

Quito, D.M., 1 de septiembre de 2021

CASO No. 1024-19-JP/21 y 66-20-JP

Revisión de garantías (JP)

Derecho a la seguridad social, pensión jubilar por incapacidad, montepío, pensión de viudez y orfandad y la responsabilidad del empleador)

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

SENTENCIA

Tema: La Corte confirma las sentencias de los jueces de garantías, en acciones de protección presentadas contra el IESS, en casos en los que por responsabilidad patronal, se negaron prestaciones por discapacidad, viudez y orfandad a las personas beneficiarias, declara la violación a los derechos a la seguridad social, la vida digna, la atención prioritaria y al acceso a servicios de calidad, eficientes, efectivos y de buen trato, toma medidas para reparar y analiza la constitucionalidad del artículo 94 de la Ley de Seguridad Social.

| | |
|--|-----------|
| I. Trámite ante la Corte Constitucional..... | 2 |
| II. Competencia..... | 4 |
| III. Hechos del caso..... | 4 |
| El contexto..... | 4 |
| Discapacidad por accidente laboral (Caso 1024-19-JP) | 6 |
| Montepío por viudez y orfandad (Caso 66-20-JP) | 11 |
| IV. Análisis jurídico..... | 14 |
| (1) Los derechos | 14 |
| El derecho a la seguridad social | 14 |
| El derecho a la vida digna..... | 16 |
| Derecho a la atención prioritaria | 17 |
| Derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados | 18 |
| (2) Las obligaciones..... | 21 |
| Las obligaciones del empleador | 21 |

| | |
|---|-----------|
| El IESS y la sostenibilidad del sistema prestacional | 22 |
| El cobro de la mora patronal y de sanciones por responsabilidad patronal..... | 23 |
| (3) El análisis de constitucionalidad de la norma que condiciona el pago de prestaciones al cobro efectivo de la mora patronal (artículo 94 de la Ley de Seguridad Social)..... | 25 |
| (4) La reparación integral | 34 |
| V. Decisión | 36 |

I. Trámite ante la Corte Constitucional

Caso N. 1024-19-JP

1. Galo Patiño Quezada (“Galo Patiño”), persona con discapacidad física del 71% provocada por un accidente laboral cuando se desempeñaba como electricista liniero,¹ debido a mora patronal, no tuvo atención médica adecuada en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”), ni pudo cobrar la pensión mensual de incapacidad (jubilación por incapacidad).
2. El 6 de febrero del 2019, la Defensoría del Pueblo presentó acción de protección a favor de Galo Patiño.²
3. El 28 de febrero de 2019, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez, y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, aceptó la acción de protección. El IESS apeló. El 6 de junio de 2019, la Corte Provincial de Morona Santiago confirmó la sentencia.
4. El caso fue remitido a la Corte Constitucional y esta lo seleccionó el 27 de mayo de 2020.³ Se sorteó y correspondió su sustanciación al juez Ramiro Avila Santamaría, quien avocó conocimiento el 21 de agosto de 2020.
5. El 2 de diciembre de 2020, se dispuso que los jueces antes mencionados presenten un informe sobre el estado actual de la ejecución de las sentencias. El 9 de diciembre de 2020, el Juez de primera instancia envió su informe a la Corte.

¹ Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, causa N°. 14201-2019-00153 consta el Carné de Discapacidad emitido por el CONADIS el 7 de diciembre de 2016, foja 1.

² En representación de la Defensoría del Pueblo intervinieron Tarquino Cajamarca Mariles, delegado provincial de la Defensoría de Pueblo de Morona Santiago y Adela Margarita Villacís Jaramillo, especialista de derechos humanos y naturaleza.

³ Corte Constitucional del Ecuador, Auto de Sala de Selección, conformada por las juezas Daniela Salazar Marín, Teresa Nuques Martínez y el juez Ramiro Avila Santamaría, de 27 de mayo de 2020.

6. El 26 de enero de 2021 se llevó a cabo la audiencia pública telemática.⁴
7. El 12 de febrero de 2021, la Corte solicitó información al IESS relacionada a la morosidad patronal, pagos de prestaciones por accidentes laborales, montepío y tiempos de cumplimiento de obligaciones a los asegurados. El 24 de febrero, el IESS remitió la información solicitada. El 16 de agosto de 2021, el IESS remitió información sobre la sostenibilidad del IESS y sobre la atención de salud del señor Galo Patiño.

Caso 66-20-JP

8. El 11 de diciembre de 2012, Lorenzo Ricardo Bustamante Aguirre (“Lorenzo Bustamante”) falleció mientras cumplía sus labores de despachador. Debido a mora patronal, su conviviente, Maritza Liliana Saavedra Chasing (“Maritza Saavedra”), no pudo cobrar la pensión por viudez ni el montepío. Por la misma razón, sus hijos, JBS (14 años) y MBS (11 años)⁵, tampoco cobraron la pensión de orfandad.
9. El 6 de agosto de 2019, Maritza Saavedra presentó acción de protección. El 23 de agosto de 2019, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala aceptó la acción de protección.⁶ El IESS apeló. Los jueces de la Sala de Familia, Mujer y Adolescencia de la Corte Provincial de El Oro confirmaron la sentencia subida en grado.
10. El caso fue remitido a la Corte Constitucional, la Corte lo seleccionó y acumuló con el caso 1024-19-JP el 19 de octubre de 2020⁷. El 2 de diciembre de 2020, avocó conocimiento de la causa y se dispuso que los jueces antes mencionados presenten un

⁴ A la audiencia se convocó a la Defensoría del Pueblo, a Galo Patiño Patiño Quezada, al director general y representante legal del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), quien debía acudir conjuntamente con el director del Seguro General de Riesgos de Trabajo, el subdirector Nacional de Gestión y Control del Sistema de Pensiones, el procurador General de la Institución, el director del Seguro General de Salud Individual y Familiar, el subdirector Nacional de Garantía de Calidad de los Servicios del Seguro de Salud, el responsable de la Unidad Provincial de Prestaciones de Pensiones del IESS del Oro, la directora provincial del IESS de Morona Santiago y de la provincia de El Oro, esto sin perjuicio de otras autoridades o servidores del IESS; al juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago; a los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago; a Maritza Liliana Saavedra Chasing; al juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala; a los jueces de la Sala de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de El Oro; y a la Procuraduría General del Estado. El accionante no compareció.

⁵ Con la finalidad de mantener en el anonimato la identidad de los hijos de Maritza Saavedra no se utiliza los nombres completos en la sentencia.

⁶ Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala, N°: 07333-2019-01385.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Auto de Sala de Selección conformada por las juezas Daniela Salazar Marín, Karla Andrade Quevedo y el juez Alí Lozada Prado, de 19 de octubre de 2020.

informe sobre el estado actual de la ejecución de la sentencia. El 7 de diciembre de 2020, el juez de primera instancia respondió a la Corte.

11. El 26 de enero de 2021, se llevó a cabo la audiencia pública telemática.
12. El 3 de agosto de 2021, se realizó una audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional para escuchar a las partes involucradas sobre sus argumentos con relación al artículo 94 de la Ley de Seguridad Social.⁸

II. Competencia

13. La Corte Constitucional es competente para expedir, mediante revisión, sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante (precedente de carácter *erga omnes*), en todos los procesos constitucionales que llegan a su conocimiento a través del proceso de selección.⁹
14. En el presente caso los términos previstos en la ley son inaplicables.¹⁰ La Corte seleccionó estos casos con el fin de dictar reglas de carácter general que procuren evitar que casos como estos se repitan en el futuro.¹¹

III. Hechos del caso

El contexto

15. En el Ecuador existe incumplimiento de las obligaciones patronales frente al IESS. En el periodo 2016-2020, se determinaron 1.429 prestaciones con responsabilidad patronal por inobservancia de medidas de prevención. De esas, el 82% tienen glosa, están en impugnación o se han transferido a títulos de crédito.¹² En el año 2020, las obligaciones patronales impagas ascendieron a aproximadamente \$1.652'706.340.¹³
16. La Ley de Seguridad Social establece el concepto de responsabilidad patronal y dispone que las prestaciones monetarias se concederán “*solamente cuando se haga*

⁸ Adicional a las partes participaron la Asamblea Nacional, Presidencia de la República y Procuraduría General del Estado. El 16 y 26 de agosto de 2021, las partes presentaron por escrito sus alegatos e información solicitada por la Corte.

⁹ Constitución, artículo 436 (6); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 2 (3) y 25.

¹⁰ LOGJCC, artículo 25 (6) y (8).

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 159-11-JH/19.

¹² IESS. Memorando Nro. IESS-DSGRT-2021-0273-M, 23 de febrero 2021.

¹³ Diario El Universo, “A \$ 1.652,7 millones llega la mora patronal con el IESS, el 80 % corresponde a los aportes”, en <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/12/16/nota/8162662/seguro-desempleo-mora-patronal-iess-reduccion-jornada-laboral/>.

efectiva la responsabilidad de este [el empleador].”¹⁴ El resto de prestaciones, como enfermedad o auxilio funerales, el IESS debe concederlas.¹⁵

17. En el último año, por la emergencia sanitaria debido a la pandemia, la ley estableció la suspensión de los procesos coactivos a los empleadores morosos.¹⁶ Esto ocasionó que los beneficiarios se vean impedidos de recibir sus prestaciones y que su situación se agrave.¹⁷
18. El IESS, desde el año 2016 hasta el 2020, ha recibido 65.565 solicitudes por accidentes de trabajo y montepío. En igual período, se entregaron 5.423 prestaciones. El tiempo que se tarda, en promedio, desde que sucede el accidente de trabajo o la defunción hasta que se obtiene una prestación es de 71.2 meses o 5.9 años (en accidentes de trabajo) y 10 meses (defunción).¹⁸
19. El IESS, en los mismos años (2016-2020), resolvió 1429 casos estableciendo responsabilidad patronal por inobservancia de medidas de prevención.¹⁹ De esos casos, el 15.8% se transfirió a glosa (224 casos), el 2% se anuló (29 casos) y el restante, 82.2% (1.176 casos), se canceló lo adeudado. En los 224 casos no cobrados, por disposición de la ley, las personas aún no tienen acceso a las prestaciones que les corresponden.
20. Atrás de cada número hay seres humanos de carne y hueso que tienen una vida difícil, como se constatará con quienes son víctimas en estos casos, y que reclaman atención. No son los únicos casos, como testifica Galo Patiño:

...es un calvario lo que vive la gente, no sólo yo, no sólo otra persona, son cuántos y ya dejé de hacer esos procesos porque se cansan, de ir un día de ir otro día, sólo lo que yo viví son dos años, tres meses, exactamente, dos años tres meses, lo que viví yo, y ¿otras personas? ¿Cuánto más tienen que esperar? Yo sí quisiera que esto se tome muy en cuenta y que traten de ayudar a las personas, traten de dar una solución a esto, porque no puede ser justo, que uno se pague el seguro y después no se reciba nada, eso no puede ser justo...²⁰

¹⁴ Ley de Seguridad Social, artículo 94.

¹⁵ Ley de Seguridad Social, artículo 96.

¹⁶ Ley Orgánica de Apoyo Humanitario (Ley humanitaria), disposición transitoria vigésima tercera.

¹⁷ Corte Constitucional, audiencia pública, Procurador General del IESS: “Ahora en el estado de emergencia, considero que se pudo haber agravado un poco más la situación por la disposición de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, que suspendió los procesos coactivos y frenó, quizás un poco, esta facultad de las instituciones públicas.”

¹⁸ IESS, Memorando N. IESS-DSGRT-2021-0273-M, 23 de febrero de 2021.

¹⁹ IESS, Memorando N. IESS-DSGRT-2021-0273-M, 23 de febrero de 2021.

²⁰ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

Discapacidad por accidente laboral (Caso 1024-19-JP)

21. Galo Patiño, de 33 años de edad, domiciliado en la ciudad de Macas, afiliado al IESS, laboraba como electricista en líneas eléctricas de alta tensión (liniero) bajo la dependencia de su empleador Andrés Segarra Coronel, que en el presente caso operaba para el Consorcio ELECMORONA, del cual era socio. *“Era una persona totalmente normal, dedicado al trabajo, a mantener la familia.”*²¹
22. El 7 de noviembre de 2016, cuando armaba un transformador de corriente eléctrica, recibió una descarga eléctrica de aproximadamente 22.000 voltios. Le produjo quemaduras de alta gravedad (tipo b) en la mano derecha (ingreso de corriente eléctrica) y en el pie izquierdo (salida de corriente eléctrica).²² *“Una vez que tuve el accidente fue un giro drástico, de un rato al otro, sin pensar, perdí una mano y un pie, por la descarga eléctrica en el trabajo, desde ese momento, realmente todo cambió...”*²³
23. Los primeros auxilios los recibió en el Hospital de Macas. Luego fue trasladado al Hospital José Carrasco Arteaga del IESS de la ciudad de Cuenca. Recibió atención médica. Por el daño sufrido a causa de las quemaduras en su cuerpo, se le amputó el antebrazo derecho y una parte de la pierna izquierda.²⁴
24. Al salir del hospital no podía trabajar, comenzó los trámites en el IESS y sobrevivir no le fue fácil *“...y de ahí sí comenzó lo grave, porque realmente veía que ya no podía trabajar, no podía hacer nada, lo que me gustaba, lo eléctrico ya no podía, mi otro arte en peluquería ya nada, totalmente mi vida se fue al piso, ahí fue el calvario con el seguro, dos largos años, dos años y más que tocó vivir prácticamente de limosnero, esperando a que mis amigos, me ayuden, mi familia me ayude, algunos con dinero, otros con comida, viviendo en una casa prestada, porque no había dinero para pagar realmente el arriendo.”*²⁵
25. Este tipo de accidentes y fatalidades de la vida no la sufre solo la persona sino que se afecta la familia: *“Mi hija terrible, con su corta edad, ella lloraba, cuatro añitos, ella lloraba, porque yo no tenía qué darle, al último que ella dijo no papi, así no me des*

²¹ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

²² Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, causa N°. 14201-2019-00153 fojas 171-181.

²³ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

²⁴ Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, causa N°. 14201-2019-00153, consta el certificado médico donde le ordenan reposo médico del 1 de diciembre a 31 de diciembre de 2016 debido a la cirugía por amputación transradial derecha y amputación transtibial izquierda. Posteriormente, el 17 de enero de 2017 le realizaron otro procedimiento quirúrgico y le prescribieron reposo médico desde el 17 de enero de 2017 hasta el 17 de febrero de 2017. fojas 83, 84 y 85.

²⁵ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

nada, lo que importa que tú estés vivo, ella se resignó también a eso, a que yo no tenga nada, a esa edad.”²⁶

26. El 13 de diciembre del 2016, la Unidad Provincial de Riesgos del Trabajo del IESS inició una investigación del accidente de trabajo. El 27 de diciembre de 2016, entregó un informe en el que estableció las causas del accidente.
27. Las causas directas del accidente, según el informe realizado por dicha unidad, fueron: la protección y resguardos inexistentes o no adecuados, el espacio limitado para desenvolverse, la operación de equipos sin autorización, el no señalar o advertir el peligro. Entre las causas indirectas del accidente de trabajo, se determinó: la supervisión y liderazgo deficitarios, el déficit en la instrucción, la orientación, el entrenamiento, la entrega insuficiente de documentos de consulta, procedimientos, instrucciones y publicaciones guía. Además, señaló algunos factores relacionados con el trabajador, tales como deficiente e insuficiente formación, inducción, capacitación y reentrenamientos, con lo que concluye que existe responsabilidad patronal de parte del empleador.²⁷
28. El 28 de febrero de 2018, el Comité de Valuación de Incapacidades y Responsabilidad Patronal del IESS dictaminó la incapacidad permanente de Galo Patiño por la “[s]jecuela de quemadura eléctrica con amputación de tercio medio de antebrazo derecho más amputación infracondílea izquierda”; y la responsabilidad patronal de Carlos Andrés Segarra Coronel (“el empleador”) y, solidariamente, de ELEC MORONA²⁸ por “inobservancia de medidas preventivas al poseer personal no calificado con licencia para el manejo de riesgos eléctricos”.²⁹
29. El empleador impugnó la resolución ante la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del IESS.³⁰ El 12 de septiembre de 2018, la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del IESS del Azuay confirmó la resolución del Comité. El empleador apeló. El 27 de diciembre de 2018, la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS confirmó lo decidido.

²⁶ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

²⁷ Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, causa N°. 14201-2019-00153, el informe consta en el proceso y está firmado por Juan Arias Ortiz, responsable del grupo provincial de riesgos del trabajo y sistema de pensiones, fojas 88-91.

²⁸ Consorcio integrado por Carlos Andrés Segarra Coronel y Jorge Estid Cárdenas Salamea.

²⁹ Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, resolución N°. I-230-01-2016-AT-00795-CVIR- (1)-M0662, expediente N°. I230-01-2016-AT-00795, notificada el 27 de marzo de 2018. A fojas 94-97.

³⁰ En su impugnación señaló que la resolución carece de motivación, no se consideró que Galo Patiño fue contratado como peón, no como técnico, y tenía funciones distintas a la actividad que ocasionó el accidente de trabajo. Además, indicó que él como empleador jamás autorizó que se realizara la instalación del transformador de corriente eléctrica. Finalmente, advirtió que la resolución es incompleta pues no establece un valor a pagar.

30. Durante este tiempo el señor Patiño afirma que llegó a rogar por su pensión y también por tener atención médica:

Esos dos años tenía que rogar para que me ayuden con el proceso, pero no, no había respuesta, me decían vuelva dentro de una semana, vuelva dentro de quince días, y sí ya había una responsabilidad patronal, al cual ya le dieron en primera instancia a mi ex jefe, pero ni aun así no, no podía, no recibía ningún beneficio del seguro, absolutamente nada, a veces necesitaba atención médica, pero no podía, porque realmente me decían que debo estar jubilado para merecer eso y mientras no esté jubilado yo no tenía acceso.

Hubo una vez que realmente mi pierna estaba mal y yo hasta pensaba que me iban a cortar aún más arriba, me acuerdo clarito que me fui donde el doctor de riesgos, a rogarle una noche, era ocho y media de la noche, a rogarle a que me ayude para que me atiendan en el seguro, ahí cuando me vio mal me dijo: “váyase vea, entre por emergencia y diga que es por accidente de trabajo su amputación y que lo atiendan.” Fue la única vez que me ayudó, no me ayudó nunca más, en esos dos años, no avanzaba el proceso. Yo para atención médica tenía que recurrir a otras personas, a otras instituciones, incluso para las prótesis me dio otra institución muy ajena al seguro, cosa que hasta ahora no me dan, son ya cuatro años...

...tocó mandar una carta al Presidente de la República, cosa que nunca contestó y sí, después tocó acudir ya a la Defensoría del Pueblo.³¹

31. El 6 de febrero de 2019, la Defensoría del Pueblo presentó una acción de protección en contra del IESS y la Procuraduría General del Estado (“PGE”).³²
32. El 18 de febrero de 2019, la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del Azuay remitió la decisión confirmatoria dictada por la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS a la Coordinación Provincial de Prestaciones de Pensiones, Riesgos de Trabajo, Fondos de Terceros y Seguro de Desempleo del Azuay.
33. Durante el proceso administrativo descrito, aproximadamente en tres años, Galo Patiño afirmó no tener registro de afiliado, no haber recibido la pensión por jubilación por incapacidad, ni atención médica quirúrgica, ni farmacéutica por parte del IESS. Tampoco recibió un trato preferente ni prioritario pese a su condición de discapacidad. Además, le tocó presionar, en medio de sus dificultades físicas provocadas por el accidente, para que se agilite el proceso:

Así con el corazón en la mano, sí, a veces no quiero acordarme lo que pasé, ellos dijeron, tiene que tu patrón agotar todos los recursos, tienen que agotarse todos los recursos, para que tú puedas hacer algo, cobrar, lograr algún beneficio, o sea él tenía que agotar los recursos y a mí también se me agotaron los recursos, los recursos económicos porque yo cuando me iba al seguro a ver qué pasaba, con muletas tenía

³¹ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

³² Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, causa N°. 14201-2019-00153, fojas 57-64.

*que caminar, cinco kilómetros de ida y cinco kilómetros de vuelta, son diez kilómetros porque no tenía ni siquiera para bus urbano, peor para un taxi, así era mi vida...*³³

34. El 22 de febrero de 2019, ante el juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez del cantón Morona Santiago, tuvo lugar la audiencia.³⁴ En ella afirmó:

...no cuenta con una actividad laboral ni en el sector público ni en el sector privado, por lo que en las actuales circunstancias se encuentra atravesando serias necesidades económicas, difíciles de solventar, con la agravante de que al no ser atendido en el Hospital del IESS ni ser consideradas seriamente las molestias que actualmente posee en sus extremidades inferiores, tampoco el Hospital General Macas está brindando la atención que requiere, es por ello que inclusive ha tenido que recurrir a la caridad e insistir en instituciones de salud privadas, para recibir la atención que requiere, todo lo cual no se adecuaba a un trato digno...

35. La prótesis no la recibió del IESS, según la propia institución por pedido del mismo señor Patiño según se dijo en la audiencia, y él se la hizo artesanalmente: *“de manera muy hábil y muy inteligente, admirable por cierto, con la recuperación que él tenía, manualmente, artesanalmente se fabricó sus prótesis, él llegaba a la consulta, a la evaluación, en los últimos meses, con prótesis hechas con sus manos, les hacía con botellas de cola, con madera, de manera increíble...”*³⁵

36. Galo Patiño estuvo delicado de salud. El IESS afirmó que sí recibió atención médica hasta que se certificó el máximo de recuperación posible, lo que corroboran los registros de sus atenciones al IESS.³⁶ Aunque, según se afirmó en audiencia, el registro significaba la presencia del señor Patiño para pedir el avance de su trámite y no era propiamente una atención médica: *“yo dejaba firmando el registro y no sólo cuando me iba a dejar los certificados médicos, recuerde que yo lo visitaba siempre y siempre firmaba los registros ahí, el registro no es ninguna atención.”*³⁷

37. Posiblemente por dificultades por la movilización, la distancia del domicilio al centro de atención médica y por la displicente atención en el IESS, el señor Patiño no regresó.³⁸ Por gestiones de la Defensoría, pudo recibir atención en la clínica privada del doctor Gabriel Hoyos.

³³ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

³⁴ Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, causa N°. 14201-2019-00153, fojas 185-189.

³⁵ Corte Constitucional, audiencia pública de 26 de enero de 2021, declaración de Enrique Carvajal, Médico del Seguro de Riesgos del Trabajo en Morona Santiago.

³⁶ Director del Centro Clínico Quirúrgico Ambulatorio Hospital del Día Macas (encargado), Memorando N. IESS-HD-MA-2021-3128-M, 13 de agosto de 2021. En este informe se detalla las atenciones médicas con documentos de respaldo.

³⁷ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

³⁸ Corte Constitucional, audiencia pública, declaración de Enrique Carvajal, Médico del Seguro de Riesgos del Trabajo en Morona Santiago.

38. El 23 de enero de 2019 recibió atención médica, accedió a la prestación de salud, pero hasta el momento no le han proporcionado la prótesis: *“hasta ahora ya estoy teniendo problemas, porque ya está más seco, sí me he ido al hospital por las prótesis, pero igual no me dan solución... estoy dentro de los 50 seleccionados... está en trámites... eso era de darme el año pasado, pero aún no se da solución...”*³⁹
39. El 21 de febrero de 2019, la directora del Centro Quirúrgico Ambulatorio del Hospital del Día de Macas del IESS remitió un detalle de las 16 atenciones médicas que recibió Galo Patiño desde el día del accidente.⁴⁰
40. El 28 de febrero de 2019, el juez aceptó la acción de protección presentada por la Defensoría del Pueblo y declaró vulnerados los derechos a la salud y a la vida digna. Dispuso que Galo Patiño ingrese de manera inmediata en el registro de afiliados con jubilación por discapacidad para que reciba atención médica, rehabilitación, prótesis y demás beneficios del seguro social. Además, que ingrese de manera inmediata en el registro de beneficiarios para recibir la pensión jubilar mensual y se establezca el cálculo de la liquidación y pago de las pensiones jubilares no canceladas desde el día del accidente laboral. Concedió al IESS un plazo no mayor a 45 días contados a partir de la notificación para cumplir la sentencia.
41. El IESS presentó recurso de apelación. Afirmó que Galo Patiño sí estaba ingresado en el registro de afiliados y que sí recibió atención médica en el IESS. Reclamó que el responsable por la incapacidad permanente del trabajador es el empleador, y el IESS está facultado al pago de las pensiones mensuales por incapacidad permanente siempre que el empleador haya pagado el monto establecido por responsabilidad patronal. Además, reclamó que el plazo de 45 días otorgado para pagar la pensión por incapacidad no es suficiente para culminar el trámite previsto en Ley de Seguridad Social y su reglamento, ya que por estas normas afirma que no puede pagar las prestaciones económicas hasta cobrar la deuda del empleador.⁴¹
42. El 21 de marzo de 2019, el IESS estableció que Galo Patiño debe percibir USD 282,49 como renta permanente total debido a su incapacidad a causa de un accidente de trabajo. Se ordenó que se le ingrese al rol de pensionistas a partir de abril de 2019. También, se estableció como monto acumulado a pagar USD 6.202,01, por pensiones no pagadas desde el día del accidente.⁴²

³⁹ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

⁴⁰ Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, causa N°. 14201-2019-00153, fojas 183-184.

⁴¹ Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, causa N°. 14201-2019-00153, foja 200.

⁴² Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, causa N°. 14201-2019-00153, consta el Acuerdo N°. 2019-RT-35816, fojas 220-222.

43. El 6 de junio de 2019, la Sala Única de la Corte Provincial de Morona Santiago rechazó la apelación y confirmó en todas sus partes la sentencia de primera instancia.⁴³
44. En el informe entregado a la Corte, el Juez manifestó que la sentencia se había cumplido en su integridad.⁴⁴
45. Mediante escrito presentado a la Corte, el IESS presentó la siguiente información proporcionada por el Director del Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS:

En este contexto, y revisada la información remitida, llama la atención la evidente falta de gestión a fin de garantizar el acceso a la salud del paciente Galo Genaro Patiño Quezada... se dispone con el carácter de URGENTE que en término de dos (2) días, realice las acciones correspondientes para la referencia y/o derivación del paciente Patiño Quezada Galo Genaro a la Unidad Médica con la capacidad para realizar la intervención quirúrgica, sea valorado integralmente (gestión de exámenes médicos, adquisición de dispositivo médico, intervención quirúrgica del mismo y control post operatorio) hasta la recuperación completa del paciente.⁴⁵

Montepío por viudez y orfandad (Caso 66-20-JP)

46. Maritza Saavedra y Lorenzo Ricardo Bustamante Aguirre convivieron varios años. Tuvieron dos hijos, JBS y MBS, menores de edad al momento en que sucedieron los hechos. Lorenzo Bustamante era despachador, recibidor de mercadería y ayudante en la empresa Navitat. Maritza es trabajadora doméstica.
47. El 11 de diciembre de 2012, Lorenzo Bustamante falleció mientras cumplía sus labores y cubría la ruta de entrega de productos en Riobamba, Guayaquil y Machala. La muerte de su marido “*fue bastante duro porque haberme quedado yo sola con mis dos niños esperando siempre una ayuda...*”.⁴⁶
48. Maritza Saavedra, luego del accidente de su conviviente, denunció el accidente de trabajo al IESS. La Unidad Provincial de Prestaciones de Pensiones y Riesgos de Trabajo determinó la responsabilidad patronal por el fallecimiento de Lorenzo Bustamante, y ordenó el pago de la pensión de montepío, viudez y orfandad a favor de Maritza Saavedra y sus hijos. Esta resolución no fue impugnada.⁴⁷

⁴³ Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Morona, provincia de Morona Santiago, causa N°. 14201-2019-00153 el juez ponente es Milton Modesto Avila Campoverde, los otros miembros de la Sala son: Carlos Oswaldo Toledo Romo y Franklin Eduardo Poveda Freire fojas 204-2013.

⁴⁴ Expediente constitucional, caso No. 1024-19-JP, fojas 67.

⁴⁵ IESS, Memorando No. IESS-DSGSIF-2021-5484-M, de 20 de agosto de 2021.

⁴⁶ Maritza Liliana Saavedra Chasing, versión rendida en audiencia pública ante la Corte Constitucional, 26 de enero de 2021.

⁴⁷ Se abrió el expediente investigativo N° 01230-07-2013-AT-00082. Mediante resolución Nro. 144-2014-CNP VIRP de fecha 15 de septiembre del 2014, la Comisión de Prevención resolvió el caso.

49. Maritza Saavedra solicitó varias veces al IESS el pago de la pensión de montepío, viudez y orfandad a favor de sus hijos. La entidad se negó a efectuar el pago hasta que el empleador pague al IESS todos los aportes adeudados y el monto establecido por la responsabilidad patronal por la muerte de su conviviente.
50. Maritza Saavedra hizo todo lo posible para poder obtener la pensión de montepío, que necesitaba para su subsistencia. Según ella:

...me decían [en el IESS] que yo tenía que ir a Riobamba para que yo habilite eso allá para que me puedan pagar, para que pueda pagar la empresa al IESS. Entonces yo digo, cómo una iba a ir para allá, no tenía dinero para ir para allá, no conocía nada tampoco de allá, me quedaba en las mismas entonces nunca fui tampoco...

...hice todo lo humanamente posible, a ir cada mes, como ellos me decía venga cada mes, venga el otro mes, venga el otro mes, venga el otro mes, así pasaron los seis años que realmente fue bastante duro para mí como madre soltera...

...todos los meses yo iba a ver.⁴⁸

51. Una navidad fue, como todos los meses, a averiguar al IESS si ya iba a recibir la pensión:

...quería darles una navidad mejor a mis hijos, pero bueno, digo voy a ver si sale algo, cuando fui y me dijeron: no, no han pagado todavía, entonces me llené de lágrimas, yo salí como nerviosa de ahí y en lo que iba saliendo de ahí me atropelló un triciclo, me botó, es que como iba distraída, iba llorando, iba bien sentimental y me atropelló el triciclo me raspé las rodillas y todo eso. Es lo que más me acuerdo de todo eso, ahora así porque estos años han sido feos, días bien feos, bien duros, que no se lo deseo a nadie...⁴⁹

52. Durante el trámite hubo servidores que le atendieron y le dieron información, pero también se encontró con personas que obstaculizaron el trámite y le maltrataron:

Había funcionarios que a veces como que se ponían molestos, como decir “otra vez ya viene a preguntar” y me decían “No, no hay nada todavía” y a veces ni me sacaban el expediente ni me revisaban y me decía “No, no hay nada todavía”.

Había una funcionaria, que no voy a decir nombre, que me tuvo un año diciéndome que vaya un mes, pero el señor no había estado haciendo nada de mi caso, había solo estado, nada, lo tenía archivado, no había estado haciendo nada.⁵⁰

⁴⁸ Maritza Liliana Saavedra Chasing, versión rendida en audiencia pública ante la Corte Constitucional, 26 de enero de 2021.

⁴⁹ Maritza Liliana Saavedra Chasing, versión rendida en audiencia pública ante la Corte Constitucional, 26 de enero de 2021.

⁵⁰ Maritza Liliana Saavedra Chasing, versión rendida en audiencia pública ante la Corte Constitucional, 26 de enero de 2021.

53. El 6 de agosto de 2019, Maritza Saavedra presentó una acción de protección en contra del IESS. En su demanda señaló:

Con el fallecimiento de mi conviviente, he quedado en total desamparo legal, económico y de los derechos que otorga la seguridad social, sin que se me haya concedido, las pensiones de montepío por viudez a favor de la suscrita, ni de orfandad a favor de mis dos hijos menores de edad, teniendo que solventar repito, los gastos de salud, alimentación, medicinas, educación, etc. Con el ínfimo salario que percibo como trabajadora doméstica; ya que los productos de una pequeña tienda de abarrotes tuve que vender para atender en lo mínimo las necesidades de mis hijos.⁵¹

En el transcurso de todo, desde el 2013, que comenzó todo este proceso, fue bastante duro porque haberme quedado yo sola con mis dos niños esperando siempre una ayuda, como decir, bueno, se sabía que había un seguro, entonces yo presta a hacer todos los trámites legales que se pueda hacer, hice todo lo humanamente posible, a ir cada mes, como ellos me decía venga cada mes, venga el otro mes, venga el otro mes, venga el otro mes, así pasaron los seis años que realmente fue bastante duro para mí como madre soltera.⁵²

54. Maritza Saavedra solicitó que se dicten medidas urgentes para remediar la negativa del IESS de pagar la pensión de montepío por viudez y orfandad, más aún cuando existe una resolución que le reconoció el derecho a esas prestaciones y se debe calcular y pagar los montos adeudados. La audiencia se realizó el 16 de agosto de 2019.
55. En la audiencia, el IESS aceptó que la muerte de Lorenzo Bustamante fue calificada como riesgo de trabajo, indicó que el empleador de Lorenzo Bustamante no estaba al día en el pago de aportaciones, y por ello no era posible que la entidad responda por las pensiones de montepío, viudez y orfandad hasta que el empleador proceda al pago de estos valores.⁵³
56. El 23 de agosto de 2019, el juez de la Unidad de lo Civil con sede en el cantón Machala aceptó la acción de protección y declaró vulnerados los derechos a la seguridad jurídica y la seguridad social.⁵⁴ Dispuso que el IESS pague a Maritza Saavedra y sus hijos el beneficio del montepío, pensiones por viudez y orfandad desde el fallecimiento de Lorenzo Bustamante, y ordenó que se envíe el proceso hacia el Tribunal Contencioso Administrativo para la liquidación del monto a cancelar. El IESS apeló.

⁵¹ SATJE causa N°. 07333-2019-01385, palabras de Maritza Saavedra contenidas en la demanda de acción de protección.

⁵² Maritza Liliana Saavedra Chasing, versión rendida en audiencia pública ante la Corte Constitucional, 26 de enero de 2021.

⁵³ El abogado de IESS citó el artículo 94 de Ley de Seguridad Social y el inciso tercero de la Disposición Transitoria de la Ley Orgánica de Finanzas.

⁵⁴ Constitución de la República, artículos 34, 35, 44 y 82.

57. El 28 de noviembre de 2019, la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de El Oro confirmó la sentencia.
58. El juez informó que se cumplió con la sentencia respecto al pago de pensiones y que no se realizaron las disculpas públicas.⁵⁵

IV. Análisis jurídico

59. Los casos seleccionados tienen en común que el IESS no otorgó las prestaciones a que tenían derecho estos partícipes en razón de que el accidente laboral y muerte del trabajador fueron calificados como responsabilidad patronal, los procesos de impugnación demoraron años y los empleadores no habían cumplido con el pago de lo adeudado. Ambas personas y sus familias experimentaron penurias y sufrimientos adicionales a los que provocaron el accidente, la viudez y la orfandad. En las sentencias de garantías constitucionales se declaró la vulneración al derecho a la seguridad social y el derecho a la vida digna y se dispusieron medidas de reparación.
60. El análisis del caso se realizará en tres acápites: (1) los derechos: la seguridad social, la vida digna, la atención prioritaria, y el acceso a bienes y servicios de calidad; (2) las obligaciones: no tener mora patronal, preservar la sostenibilidad de la seguridad social, el cobro de la mora patronal; (3) el análisis de constitucionalidad de la norma que condiciona el pago de prestaciones al cobro efectivo de la mora patronal (artículo 94 de la Ley de Seguridad Social); y (4) la reparación integral y las medidas de no repetición.

(1) Los derechos

El derecho a la seguridad social

61. El derecho a la seguridad social es irrenunciable y un deber primordial por parte del Estado.⁵⁶ El seguro universal obligatorio deberá cubrir las contingencias que se deriven de una enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos del trabajo, cesantía, vejez, invalidez, discapacidad y muerte, entre otras.⁵⁷

⁵⁵ Expediente constitucional, caso No. 66-20-JP, fojas 52.

⁵⁶ Constitución de la República, artículo 34.- “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”.

⁵⁷ Constitución, artículo 369: “El seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley. Las prestaciones de salud de las contingencias de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud.

El seguro universal obligatorio se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral”.

62. Los elementos del derecho a la seguridad social son: i) disponibilidad; ii) riesgos e imprevistos sociales; iii) nivel suficiente; y iv) accesibilidad.⁵⁸
63. La *disponibilidad* requiere que se establezca y funcione un sistema que garantice las prestaciones correspondientes a riesgos e imprevistos sociales.⁵⁹ *Los riesgos e imprevistos* exigen que la seguridad social abarque la atención de salud, enfermedad, vejez, desempleo, prestaciones familiares, maternidad, discapacidad, sobrevivientes y huérfanos.⁶⁰ El *nivel suficiente* implica que las prestaciones “*deben ser suficientes en importe y duración a fin de que todos puedan gozar de sus derechos a la protección y asistencia familiar, de unas condiciones de vida adecuadas y de acceso suficientes a la atención de salud*”.⁶¹ La *accesibilidad* implica que las personas tengan cobertura; condiciones razonables, proporcionales y transparentes para acogerse a las prestaciones; asequibilidad (pago de cotizaciones alcanzable), y acceso.⁶² Por el *acceso*, “*las prestaciones deben concederse oportunamente*”.⁶³
64. En los casos analizados, las prestaciones de seguridad social están establecidas mediante ley y están contempladas en el sistema nacional de seguridad social; por lo que se entiende que se cumpliría con la *disponibilidad*. Los *riesgos e imprevistos* cubiertos incluyen enfermedad, maternidad, paternidad, riesgos de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley.⁶⁴ Cumplidos los requisitos legales y efectivizada la prestación, la misma garantizaría un *nivel suficiente*.
65. En cuanto a la *accesibilidad*, las personas accionantes en los dos casos realizaron todo el trámite administrativo previsto en la ley para tener acceso las prestaciones a las que tenían derecho. Galo Patiño tuvo el accidente en noviembre de 2016 y, después de obtener una sentencia favorable en la acción de protección, accedió a las prestaciones a las que tenía derecho en enero del año 2019. Por su parte, Maritza Saavedra y sus hijos iniciaron los trámites para obtener las pensiones de montepío, viudez y orfandad en el año 2012. Después de obtener una sentencia a su favor, en el año 2019 tuvieron acceso a los beneficios del seguro social. Los accionantes tuvieron acceso a las prestaciones por una sentencia jurisdiccional y no por el cumplimiento oportuno de las obligaciones por parte del IESS.
66. Galo Patiño tardó aproximadamente tres años y hasta el momento no cuenta con prótesis entregada por el IESS, y Maritza Saavedra 7 años para obtener las prestaciones a las que tenían derecho. Las razones esgrimidas por el IESS tienen

⁵⁸ Constitución, artículo 367. Corte Constitucional, Sentencia N. 679-18-JP/20 y acumulados, párrafo 74; Comité del PIDESC, *Observación General 19* (OG 19).

⁵⁹ Comité del PIDESC, *Observación General 19* (OG 19), párrafo 11.

⁶⁰ Comité del PIDESC, *Observación General 19* (OG 19), párrafos 12 al 21.

⁶¹ Comité del PIDESC, *Observación General 19* (OG 19), párrafo 22.

⁶² Comité del PIDESC, *Observación General 19* (OG 19), párrafos 23 al 26.

⁶³ Comité del PIDESC, *Observación General 19* (OG 19), párrafos 23 al 26.

⁶⁴ Constitución, artículo 369.

relación con los trámites administrativos y con la posibilidad de que el empleador pueda interponer múltiples recursos legales. La atención prestada por parte del IESS y la dilación en la tramitación constituyen barreras al acceso al servicio al que tenían derecho.

67. El propio IESS, en información entregada a la Corte detalla que al Director del Seguro de Salud Individual y Familiar del IESS le *“llama la atención la evidente falta de gestión a fin de garantizar el acceso a la salud del paciente Galo Genaro Patiño Quezada.”*⁶⁵
68. Las prestaciones del seguro social obtenidas después de 3 años y 7 años no fueron oportunamente obtenidas. Entregarlas a destiempo hacen que pierdan sentido, ya que la esencia de las prestaciones es precisamente cubrir los riesgos y las necesidades básicas mensuales de las personas que han sufrido accidentes laborales o, en el segundo caso, la muerte. Por lo que se violó el elemento de accesibilidad y el principio constitucional de eficiencia⁶⁶, en consecuencia, se vulneró el derecho a la seguridad social de Galo Patiño y su familia, y de Maritza Saavedra y de sus hijos.

El derecho a la vida digna

69. La Constitución reconoce y garantiza 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”*⁶⁷
70. La Corte ha considerado que este derecho exige, como mínimo, no producir condiciones que dificulten o impidan la vida digna.⁶⁸ Se puede vulnerar el derecho a la vida digna cuando la acción u omisión del Estado, en este caso el IESS, provoca situaciones que empeoran las condiciones de vida, dificulta el acceso a otros derechos, o disminuye las capacidades para el ejercicio de derechos.
71. La única fuente de ingresos de Galo Patiño eran las remuneraciones que recibía por su trabajo. Cuando tuvo el accidente, y durante aproximadamente tres años, no recibió ingreso alguno. No tuvo dinero para alimentación ni para los gastos médicos. No contó con prótesis ortopédicas para poder reemplazar sus extremidades amputadas. Debido a la gravedad de su discapacidad no tuvo la posibilidad de acceder a nuevas fuentes de empleo. La falta de ingresos sumado a los gastos a los que tuvo que incurrir por sus problemas de salud, le llevó a situaciones precarias y angustiosas de vida para él y su familia. La única fuente de ingreso a la que podía

⁶⁵ IESS, Memorando No. IESS-DSGSIF-2021-5484-M, de 20 de agosto de 2021.

⁶⁶ Constitución, artículo 34.

⁶⁷ Constitución, artículo 66 (2).

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia No. 328-19-EP/20; Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, 2005, párrafo 162.

acceder era la pensión por discapacidad, debido al accidente laboral y que, si se entregaba oportunamente, hubiese evitado tanta penuria y padecimiento.

72. En el caso de Maritza Saavedra y sus hijos, el señor Lorenzo Bustamante era quien brindaba el sustento económico de la familia. Al fallecer y no acceder inmediatamente a las pensiones a las que tenía derecho, la familia vivió una situación precaria. Maritza Saavedra subsistió:

*Vendiendo Yanbal, por ahí me ayudaba mi suegro, mi familia, y trabajando en lo que sea: empleada doméstica, distintas cosas para poder sacar a mis niños adelante con estudios, con todo, hasta la actualidad están estudiando, gracias a Dios.*⁶⁹

73. Desde el fallecimiento de su pareja, según consta en la sentencia de primera instancia, Maritza Saavedra quedó:

*...en total desamparo legal, económico y de los derechos que otorga la seguridad social, sin que se haya concedido las pensiones de montepío por viudez a favor de la suscrita, ni de orfandad a favor de sus dos hijos menores de edad, teniendo que solventar los gastos de salud, alimentación, medicinas, educación, etc. con el ínfimo salario que percibe como trabajadora doméstica, ya que los productos de una pequeña tienda de abarrotes tuvo que vender para atender en lo mínimo las necesidades de sus hijos.*⁷⁰

74. La situación generada por el acceso no oportuno a las prestaciones a las que tenían derecho Galo Patiño y su familia, y Maritza Saavedra y sus hijos vulneró su derecho a una vida digna.

Derecho a la atención prioritaria

75. La Constitución establece que los niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad “*recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privada.*”⁷¹

76. La atención prioritaria tiene dos dimensiones. La una “*significa que, entre varias personas usuarias, quienes están en situación de vulnerabilidad tienen derecho a ser atendidas con preferencia.*”⁷² La otra es que debe ser atendida de forma oportuna. La atención especializada “*exige que el servicio o prestación debe ser el específico y adecuado para la necesidad de cada persona.*”⁷³

⁶⁹ Maritza Liliana Saavedra Chasing, versión rendida en audiencia pública ante la Corte Constitucional, 26 de enero de 2021.

⁷⁰ Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Machala, Sentencia juicio 07333-2019-01385, 28 de noviembre de 2019.

⁷¹ Constitución, artículos 35, 45, 47, 48.

⁷² Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 31.

⁷³ Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 42.

77. El IESS tiene la obligación de dar atención prioritaria y especializada a las personas afiliadas y a las personas beneficiarias de las prestaciones que, entre otras situaciones, tengan discapacidad y sean niños, niñas y adolescentes.
78. En los casos, Galo Patiño es una persona con discapacidad, y los hijos de Maritza Saavedra, JBS y MBS, al momento de los hechos, eran personas menores de edad.
79. Galo Patiño tuvo una discapacidad, por accidente de trabajo, que requería atención inmediata, exigía rehabilitación y supervisión médica y también una pensión digna que le permita sobrevivir. La atención recibida por el IESS no fue oportuna, tardó en ofrecerse, obligó a que busque atención médica en servicios privados, no tiene la prótesis que requiere y tardó en recibir la pensión. Por otro lado, en cuanto a las secuelas emocionales por perder miembros de su cuerpo, no recibió atención oportuna y sostenida psicológica: *“yo soy una persona que he sufrido, he luchado por seguir adelante, si usted me ve sonriendo en la calle, no es porque estoy bien, usted no sabe cómo está mi corazón, como está mi mente ya a punto de quebrarse.”*⁷⁴
80. JBS y MBS, menores de edad, huérfanos, tampoco recibieron la pensión correspondiente de forma oportuna y durante los años que no tuvieron el soporte económico al que tenían derecho, pasaron penurias económicas.
81. En ambos casos, el IESS priorizó el cobro de una deuda patronal a la satisfacción de las prestaciones inmediatas a que tenían derecho Galo Patiño, JBS y MBS. Si bien la ley exige condiciones para satisfacer las prestaciones, éstas tardaron en cumplirse por omisiones del IESS⁷⁵. Por otro lado, el tiempo que tardó en cumplir sus obligaciones y después de haber sido ordenada por una sentencia dentro de acciones de protección de derechos, impidieron que las prestaciones que debía otorgar el IESS se adecúen a las necesidades de una persona con discapacidad y de niños, niñas y adolescentes.
82. Por estas razones, el IESS vulneró el derecho de Galo Patiño y de JBS y MBS⁷⁶ a recibir una atención prioritaria y especializada.

Derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados

83. La Constitución reconoce que las personas tienen derecho *“a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características.”*⁷⁷

⁷⁴ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

⁷⁵ Como ejemplo de estas omisiones está la de ejercer de manera oportuna y efectiva las facultades coactivas que la ley le otorga al IESS.

⁷⁶ Hijos de Maritza Saavedra Chasing.

⁷⁷ Constitución, artículo 66 (25).

84. Este derecho tiene tres elementos. El primero es el acceso a los servicios, que “*se vulnera cuando, por algún tipo de barrera (cultural, física, geográfica, económica u otra índole), no es posible gozar el servicio público.*”⁷⁸ El segundo elemento ordena que el servicio público debe ser de calidad, eficiente, eficaz y con buen trato. El tercer elemento se refiere a la información que tiene que ofrecer quien presta el servicio a la persona usuaria.
85. En cuanto al acceso, primer elemento, tanto por lo dispuesto en la ley como por su tardía aplicación –varios años en ambos casos–, no se pudo otorgar oportunamente las prestaciones. La regulación normativa y su aplicación establecen que, previo a brindar las prestaciones, se debe cobrar al empleador y el cobro puede prolongarse debido a que el empleador tiene varios recursos que pueden traer como consecuencia que el proceso se prolongue hasta que exista una resolución en firme. Esto impide el goce inmediato al derecho a la seguridad social y constituye una barrera legal.
86. Con relación al segundo elemento, la Corte ha determinado que la calidad de un servicio público “*debe traducirse en la máxima satisfacción del usuario*”⁷⁹; la eficiencia es lograr oportunamente los objetivos usando de manera adecuada los medios disponibles; la eficacia implica cumplir los objetivos; el buen trato exige tratar con calidez a las personas beneficiarias de los servicios públicos y privados.
87. Galo Patiño tardó más de dos años en cobrar sus prestaciones y Maritza Saavedra más de siete años. Ambos se enfrentaron a un aparato burocrático lento e insensible a sus necesidades.
88. Maritza Saavedra acudía con frecuencia para agilizar el trámite e incluso gestionó el cobro de la deuda que mantenía el empleador de su fallecido esposo con el IESS. Sin su impulso, tanto administrativo como judicial, posiblemente el caso hubiese tardado más de los 7 años que tuvo que esperar. Ella iba cada mes a preguntar sobre su trámite:

...tenía como una esperanza de ver si ya salió. Venga el otro mes. Venga el otro mes. Venga el otro mes. Así todos los meses. Había funcionarios que a veces como que se ponían molestos, como decir “otra vez ya viene a preguntar” y me decían “No, no hay nada todavía” y a veces ni me sacaban el expediente ni me revisaban y me decía “No, no hay nada todavía.”

Había un funcionario, que no voy a decir nombre, que me tuvo un año diciéndome que vaya un mes. Pero el señor no había estado haciendo nada de mi caso... nada, lo tenía archivado, no había estado haciendo nada. Me dijo la chica que entró en reemplazo de él, porque a él le mandaron a otro lado, me dijo: si él no hizo nada, un año que lo ha tenido aquí archivado en el cajón. Y yo le digo: pero si él me hacía venir, me decía que venga todos los meses. Me dice: no, yo recién te estoy haciendo esto que esto ya debía haberlo enviado hace un año.

⁷⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 84.

⁷⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 1000-17-EP/20, párrafo 95.

Me acuerdo que yo siempre iba, me acuerdo que un diciembre fui a ver, tenía la esperanza porque siempre como no había, quería darles una navidad mejor a mis hijos, pero bueno, digo voy a ver si sale algo, cuando fui y me dijeron: no, no han pagado todavía, entonces me llené de lágrimas, yo salí como nerviosa de ahí y en lo que iba saliendo de ahí me atropelló un triciclo, me botó, es que como iba distraída, iba llorando, iba bien sentimental y me atropelló el triciclo me raspé las rodillas y todo eso.

Es lo que más me acuerdo de todo eso, ahora así porque estos años han sido feos, días bien feos, bien duros, que no se lo deseo a nadie.⁸⁰

- 89.** Por su parte, en cuanto al funcionamiento del aparato burocrático, Galo Patiño expresó su desazón:

...lo que nosotros aportamos es para nosotros mismo en caso de que pase algo. Pero no. Ni una pastilla, ni una atención médica hasta que no salga todo el trámite. No sé qué corazón tienen. Eso es, no sé qué corazón tienen y si tienen un corazón de piedra, de madera o tienen un corazón de humano. Habrán otros casos o hay otros casos de muchos más años atrás. Cuando entró mi caso al seguro, sí me dijeron ahí: “el suyo cuándo saldrá, en qué tiempo saldrá, porque tenemos otro caso, que no sale y está ya desde el 2012.” ¡Imagínese esa persona que está sufriendo desde el 2012! Ahora ya no, prácticamente ya no espera nada. Por negligencia de estas ciertas personas, de ciertas leyes que se han hecho, casos que no se pueden dar, deberían ayudar realmente a la gente. Por algo es Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, pero ¿qué seguridad dan? O sólo está esperando a que muera el asegurado para no dar nada...⁸¹

- 90.** En ambos casos el IESS no ejerció sus atribuciones de manera oportuna y efectiva. Las prestaciones fueron posibles luego de demandar judicialmente al IESS. El transcurso excesivo del tiempo, que provocó situaciones de múltiples carencias y restringieron el ejercicio de otros derechos indispensables para una vida digna, demuestran que el sistema del IESS no fue eficiente. Se comprueba que el IESS tampoco brindó un servicio de calidad, eficaz y con buen trato. El resultado es un maltrato injustificable a las personas aseguradas.
- 91.** En cuanto al tercer elemento, el IESS no ofreció información adecuada sobre los trámites a seguir y tampoco informó, cada vez que se le solicitaba agilidad sobre el trámite, sobre las gestiones que realizaba para el cobro ni sobre los tiempos aproximados para brindar las prestaciones a que tenían derechos las personas beneficiarias. Tampoco brindaron información certera sobre la obligación del IESS de brindar los servicios de salud, a pesar de la mora patronal. Incluso, al momento de dictar sentencia, Galo Patiño no tiene información certera sobre la entrega de la prótesis.

⁸⁰ Corte Constitucional, audiencia, declaración de Maritza Saavedra.

⁸¹ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

92. Por estas razones, el IESS vulneró el derecho a acceder a servicios públicos de calidad, eficientes, eficaces, al buen trato y a brindar información pertinente a Galo Patiño y Maritza Saavedra junto a sus hijos.

(2) *Las obligaciones*

Las obligaciones del empleador

93. La Constitución establece, como un deber y responsabilidad de toda persona, cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente. Además, “*respetar los derechos humanos y luchar por su cumplimiento*”.⁸²
94. El empleador, de acuerdo con la ley, tiene varias obligaciones frente al IESS, entre otras: asegurar a sus trabajadores, aportar puntualmente al seguro de sus trabajadores según corresponda,⁸³ tomar todas las medidas que fueren necesarias para evitar la responsabilidad patronal, cumplir las decisiones de responsabilidad patronal en caso de que se establezcan, respecto de las prestaciones otorgadas por el IESS y pagar las indemnizaciones a las que hubiere lugar.⁸⁴
95. La dilación en el cumplimiento de obligaciones por parte del empleador acarrea consecuencias para los afiliados, para el mismo empleador y para el IESS como administrador del seguro universal obligatorio. Los fondos previsionales, sin el oportuno pago por parte de los empleadores, corren el riesgo de desfinanciarse y de afectar a su sostenibilidad. De igual forma, si los empleadores no cumplen con las medidas de seguridad industrial y normas de prevención de accidentes de trabajo, se incrementarían los accidentes y enfermedades profesionales en perjuicio de los trabajadores y sus familias, así como también afectaría directamente a la sostenibilidad del seguro general de riesgos del trabajo.
96. La falta de cumplimiento de las obligaciones patronales origina responsabilidades legales. Este incumplimiento debería ser una cuestión entre el IESS y el empleador. El hecho de condicionar una prestación, como la pensión de invalidez o el montepío, a que el empleador cumpla con sus responsabilidades, ha obligado a que las personas afectadas tengan roles que no les corresponden, tales como realizar acciones para el cobro de una deuda institucional, acudir insistentemente a la institución para que los servidores públicos cumplan con diligencia sus obligaciones, esperar por el ejercicio de sus derechos. Es importante recalcar que la Constitución prohíbe el embargo o retención de las prestaciones económicas de la seguridad social.⁸⁵
97. La mora patronal del empleador, además, va más allá de un incumplimiento de una obligación legal del empleador con el IESS. El empleador retiene del salario del trabajador los aportes que éste contribuye para los fondos de seguridad social. Si el

⁸² Constitución, artículo 83 (1) y (5).

⁸³ LSS, artículo 4 (b).

⁸⁴ Constitución, artículo 371; LSS, artículos 52 (c y g), 89 y siguientes.

⁸⁵ Constitución, artículo 371.

empleador no entrega los aportes descontados del trabajador al IESS, existiría una apropiación de dinero indebida e incluso se incurriría en una conducta tipificada como delito por la ley penal.⁸⁶

98. La consecuencia de este diseño normativo y de su deficiente aplicación es que se afecta la vida digna de las personas beneficiarias de prestaciones y tienen, además del drama que les ha tocado vivir (accidente laboral, discapacidad, viudez, orfandad), una preocupación más por la ineficacia, ineficiencia y mal trato por parte del IESS.⁸⁷
99. Si bien el empleador tiene derecho a la tutela efectiva de sus derechos y, en consecuencia, puede hacer uso de todos los mecanismos disponibles para la defensa de sus intereses, esto no puede ser motivo para dilatar innecesariamente el cumplimiento de una obligación debida, ni tampoco puede ser una razón, por parte del IESS, para desatender los derechos y las necesidades de las personas a quienes se les debe prestaciones más aún de grupos considerados de atención prioritaria y de personas en situación de vulnerabilidad, como en los casos que aborda la sentencia.
100. Los empleadores tienen el derecho de defenderse y el IESS tiene la obligación de cobrar las obligaciones de los empleadores aplicando todas las facultades legales conferidas para el efecto. La relación contenciosa entre el IESS y el empleador no debe afectar los derechos del asegurado.

El IESS y la sostenibilidad del sistema prestacional

101. El sistema de seguridad social, de acuerdo con la Constitución, se guía, entre otros principios, por el de inclusión, equidad, suficiencia y solidaridad;⁸⁸ el IESS es responsable por la prestación de contingencias de las personas afiliadas.⁸⁹
102. El IESS, en lo que respecta al caso, tiene dos obligaciones claras y diferenciadas. Por un lado, debe responder por las contingencias de las personas afiliadas. Es decir, debe garantizar el ejercicio al derecho a la seguridad social. Por otro lado, debe precautelar la sostenibilidad de los fondos previsionales administrados por el IESS. Sin el adecuado financiamiento, el IESS simplemente no podría cubrir las

⁸⁶ COIP, artículo 242: “*Retención ilegal de aportación a la seguridad social.- La persona que retenga los aportes patronales o personales o efectúe los descuentos por rehabilitación de tiempos de servicio o de dividendos de préstamos hipotecarios y quirografarios de sus trabajadores y no los deposite en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social dentro del plazo máximo de noventa días, contados a partir de la fecha de la respectiva retención, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años...*”.

⁸⁷ En la audiencia de Pleno de la Corte Constitucional, la abogada de la Defensoría del Pueblo informó a la Corte de la existencia de otros casos similares donde la actuación del IESS y su interpretación de las normas, generaría vulneración de derechos constitucionales. Puso de ejemplo el caso de la señora María Allaico Quishpi que tuvo que exigir sus derechos a las prestaciones del IESS (montepío) a través de una acción de protección, luego de años de no tener acceso a los mismos, y que falleció poco tiempo después de haber obtenido sentencia favorable.

⁸⁸ Constitución, artículo 367.

⁸⁹ Constitución, artículo 370.

contingencias y garantizar el derecho a la seguridad social que tiene toda persona afiliada.

103.La Corte ha dicho que la *“sostenibilidad del sistema de seguridad social es un criterio de manejo y administración que permite no solo que el asegurado pueda acceder a las prestaciones propias de este derecho, sino que garantiza que las futuras generaciones también puedan hacerlo.”*⁹⁰

104.El fin de tener una seguridad social debidamente financiada es una obligación constitucional⁹¹ *“que permite no solo que el asegurado pueda acceder a las prestaciones propias de este derecho, sino que garantiza que las futuras generaciones también puedan hacerlo.”*⁹² En la audiencia ante la Corte, los servidores del IESS expresaron esta preocupación sobre la seguridad financiera de la Institución si se permitiera el pago de prestaciones sin el adecuado cobro de las obligaciones patronales.

105.Las contingencias de las que tratan estos casos –discapacidad por accidente laboral, viudez y orfandad- permiten apreciar la tensión que el diseño normativo ha creado entre la sostenibilidad del sistema y la satisfacción del derecho a la seguridad social.

106.Cuando existe responsabilidad patronal en los casos determinados en la ley, el IESS tiene la obligación de cobrar la deuda de forma diligente y oportuna. La falta de cobro o el cobro tardío afecta la sostenibilidad de los fondos previsionales. De ahí la importancia de analizar el proceso del cobro de obligaciones patronales y las afectaciones por la mora patronal a la atención de las contingencias de las personas afiliadas.

El cobro de la mora patronal y de sanciones por responsabilidad patronal

107.Ley de Seguridad Social (“la ley”), reglamentos y resoluciones del IESS han regulado todos los aspectos que se derivan de un accidente laboral. La ley detalla que el Seguro General de Riesgos del Trabajo cubre toda lesión corporal ocasionada por la realización del trabajo desde el primer día de labores.⁹³

108.El Código de Trabajo define al accidente de trabajo como *“Accidente de trabajo es todo suceso imprevisto y repentino que ocasiona al trabajador una lesión corporal o*

⁹⁰ Corte Constitucional, sentencia 14-20-CN/20, párrafo 32.

⁹¹ Constitución, artículo 369.

⁹² Corte Constitucional. Sentencia No. 14-20-CN/20, párrafo 32.

⁹³ Ley de Seguridad Social, publicada en el R.O. Suplemento 465 de 30 de noviembre de 2001, artículo 156: *“El Seguro General de Riesgos del Trabajo cubre toda lesión corporal y todo estado mórbido originado con ocasión o por consecuencia del trabajo que realiza el afiliado, incluidos los que se originen durante los desplazamientos entre su domicilio y lugar de trabajo. No están amparados los accidentes que se originen por dolo o imprudencia temeraria del afiliado, ni las enfermedades excluidas en el Reglamento del Seguro General de Riesgos del Trabajo como causas de incapacidad para el trabajo”.*

*perturbación funcional, con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena.*⁹⁴

109.Una vez ocurrido el suceso, el IESS investiga los hechos a través de la Subdirección Nacional de Gestión y Control de Riesgos del Trabajo (antes Comité de Valuación de Incapacidades y de Responsabilidad Patronal). La Subdirección, mediante resolución, emite un informe, determina las causas del accidente o enfermedad profesional o muerte y determina si existe o no responsabilidad patronal de parte del empleador. La resolución puede ser impugnada dos veces por el empleador (ante la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias del IESS y ante la Comisión Nacional de Apelaciones). Ratificada la decisión, un liquidador establece el monto a pagar. Se notifica al empleador y tiene 8 días para pagar. Posterior al proceso administrativo, se podría iniciar un proceso en vía judicial.

110.Cuando existe responsabilidad patronal en los accidentes laborales o enfermedades profesionales, hay lugar a una indemnización de acuerdo con la ley.⁹⁵

111.En los casos analizados por la Corte, se ha constatado lo siguiente en el proceso de cobro y entrega de prestaciones:

- (1) El IESS realiza una interpretación restrictiva de las normas aplicables al caso, sin considerar los derechos reconocidos en la Constitución.
- (2) El proceso de cobro y la entrega de prestaciones fueron lentos. En el caso de Galo Patiño el trámite administrativo se demoró 2 años 4 meses y hasta la fecha de la sentencia no ha recibido la prótesis que le corresponde. En el caso de Lorenzo Bustamante, para efectivizarse el pago de las prestaciones tardó más de 7 años.
- (3) El IESS no actuó de forma eficiente. No actuó por impulso propio y requirió de una incesante e insistente actividad de las personas titulares de derecho a prestaciones.

⁹⁴ Código de Trabajo, artículo 348; Reglamento del Seguro General de Riesgos del Trabajo, Resolución del IESS 513, publicado en el R.O. edición especial 632 de 12 de julio de 2016, que se encuentra vigente, artículo 11: *“todo suceso imprevisto y repentino que sobrevenga por causa, consecuencia o con ocasión del trabajo originado por la actividad laboral relacionada con el puesto de trabajo, que ocasione en el afiliado lesión corporal o perturbación funcional, una incapacidad, o la muerte inmediata o posterior.”*

⁹⁵ LSS, artículo 158: *“El patrono que, en cumplimiento de esta Ley, hubiere asegurado a los trabajadores al IESS y se hallen bajo su servicio, se les pagará el cien por ciento (100%) de su remuneración el primer mes, y si el período de recuperación fuera mayor a éste, quedará relevado del cumplimiento de las obligaciones que sobre la responsabilidad patronal por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales establece el Código del Trabajo. Pero si éstos se produjeran por culpa grave del patrono o de sus representantes, y diere lugar a indemnización según la legislación común, el Instituto procederá a demandar el pago de esa indemnización, la que quedará en su favor hasta el monto calculado de las prestaciones que hubiere otorgado por el accidente o enfermedad, debiendo entregar a los beneficiarios el saldo, si lo hubiere”;* Código de Trabajo, artículo 360 y siguientes.

- (4) El IESS no fue eficaz. El proceso de cobro de deudas, que debía concluir con la satisfacción de prestaciones a los titulares de derecho a la seguridad social, logró su objetivo final únicamente con la intervención jurisdiccional de un juez de garantías constitucionales.
- (5) Durante el trámite de cobro de la mora patronal y de satisfacción de prestaciones, que fue insensible y maltratante, se afectaron derechos a la seguridad social, a la vida digna y al acceso de servicios públicos de calidad, eficientes, efectivos y con buen trato.
112. El IESS tiene la obligación de cobrar las deudas por parte de los empleadores. Ese proceso debe ser eficiente, eficaz y garantizar los derechos de las personas afectadas, así como el financiamiento y sostenibilidad de los fondos previsionales. Para esto la LSS le otorga jurisdicción coactiva al IESS y amplias atribuciones para ejercer el cobro.⁹⁶
113. En los casos, el proceso de cobro de la responsabilidad patronal contribuyó a la vulneración de varios derechos, en particular el derecho a las prestaciones por contingencias de las personas afiliadas.
114. El cobro de la responsabilidad patronal es una necesidad para salvaguardar la sostenibilidad del IESS, pero no puede ser un obstáculo para cumplir con los derechos de los asegurados.
115. La Corte considera importante, con el propósito de evitar que violaciones semejantes ocurran en el futuro por parte del IESS, analizar la constitucionalidad de la norma que establece la postergación de las prestaciones hasta que el empleador no haya cancelado sus obligaciones.

(3) El análisis de constitucionalidad de la norma que condiciona el pago de prestaciones al cobro efectivo de la mora patronal (artículo 94 de la Ley de Seguridad Social)

116. Maritza Saavedra manifestó que los trámites deberían agilizarse y deberían tratar dignamente a las personas. En la audiencia expresó:

*Que puedan ayudar agilizando el trámite...
[Que sean amables] porque esa persona o funcionario no sabe por lo que una puede estar pasando o por qué va allí, entonces ellos no conocen nada, claro, tampoco deben saber cómo es la vida de uno, pero a veces uno va bien vulnerable en ese*

⁹⁶ LSS, artículos 72 y siguientes.

*sentido, uno va porque necesita porque si no necesitáramos no fuéramos, no estuviéramos en nada de esto...*⁹⁷

117. Por su parte, Galo Patiño manifestó:

*Yo le pediría a la Corte, de ser posible, cambiar, pedir, no sé cómo decir, pero que se cambien algunos artículos de la ley, donde que no haya que sujetarse a esto que está escrito y si es que está escrito no hay cómo saltar. Entonces lo que impide, el escrito que impide, al menos si hubiera cómo borrar eso para nosotros los discapacitados, los que enviudan, los huérfanos, acceder a esa atención más rápido, con mayor agilidad, poder tener acceso a la salud, porque para esperar tanto tiempo se necesita dinero para ir a otro hospital, transporte, o para una clínica, pero si estamos en el seguro al menos tener acceso a la salud, sí, eso que se solucione eso, borrar algunos artículos que impiden a que la gente que necesita pueda adquirir esos beneficios.*⁹⁸

118. Ambas personas, víctimas de violación de derechos, reclaman cambios profundos para ser mejor tratados y recibir oportunamente las prestaciones que les corresponden.

119. La seguridad social “busca proteger al individuo de contingencias futuras, que de producirse ocasionarían consecuencias perjudiciales para la persona, por lo que deben adoptarse medidas para protegerla.”⁹⁹ Se deben, pues, tomar medidas para proteger el derecho a la seguridad social y su ejercicio oportuno y efectivo.

120. En los casos concretos, a pesar de que aún no se había efectivizado el cobro por la mora patronal, los jueces y juezas de instancia dispusieron el pago inmediato de las pensiones adeudadas. La orden dada por los jueces fue adecuada y protegió el derecho a las prestaciones. Los jueces aplicaron los derechos por sobre lo regulado en la ley.

121. La Corte Constitucional es el máximo garante de la Constitución. Cuando la Corte resuelve un caso dentro del marco de sus competencias le corresponde también garantizar la supremacía constitucional. De ahí que la ley reconozca la competencia para efectuar un control incidental de constitucionalidad:

*Promover los procesos de inconstitucionalidad abstracta, cuando con ocasión de un proceso constitucional, encuentre la incompatibilidad entre una disposición jurídica y las normas constitucionales.*¹⁰⁰

⁹⁷ Maritza Liliana Saavedra Chasing, versión rendida en audiencia pública ante la Corte Constitucional, 26 de enero de 2021.

⁹⁸ Galo Genaro Patiño Quezada, versión en audiencia pública de Pleno de la Corte Constitucional, 3 de agosto de 2021.

⁹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Muelle Flores vs. Perú, párrafo 49.

¹⁰⁰ LOGJCC, artículo 75 (4).

122.La Corte puede verificar que, en el análisis de los hechos de las causas que conoce, existen normas jurídicas aplicables al caso que podrían ser incompatibles con la Constitución.

123.En las causas seleccionadas, la tramitación de las acciones de protección y en sede constitucional, se ha esgrimido que el IESS ha aplicado el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social, que le impedía satisfacer las prestaciones y, por su parte, los jueces de garantías atendieron los derechos vulnerados reconocidos en la Constitución sin considerar las condiciones establecidas en la mencionada norma. Por lo que la Corte encuentra una posible incompatibilidad entre el artículo 94 de la mencionada ley y las normas constitucionales.

124.Cuando la Corte ejerza esta competencia, deberá observar las siguientes reglas:

- (1) El ejercicio de esta competencia será excepcional. La Corte analizará la constitucionalidad de una norma solo cuando la resolución del caso dependa necesariamente del análisis de constitucionalidad.
- (2) El proceso de inconstitucionalidad abstracta, en una acción o procedimiento constitucional distinto a la acción de inconstitucionalidad, se iniciará de oficio, como un incidente dentro de la acción.¹⁰¹
- (3) La norma cuya constitucionalidad se sospecha debe tener relación directa con los hechos del caso. Si la norma acusada es necesaria para resolver el caso; su aplicación provoca la vulneración de derechos que están siendo conocidos por la Corte; la norma que ha sido aplicada en el caso es incompatible con la Constitución; o la norma podría provocar situaciones análogas en casos futuros, la Corte podrá analizar su constitucionalidad.
- (4) La Corte deberá escuchar a quienes tienen atribuciones constitucionales para emitir la norma acusada y a la entidad encargada de aplicar la norma. Para el efecto, deberá notificar con el inicio del incidente, solicitar informe y podrá convocar a audiencia pública, que podrá contar con la participación de terceros con interés, sin perjuicio de que se puedan presentar argumentos por escrito sobre la constitucionalidad de la norma.
- (5) La Corte observará, en lo que fuere aplicable para declarar la inconstitucionalidad, los principios y garantías de otros procedimientos de control constitucional iniciados a petición de parte.

125.En el presente caso, los jueces de garantías dispusieron la entrega inmediata de las prestaciones a las personas accionantes en contra de lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social. Si es que los jueces aplicaban la norma legal, no cabía ordenar las medidas de reparación porque los patronos estaban en mora patronal. En

¹⁰¹ En aplicación del principio de economía y eficiencia procesal, LOGJCC, artículo 4 (11).

otras palabras, la norma legal impide gozar las prestaciones de forma inmediata porque condiciona dichas prestaciones al pago de obligaciones patronales. Por otro lado, la Corte considera que es altamente probable que dicha norma se aplique a casos análogos y se provoque un retardo en el pago de prestaciones en situaciones como las conocidas en esta causa. En consecuencia, la Corte considera que existe una relación causal entre la norma acusada como inconstitucional y la resolución de las causas.

126.La Corte inició un incidente de constitucionalidad sobre la norma. El 3 de agosto de 2021 convocó a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional, al IESS y a quien tuviere interés a una audiencia pública para conocer argumentos sobre la constitucionalidad del artículo 94 de la Ley de Seguridad Social, y les concedió la oportunidad para que presenten alegatos por escrito.¹⁰² Acudieron a la audiencia la Asamblea Nacional, Presidencia de la República, IESS y PGE. Adicionalmente estuvieron las personas accionantes incluyendo la Defensoría del Pueblo.

127.Por lo expuesto, la Corte considera que se han cumplido los requisitos para analizar y resolver sobre la compatibilidad del artículo 94 de la Ley de Seguridad Social con la Constitución.

128.El IESS, de acuerdo con la Constitución, “*es responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio de sus afiliados.*”¹⁰³

129.Se ha establecido que las personas tienen derecho a la seguridad social, que incluye la atención cuando suceden contingencias por accidentes o muerte, y la satisfacción de prestaciones para garantizar la vida digna de personas en situación de discapacidad, viudez y orfandad.

130.Sin embargo, la Ley de Seguridad Social suspende la responsabilidad constitucional del IESS para atender las contingencias cuando hay mora patronal:

Si por culpa de un patrono el IESS no pudiere conceder a un trabajador o a sus deudos las prestaciones en dinero que fueran reclamadas y a las que habrían podido tener derecho, o si resultaren disminuidas dichas prestaciones por falta de cumplimiento de las obligaciones del empleador, éste será responsable de los perjuicios causados al asegurado o a sus deudos, responsabilidad que el Instituto hará efectiva mediante la coactiva, siempre y cuando el empleador no hubiere cumplido sus obligaciones con el IESS en treinta (30) días plazo desde que se encuentre en mora.

¹⁰² Presentaron por escrito sus alegatos sobre la constitucionalidad de las normas: PGE, la Presidencia de la República y el IESS.

¹⁰³ Constitución, artículo 370.

El IESS concederá tales prestaciones, en la parte debida a la omisión o culpa del empleador, solamente cuando se haga efectiva la responsabilidad de éste, a menos que el patrono rinda garantía satisfactoria para el pago de lo que debiere por aquel concepto¹⁰⁴ (resaltado añadido).

- 131.** Frente a esta norma caben algunas posibilidades de solución: focalizar la solución en la aplicación de la norma (posición sostenida por la Presidencia de la República), establecer reformas normativas para que el patrón pague efectivamente (posición del IESS), disponer la entrega inmediata de las prestaciones sin perjuicio de cobro efectivo a los patronos (análisis de constitucionalidad de la norma).
- 132.** La Presidencia de la República, en audiencia, sostuvo que no es un problema legal sino de su interpretación y aplicación. El IESS, de acuerdo a su lectura, podría hacer efectiva la responsabilidad patronal el momento del establecimiento de la responsabilidad, sin esperar el agotamiento de las vías administrativas y judiciales. La ventaja de esta posible interpretación es que acortaría considerablemente los tiempos de entrega de las prestaciones. El problema es que el empleador debe efectivamente cancelar lo adeudado. Esto podría implicar varias tramitaciones de carácter administrativo y el procedimiento de coactiva que tardaría un tiempo indeterminado, que no permitiría atender las necesidades inmediatas de las personas aseguradas. Aún si se agilitan los trámites, el pago siempre implicaría esperar un tiempo determinado y sujeto a condiciones burocráticas, esto podría vulnerar los derechos constitucionales de las personas, por lo cual no se debe aceptar esta posibilidad.
- 133.** El IESS, por su parte, reconoció el problema de la demora y sugirió la posibilidad de que se establezca una caución para que procedan las vías administrativas y jurisdiccionales. Esta solución requiere una reforma legal al procedimiento de cobro, que ameritaría un debate parlamentario y un conjunto complejo de reformas normativas en otros niveles, la Corte no tiene las competencias para esto.
- 134.** La norma que condiciona las prestaciones al efectivo pago patronal, si bien atiende la sostenibilidad de los fondos previsionales, podría afectar el ejercicio de derechos específicos a la seguridad social. Por ello, La Corte analizará si la norma es proporcional y si afecta a otras normas constitucionales.
- 135.** La Corte ha expresado que “...el derecho a la seguridad social no es absoluto, puesto que permite el establecimiento de condiciones para su ejercicio... las condiciones para acogerse a las prestaciones derivadas de la seguridad social deben ser razonables, proporcionadas y transparentes...”¹⁰⁵
- 136.** La Constitución y la jurisprudencia de la Corte admiten la posibilidad de que existan condiciones para poder ser titular de los beneficios de la seguridad social. Sin

¹⁰⁴ Ley de Seguridad Social, artículo 94.

¹⁰⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 14-20-CN/20, párrafo 30.

embargo, esas condiciones deben ser debidamente justificadas y, en consecuencia, ser razonables y proporcionadas.

- 137.** Conviene aclarar que, a pesar de la mora patronal, el IESS está obligado a conceder las prestaciones por enfermedad, maternidad, auxilio de funerales y fondo mortuario.¹⁰⁶ Las prestaciones que no se ofrecen en caso de mora patronal son las pensiones por discapacidad, las de montepío y de vejez. El análisis que cabe hacer, mediante la aplicación del test de proporcionalidad, es si existe justificación para prohibir la entrega de una prestación hasta el cobro de la deuda y si es legítimo este condicionamiento al derecho a recibir dichas prestaciones.
- 138.** La legislación y la jurisprudencia de la Corte establecen que, cuando existan contradicciones entre principios, como en el caso de sostenibilidad de la seguridad social (cobro de mora patronal) y las prestaciones sociales, se debe verificar que la medida –prohibir la prestación (no pago de prestación si existe mora) y condicionarla (se brinda la prestación si se hace el pago efectivo)- tenga un fin constitucional válido, sea idónea, necesaria y proporcional.¹⁰⁷
- 139.** El cobro de una deuda por mora patronal para garantizar que el sistema de seguridad social sea sostenible, tenga fondos suficientes para ofrecer prestaciones¹⁰⁸ y que toda prestación esté debidamente financiada, tiene un *fin constitucional válido*.
- 140.** La *idoneidad* implica que la medida tomada sea adecuada para cumplir el fin constitucional. Si la ley prohíbe la erogación de una prestación hasta el cobro de la mora patronal, el fondo para la seguridad social no tendría desmedro alguno. Tampoco habría decrecimiento alguno si se procede a la prestación cuando se haya satisfecho plenamente la deuda. En este sentido, la medida es idónea.
- 141.** La *necesidad* obliga a escoger, entre todas las posibles medidas a tomar, la menos gravosa para el ejercicio de derechos. La medida escogida por la ley es no satisfacer las prestaciones (pensiones) hasta cobrar la deuda. El problema que tiene esta medida es que las personas beneficiarias no pueden gozar de las prestaciones por un tiempo indeterminado.
- 142.** Entre otras medidas podría estar la obligación de cobrar la deuda de forma eficiente y eficaz y, al mismo tiempo, satisfacer la prestación. Si bien esta medida provoca la erogación económica frente a un imprevisto, no es menos cierto que mientras más rápido se efectivice el cobro de lo adeudado, entonces más pronto el fondo volvería a

¹⁰⁶ Ley de seguridad social, artículo 96: *El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social queda obligado a conceder las prestaciones por enfermedad, maternidad, auxilio de funerales y el fondo mortuario a todos sus asegurados que hayan cumplido las condiciones establecidas en esta Ley y los reglamentos, aún cuando sus patronos estén en mora. Todo, sin perjuicio de la responsabilidad patronal a que haya lugar...*

¹⁰⁷ LOGJCC, artículo 3 (2) y (3); Corte Constitucional, Sentencia N. 11-18-CN/19, párrafo 88.

¹⁰⁸ Constitución artículo 367, inciso segundo.

los niveles anteriores a la prestación por la contingencia. En este sentido, la medida establecida por la ley no es *necesaria*.

143. En cuanto a la *proporcionalidad propiamente dicha*, la medida debe buscar un equilibrio entre la protección y la restricción. En este caso se debe ponderar si la restricción a las prestaciones para el cobro de la deuda se justifica frente a los efectos que produce en los titulares de los beneficios del seguro social.

144. La medida establecida en la ley, como consta en el análisis de derechos, ha provocado daños y sufrimientos, al punto que en un caso la persona tuvo que padecer situaciones semejantes a la mendicidad y, en el otro, tuvo que trabajar en situación de informalidad. Sin las pensiones durante varios años, como sucedió en los casos, las personas disminuyeron su calidad de vida y no pudieron atender, por la falta de ingresos, otros derechos como la alimentación adecuada, la educación de los hijos e hijas, la vivienda digna. En este sentido, el daño provocado por la medida es grave.

145. En cuanto a la satisfacción de la sostenibilidad del IESS, lo que sucedería si no existe la medida es que tarde o temprano, dependiendo de la eficacia del cobro de la deuda por parte del IESS, el fondo se restituiría.

146. En este sentido, la falta de cobro por la mora patronal sí es una afectación para los fondos previsionales de seguridad social, pero el daño es considerablemente menor, si se compara con el padecimiento sufrido por las personas que no podrían beneficiarse de las prestaciones por la mora patronal.¹⁰⁹ En consecuencia, la norma no es proporcional al producir mayor daño a las personas que beneficios a la sostenibilidad de los fondos previsionales administrados por el IESS.

147. Además, la norma presenta una tensión con otros principios constitucionales:

- (1) Establece responsabilidad patronal para garantizar las prestaciones del IESS (“*Si por culpa del patrono*”), cuando la Constitución establece que el IESS “*será responsable de la prestación de las contingencias.*”¹¹⁰
- (2) La ley prohíbe pagar las prestaciones por accidentes laborales y montepío por orfandad cuando el empleador esté en mora, cuando la Constitución establece que “[*n*]inguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.”¹¹¹
- (3) La ley condiciona el ejercicio del derecho a la seguridad social (titularidad para recibir prestaciones) al cobro efectivo de la deuda patronal, cuando “[*p*]ara el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán

¹⁰⁹ Además, en estos casos se aplicarían los artículos 97, 98 y 99 de la LSS, para reducir el riesgo de la seguridad social.

¹¹⁰ Constitución, artículo 370.

¹¹¹ Constitución, artículo 11(4).

*condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley” y “será inconstitucional cualquier acción y omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”.*¹¹²

148. En suma, la norma analizada obstaculiza la entrega inmediata de las prestaciones económicas, genera obstáculos injustificables para el cobro de deuda, provoca en la aplicación de la norma violaciones al derecho a la seguridad social, vida digna, atención prioritaria a personas con discapacidad y niños, niñas y adolescentes, y el derecho a servicios públicos de calidad, eficaces, eficientes y con buen trato.

149. Por otro lado, la Constitución establece que “[l]a creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada.”¹¹³ La Corte, por su parte, ha expresado en su jurisprudencia que “las prestaciones propias del derecho a la seguridad social tengan un sustento económico” para garantizar la sostenibilidad de la seguridad social¹¹⁴, y que “se pueden hacer ajustes a los aportes y beneficios siempre que estén soportados por estudios técnicos actualizados y su finalidad sea la sostenibilidad del sistema y sus prestaciones a largo plazo.”¹¹⁵

150. En la causa, no se está creando una nueva prestación ya que de hecho, está prevista en la Constitución y en la ley.¹¹⁶ Tampoco se está ordenando ajustes a los aportes y beneficios. Las prestaciones objeto de análisis, además, tienen una fuente de financiamiento claramente establecido (el pago por parte de los empleadores del porcentaje correspondiente a riesgos del trabajo). La Corte está armonizando las condiciones para la entrega de la prestación con la Constitución, sin que afecte la obligación del IESS de cobrar efectivamente los montos que correspondan por responsabilidad patronal para el sostenimiento del fondo.

151. Por otro lado, de acuerdo con información proporcionada por el IESS, “consideramos que el estudio actuarial realizado por el IESS, con fecha de corte 2018-12-31, refleja que este seguro de Riesgos del Trabajo, presenta un superávit actuarial, en sus cuatro escenarios de análisis, lo cual demuestra un nivel de solvencia adecuado, por lo cual no amerita un incremento de esta prima.”¹¹⁷

152. De este modo, la decisión de la Corte no tiene incidencia en el cambio de la prestación, ni tampoco en la fuente de financiamiento. Por esta razón, no es indispensable contar con un informe actuarial como se ha requerido en otras

¹¹² Constitución, artículo 11(3) y (8).

¹¹³ Constitución, artículo 369, último inciso.

¹¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia No. 14-20-CN/20, párrafo 34; Sentencia No. 83-16-IN/21, párrafo 167; Sentencia No. 23-18-IN/19, párrafo 40.

¹¹⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 32-21-IN/21, párrafo 70.

¹¹⁶ Constitución, artículo 369; LSS, artículos 3 y 4.

¹¹⁷ IESS. Estudio actuarial para la modificación de primas personal y patronal. 30 de junio de 2020. Conclusiones, página III.

situaciones para justificar el financiamiento de una modificación de aportes o creación de una nueva prestación de seguridad social.

153.La Corte reitera la obligación del empleador de pagar los aportes oportunamente y cumplir con todas las medidas de seguridad industrial y prevención de accidentes, cuyo incumplimiento afectaría la siniestralidad del seguro general de riesgos del trabajo, lo que eventualmente podría significar la necesidad de incrementar el aporte para este fondo. Así también se reitera la obligación del IESS de cobrar efectivamente lo adeudado para no afectar la sostenibilidad del fondo en el largo plazo.

154.Por todas las razones esgrimidas, no existe justificación razonable para establecer la prohibición de pago de prestaciones si hay mora patronal y condicionar su entrega al cobro efectivo.

155.Con el objetivo de procurar al máximo la permanencia de las disposiciones normativas, la Corte considera suficiente suprimir, en el artículo 94, inciso segundo, las palabras “*solamente cuando se haga efectiva la responsabilidad de éste, a menos que el patrono rinda garantía satisfactoria para el pago de lo que debiere por aquel concepto.*” Esta norma dirá, especificando que no es necesario la condicionalidad al cobro al patrón: “*El IESS concederá tales prestaciones, cuando se cumplan los requisitos de ley, aun cuando no se haga efectiva la responsabilidad del patrono.*”

156.En consecuencia, se entenderá que, cuando se cumplan los requisitos formales para que proceda la pensión por discapacidad, viudez u orfandad, aún si hay mora patronal, el IESS deberá inmediatamente conceder tales prestaciones. Por su parte el IESS tendrá la obligación de cobrar ágil y eficientemente las obligaciones patronales, lo que asegurará el financiamiento de dichas prestaciones en un momento posterior.

157.El artículo 94, inciso segundo, de la Ley de Seguridad Social, en consecuencia, dirá:

El IESS concederá tales prestaciones cuando se cumplan los requisitos de ley, aun cuando no se haga efectiva la responsabilidad del patrono.

158.Por otro lado, el abogado del IESS en la audiencia ante la Corte expresó que la Disposición transitoria Vigésima Tercera de la Ley Humanitaria ha impedido el cobro por parte de la institución a los patronos deudores y que ha retardado más aún la entrega de prestaciones en dinero a sus beneficiarios.

159.La Disposición transitoria Vigésima Tercera de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario expresamente dispone:

Para efectos del estado de excepción por calamidad pública establecido en el Decreto Ejecutivo No. 1017 del 16 de marzo de 2020 y durante todo el tiempo que dure la emergencia sanitaria y por ciento ochenta días adicionales, quedan suspendidos todos los procesos de coactiva que a la fecha de la declaración del estado de excepción se

hayan instaurado o se encontraren ejecutando o en trámite, en las instituciones públicas, conforme a la Ley.

- 160.** En cuanto al cobro de deudas por parte del IESS y en mora patronal, la ley establece que, cuando existiere mora patronal y que no fuere posible conceder beneficios al trabajador o a sus deudos, el IESS deberá iniciar procesos coactivos para recaudar lo adeudado. A partir de la expedición de la norma enunciada, se ha entendido que, por la sola existencia de la pandemia, no ha sido posible realizar los cobros a los patrones morosos.
- 161.** Al respecto, la emergencia sanitaria debe ser dispuesta dentro de un estado de excepción¹¹⁸ por la pandemia, dictada por el Presidente de la República.¹¹⁹ Al día de hoy no existe declaración de emergencia sanitaria, por lo que la disposición normativa analizada ya no es aplicable a la situación actual y el IESS no tiene excusa para proceder al cobro de las deudas patronales por los mecanismos legales correspondientes. Por lo tanto, no es necesario realizar un análisis sobre la constitucionalidad de esta norma.

(4) La reparación integral

- 162.** La Corte ha determinado que se vulneraron los derechos de Galo Patiño, Maritza Saavedra y sus hijos, a la seguridad social (párrafo 68), a la vida digna (párrafo 74), a acceder a bienes y servicios públicos y privados (párrafo 92), y que se vulneró los derechos a la atención prioritaria de Galo Patiño y los hijos de Maritza Saavedra (párrafo 82).
- 163.** La Constitución establece que, cuando se declara una violación de derechos en sentencia, la jueza o juez debe ordenar la reparación integral.¹²⁰ Las modalidades y formas de reparación se encuentran desarrolladas en la ley.¹²¹ La Corte determinará, en primer lugar, las medidas de reparación para las personas víctimas de violación a sus derechos y, finalmente, analizará la constitucionalidad de las normas que impiden la entrega inmediata de las prestaciones, como medida de no repetición.
- 164.** Con respecto a Maritza Saavedra y sus hijos, como medida de satisfacción, el IESS tiene la obligación de cumplir inmediatamente con las disculpas públicas ordenadas por el juez de instancia y que, según el informe del Juez, no se han cumplido.
- 165.** Las disculpas públicas se harán extensivas al señor Galo Patiño Quezada, como medida de satisfacción, por las violaciones a sus derechos.

¹¹⁸ Ley Orgánica de Salud, artículo 6 (11).

¹¹⁹ Constitución, artículo 164.

¹²⁰ Constitución, artículo 86 (3).

¹²¹ LOGJCC, artículo 18.

166.El texto de las disculpas deberá ser remitido, en el plazo de un mes, mediante oficio y con firma de autoridad competente, al domicilio de Maritza Saavedra y de Galo Patiño Quezada, y publicado en un diario de circulación nacional y local. El texto deberá decir:

El IESS pide disculpas públicamente [a Maritza Saavedra y a sus hijos] [a Galo Patiño Quezada y a su familia] por la demora excesiva en otorgar las pensiones debidas, que ocasionó innecesariamente sufrimientos y violaciones a sus derechos a la seguridad social, vida digna, atención prioritaria y a acceder a bienes y servicios públicos de calidad, eficaces y eficientes, que fueron declaradas mediante sentencia de la Corte Constitucional (Caso 1024-19-JP y acumulado), y promete tomar las medidas necesarias para que situaciones como las sucedidas, no vuelva a pasar a otras personas.

167.Como medida de rehabilitación, el IESS deberá entregar, en el plazo de treinta días, la prótesis necesaria a Galo Patiño y encargarse de reemplazarla oportunamente cada vez que su condición médica lo requiera.

168.Por los daños materiales e inmateriales, la angustia, sufrimiento provocados y vulneraciones a los derechos de Galo Patiño y Maritza Saavedra y sus familias, el IESS, en el plazo de 6 meses, deberá entregar a Galo Patiño y Maritza Saavedra, por equidad, la cantidad de diez mil dólares (USD 10.000) a cada uno.¹²²

169.La Corte enfatiza que, para garantizar la sostenibilidad de los fondos correspondientes a la seguridad social, el IESS deberá hacer uso de todos los mecanismos que estuvieren a su alcance, tales como la coactiva o la procura de las debidas garantías para el cumplimiento de la deuda, con celeridad de forma oportuna, eficiente y eficaz.

170.En cuanto a otras medidas de reparación, y para fortalecer las medidas de no repetición, el IESS, en el plazo de un año, deberá:

- (1) Realizar una auditoría sobre los procesos de cobro de obligaciones por responsabilidad patronal que devengan de riesgos del trabajo, que le permita determinar las dificultades para el cobro efectivo y las soluciones.
- (2) Reformar la normativa interna con el objetivo de reducir al mínimo el tiempo de cobro de las obligaciones patronales, en cuanto a prestaciones por riesgos del trabajo, para evitar el desfinanciamiento de dicho seguro.
- (3) Emitir directrices para corregir los problemas de colaboración entre sus direcciones provinciales para evitar que cuando realicen procesos coactivos

¹²² Corte Constitucional, sentencias No. 889-20-JP/21, párrafo 157 (b); No. 202-19-JH/21, párrafo No. 192 (c).

por obligaciones patronales estos se vean detenidos o alargados porque los empleadores se encuentran en otras provincias.

- (4) Establecer criterios de prioridad para la atención y prioridad en función de los derechos que tienen las personas a atención prioritaria y especializada.
- (5) Revisar la normativa de responsabilidad patronal en cuanto a recargos y sanciones y establecer mecanismos para que los montos a pagar sean posibles, sin que pongan en riesgo los fondos previsionales, así como determinar facilidades de pago en el tiempo.
- (6) Establecer sanciones administrativas en casos en los que se demuestre la negligencia o la falta de debida diligencia para el cobro de deudas de los servidores del IESS relacionados con dicha actividad.
- (7) Establecer y regular la obligación de repetir a sus servidores por los daños generados por la negligencia o falta de debida diligencia para el cobro de deudas por mora y responsabilidad patronal.
- (8) Diseñar y ejecutar un proceso de formación a las y los servidores del IESS que atienden en ventanilla y al público, a nivel nacional y que incluya a los profesionales externos, con el fin de mejorar la calidez, eficiencia y eficacia en la atención al usuario y prevenir el mal trato a las personas usuarias del sistema de seguridad social.

V. Decisión

La Corte Constitucional, administrando justicia constitucional conforme lo dispuesto en el artículo 436 (6) de la Constitución, artículo 25 de la LOGJCC, RESUELVE:

1. Confirmar las sentencias emitidas el 6 de junio de 2019 por la Única Sala de la Corte Provincial de Morona Santiago, y el 28 de noviembre de 2019 por la Sala de Familia, Mujer y Adolescencia de la Corte Provincial de El Oro.
2. Declarar la violación de derechos por parte del IESS a la seguridad social, a la vida digna, a la atención prioritaria y especializada y al acceso a servicios de calidad, eficientes, eficaces y de buen trato, de Galo Patiño Quezada y su familia, y de Maritza Liliana Saavedra Chasing, de sus hijos JBS y MBS.
3. Disponer, como medidas de reparación, que:
 - (1) El IESS, en el plazo de un mes, pedirá disculpas públicas a Maritza Saavedra y Galo Patiño Quezada, mediante oficio a sus domicilios y confirma

de autoridad competencia, y mediante publicación en un diario de circulación nacional y local, de conformidad con el siguiente texto:

“El IESS pide disculpas públicamente [a Maritza Saavedra y a sus hijos] [a Galo Patiño Quezada y a su familia] por la demora excesiva en otorgar las pensiones debidas, que ocasionó innecesariamente sufrimientos y violaciones a sus derechos a la seguridad social, vida digna, atención prioritaria y a acceder a bienes y servicios públicos de calidad, eficaces y eficientes, que fueron declaradas mediante sentencia de la Corte Constitucional (Caso 1024-19-JP y acumulado), y promete tomar las medidas necesarias para que situaciones como las sucedidas, no vuelva a pasar a otras personas.”

(2) El IESS deberá entregar, en el plazo de treinta días, la prótesis necesaria a Galo Patiño y encargarse de reemplazarla oportunamente cada vez que su condición médica lo requiera.

(3) El IESS, en el plazo de 6 meses, por los daños materiales e inmateriales, la angustia, sufrimiento y las violaciones a los derechos de Galo Patiño y Maritza Saavedra y sus familias, deberá entregarles la cantidad de diez mil dólares (USD 10.000) a cada una de las víctimas.

4. Declarar la inconstitucionalidad, de oficio, de la frase del inciso segundo del artículo 94 de la Ley de Seguridad Social que dice *“solamente cuando se haga efectiva la responsabilidad de éste, a menos que el patrono rinda garantía satisfactoria para el pago de lo que debiere por aquel concepto”* y disponer que en el texto se lea *“El IESS concederá inmediatamente tales prestaciones, cuando se cumplan los requisitos de ley.”* En consecuencia, el artículo 94, inciso segundo, dirá:

“El IESS concederá inmediatamente tales prestaciones cuando se cumplan los requisitos de ley, aun cuando no se haga efectiva la responsabilidad del patrono.”

5. Disponer que, en el plazo de un año, como medidas de no repetición, el IESS deberá realizar una auditoría, tomar medidas para solucionar los problemas en los procedimientos de cobro de deudas patronales y diseñar e implementar un programa de capacitación, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 170 de esta sentencia.
6. Exhortar a los empleadores a través de las distintas Cámaras de Comercio, Producción, para que difundan esta sentencia entre sus agremiados y ofrezcan capacitación en tema de cumplimiento de obligaciones de seguridad industrial y prevención de accidentes y enfermedades laborales, así como realizar una campaña sobre la importancia del pago oportuno de las aportaciones al IESS.

7. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL