarse a una aplicación mecánica, sin ponderar la finalidad de la prestación de montepío ni su estrecha relación con otros derechos fundamentales como la **salud, la vida digna y la atención prioritaria**. Tal proceder evidencia una interpretación formalista que desnaturaliza la función social de la seguridad social y contraviene el mandato constitucional de garantizar la protección efectiva frente a contingencias como la orfandad y la discapacidad.

Así también, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social incurrió en una vulneración del **derecho al debido proceso en la garantía de la motivación**, al sustentar su decisión en un informe social que carece de una fundamentación fáctica suficiente y de un análisis contextual integral. La resolución impugnada no explica de manera clara y razonada por qué la información recabada resultaba idónea para descartar la dependencia económica de la beneficiaria, ni cómo dicha conclusión se ajusta a las particularidades del caso concreto, lo que configura una motivación aparente e insuficiente, conforme a la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional.

SÉPTIMO. DECISIÓN.- Cumplida que ha sido la labor esencial del Juez Constitucional en una acción de protección y por las consideraciones expuestas, al efectuar un análisis profundo y la verificación real de la vulneración de derechos constitucionales, la suscrita **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, ACEPTE PARCIALMENTE** la demanda de acción de protección planteada por la señora **HERNANDEZ ATANCURI CELIA VICTORIA** representante y tutora de **QUIZHPE HERNANDEZ JOHANNA VALERIA**, en contra del **INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL**.

En consecuencia, se dispone:

1. Dejar sin efecto el acto administrativo vulnerador de derechos, esto es la Resolución de Acuerdo 2023-0173 de fecha 29 de mayo de 2023 emitida por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y retrotraer el procedimiento administrativo hasta el momento de la presentación de la solicitud de Montepío presentada a favor de QUIZHPE HERNANDEZ JOHANNA VALERIA.
2. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, dentro del ámbito de sus competencias y conforme al procedimiento legal correspondiente para la calificación del derecho, realice una investigación social exhaustiva, integral, objetiva y técnica, orientada a determinar la existencia o no de la dependencia económica total o permanente entre el causante y su hija QUIZHPE HERNANDEZ JOHANNA VALERIA.
3. De ser aceptada la solicitud de Montepío, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deberá cancelar de manera inmediata la totalidad de los valores dejados de percibir conforme lo determina la Ley de Seguridad Social
4. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deberá pedir disculpas públicas a la legitimada activa **HERNÁNDEZ ATANCURI CELIA VICTORIA**, en su calidad de representante legal de **QUIZHPE HERNÁNDEZ JOHANNA VALERIA**.

OCTAVO. RECURSO DE APELACIÓN. - Al haberse deducido de forma oral y en audiencia, el RECURSO DE APELACION, por la parte accionada, con sustento en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se dispone remitir los autos a la Oficina de Sorteos de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, para que una de las Salas resuelva lo que en derecho corresponde.

NOVENO. CORTE CONSTITUCIONAL.- Ejecutoriada esta resolución, por secretaría remítase copias certificadas a la Corte Constitucional en el término de tres días, para los efectos determinados en el numeral 5 del artículo 86 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

NOTIFICACIONES.- A través de Secretaría notifíquese únicamente a los domicilios judiciales electrónicos que obran dentro del proceso, en observancia a lo dispuesto en la Resolución 00102-2023 dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura y a lo establecido en el artículo 14 de la Ley de Comercio Electrónico. Actúe en la presente causa la Abg. Kenji Nicole Arcos Navarro en calidad de Secretaria encargada de este despacho. **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-**

1. [^]*Sentencia No. 79-16-IN/22 de fecha 29 de junio de 2022. párrafo 72.*

MUÑOZ SANCHEZ MELISSA

JUEZA(PONENTE)