

Quito, D.M., 10 de marzo de 2021

CASO No. 889-20-JP

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

SENTENCIA

Tema: En el caso del cobro de una deuda por servicio telefónico a una mujer adulta mayor, con discapacidad y en condición de pobreza, que recibía su pensión de montepío, mediante juicio de coactiva, la Corte Constitucional analiza los derechos a la atención prioritaria, la pensión de montepío, a servicios públicos de calidad y desarrolla el derecho a la tutela judicial efectiva de derechos.

Contenido

I. Trámite ante la Corte Constitucional	2
II. Competencia	3
III. Hechos del caso.....	3
IV. Análisis constitucional	10
1. El derecho a la atención prioritaria	10
2. El derecho a la pensión de montepío	12
3. El derecho a acceder a servicios públicos de calidad	17
4. La obligación de cobrar deudas por parte de CNT y los derechos de la accionante .	19
5. El derecho a la tutela judicial efectiva de derechos	21
i) El derecho al acceso a la administración de justicia	22
ii) El derecho a un proceso judicial	24
iii) El derecho a la ejecutoriedad de la decisión	27
6. Reparaciones.....	30
V. Decisión.....	32

I. Trámite ante la Corte Constitucional

1. La Defensoría del Pueblo¹ presentó acción de protección a favor de Zoila Gardenia Lainez Cabezas,² alegó que la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP (“CNT”), vulneró el derecho al buen vivir y otros derechos relacionados³. La Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Santa Elena rechazó la demanda.⁴ Al no interponerse recursos, la sentencia se ejecutorió.
2. El caso fue remitido a la Corte Constitucional y seleccionado el 9 de julio de 2020, por cumplir con los parámetros de gravedad y novedad. Gravedad porque se trata de una mujer adulta mayor con discapacidad, con un ingreso único (pensión de montepío), que fue objeto de una medida cautelar dentro de un juicio coactivo. Por esta medida, no pudo ejercer algunos derechos. Novedad porque permite analizar los objetivos del juicio coactivo con los derechos de personas en situación de vulnerabilidad.⁵
3. El caso fue sorteado y correspondió su sustanciación al juez Ramiro Avila Santamaría. Avocó conocimiento el 11 diciembre de 2020 y convocó a la audiencia pública.
4. El 21 de diciembre de 2020 tuvo lugar la audiencia pública para escuchar a las partes.⁶
5. El 10 de enero de 2021, Zoila Gardenia Lainez Cabezas y Nalda Katusca Muñoz Lainez presentaron escritos en los que ampliaron sus versiones sobre los hechos.⁷ Al día siguiente se corrió traslado a las partes. El 14 de enero de 2021 CNT remitió un escrito adicional.⁸

¹ En representación de la Defensoría del Pueblo intervino Cindy Suárez Matías, delegada provincial de Santa Elena.

² La causa fue signada con el No. 24201-2020-00194.

³ La Defensoría del Pueblo alegó vulneración del derecho al buen vivir, al agua, a la alimentación, a la salud, a una atención prioritaria. Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, fojas 28v al 30.

⁴ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, fojas 1 al 4.

⁵ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, foja 75.

⁶ Comparecieron Zoila Gardenia Lainez Cabezas; Manuel Alejandro Bazan Lucas, delegado provincial de la Defensoría del Pueblo de Santa Elena; Kelly Micaela Flores Vera, jueza Titular de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Santa Elena; Ismael Enrique Merizalde Nuñez y Jorge Enrique Jaramillo Bustamante delegados de Diego Fernando Pelaez Jiménez, procurador judicial de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP; Galo Yépez Briones, analista jurídico de Santa Elena de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP; Silvia Jiménez, delegada del Órgano Ejecutor de Coactiva de la provincia de Santa Elena de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP; Gabriela Muñoz Ortíz y Wagner Mantilla Cortés, delegada del contralor general y director nacional de recaudación y coactivas respectivamente de la Contraloría General del Estado. Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, foja 104.

⁷ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, fojas 119 al 123v.

⁸ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, fojas 135 al 136v.

6. El 4 de febrero de 2021, la Tercera Sala de Revisión, conformada por la jueza Carmen Corral Ponce y los jueces Agustín Grijalva Jiménez y Ramiro Avila Santamaría, aprobó el proyecto de sentencia presentada por el juez ponente.

II. Competencia

7. La Corte Constitucional es competente para expedir 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
8. En el presente caso los términos previstos en la ley¹⁰ son inaplicables puesto que la Corte evidencia que existe una vulneración de derechos constitucionales cuya reparación en el caso concreto podría tener efectos importantes para la prevención de violaciones a derechos en hechos análogos.¹¹

III. Hechos del caso

*Por una línea de teléfono
me tocó quedarme sin mi medicina, alimento,
me tocó pagar como el tripe de la deuda inicial
e incluso endeudarme
no les importa lo que las personas como yo
podemos padecer.¹²
Zoila*

9. Zoila Gardenia Lainez Cabezas (en adelante “Zoila”) es una persona adulta mayor, que tiene una discapacidad física del 61% (traumas en sus extremidades inferiores)¹³. Vive con una sobrina, Nalda Katiusca Muñoz Lainez (en adelante “Nalda”), y con los hijos menores de edad de su sobrina. Zoila cuidó a Nalda cuando niña y ahora Nalda, que la considera como su madre, está encargada de ejercer el cuidado de Zoila por su discapacidad. Nalda hace y vende manualidades.
10. Cuando el padre falleció en el año 2008, Zoila y sus hermanos vivían en la casa que heredaron y, desde diciembre del año 2009, empezó a recibir la pensión de montepío por orfandad. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) depositó desde

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, Caso No. 159-11-JH, párrafos 7 a 12.

¹² Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Zoila Gardenia Lainez Cabezas, 10 de enero de 2021.

¹³ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, foja 11.

entonces en su cuenta bancaria¹⁴, mensualmente, la pensión de montepío. Al momento de resolver el caso, el monto de la pensión es de doscientos dólares.¹⁵

11. La principal fuente de ingreso de Zoila es la pensión de montepío.
12. El monto de la pensión de montepío, y lo que contribuye su sobrina, es usado para cubrir los costos de vestimenta, alimentación y medicamentos (para sus dolores de piernas y su presión alta). *“Así me mantenía gracias a Dios no me faltaba nada, aunque sea un pan con un juguito teníamos en nuestra casa.”*¹⁶ Según su sobrina, *“[l]uego de que mi abuelito falleció, mi tía quedó con una pequeña pensión, dinero que le sirve para cubrir en algo sus necesidades de comida, vestimenta y salud, necesidad para las que también colaboro, pues juntamos nuestros ingresos y logramos que no nos falte muchas cosas, es así como hemos pasado.”*¹⁷
13. El 14 de febrero de 2012, Zoila contrató el servicio de una línea telefónica convencional de la CNT, para realizar llamadas a su hermana que vivía en Cuenca. Mientras vivía en casa de sus padres difuntos, sus hermanos pedían que abandone esa casa.¹⁸
14. En julio del 2012, Zoila, debido a los constantes problemas que tenía con sus hermanos, viajó a la ciudad de Cuenca por dos meses, *“tuve problemas con mi salud y me vi obligada a gastar mis recursos en las pastillas y dejé de pagar el servicio de telecomunicaciones.”*¹⁹
15. Al regresar a su domicilio, en octubre de 2012, consultó al personal de atención al cliente de la CNT el rubro que debía pagar. Le informaron que tenía una deuda de ochenta dólares. *“Empecé a ahorrar a fin de cumplir con mi obligación, pero CNT me cortó el servicio de la línea telefónica, entonces pensé que todo quedaba ahí.”*²⁰
16. En noviembre de 2012, Zoila junto con su sobrina Nalda se cambiaron de domicilio.²¹

¹⁴ Banco de Guayaquil, Cuenta de ahorro No. 29608712.

¹⁵ IESS, Rol de pensiones, 21 de enero de 2020: renta mensual (USD. 120), aumentos (USD. 72.72), último aumento (USD. 0.54), nivelación renta (USD. 6.74)

¹⁶ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Zoila Gardenia Lainez Cabezas, 10 de enero de 2021.

¹⁷ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Nalda Katusca Muñoz Lainez, 10 de enero de 2021.

¹⁸ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Zoila Gardenia Lainez Cabezas, 10 de enero de 2021.

¹⁹ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Zoila Gardenia Lainez Cabezas, 10 de enero de 2021.

²⁰ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Zoila Gardenia Lainez Cabezas, 10 de enero de 2021.

²¹ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Zoila Gardenia Lainez Cabezas, 10 de enero de 2021.

17. Cinco años más tarde, el 24 de febrero de 2017, CNT, por las obligaciones pendientes de pago del servicio de telecomunicaciones desde el 18 de julio al 18 de diciembre de 2012, emitió un título de crédito por el valor de USD 157,93 contra Zoila, en el que ordenó:

*[e]l pago total del valor adeudado, más el interés por mora, que será calculado a la tasa que se encuentre vigente a la fecha efectiva de pago y otros valores adicionales que genere la presente obligación, deberá realizarse en la JEFATURA FINANCIERA ADMINISTRATIVA, previniéndole que en caso de no hacerlo en el plazo de ocho (8) días contados desde la notificación del presente Título de Crédito, la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP, procederá al cobro mediante el ejercicio de la jurisdicción coactiva...*²²

18. En agosto de 2017, Zoila solicitó a su sobrina que acuda a las oficinas de la CNT y averigüe sobre la deuda. Nalda habló con el personal de servicio al cliente de la CNT y le confirmaron la deuda pendiente de 157 dólares. *“Con esa noticia que me dio mi sobrina, me descontrolé pues en ese entonces solo cobraba 90.96 dólares mensual como pensión de montepío.”*²³
19. En septiembre de 2017, *“a pesar de todos los esfuerzos que realizaba únicamente logré reunir 100 dólares.”* Zoila intentó cancelar el valor de USD 100 dólares con un dinero ahorrado. Solicitó al personal de coactivas que el monto restante le permitan cancelar el siguiente mes.²⁴ El dinero no le alcanzaba para atender sus necesidades. El pedido fue negado.²⁵ La sobrina le dijo: *“no mamá ese señor todo molesto me dijo que no, que no se puede hacer pago por partes, que debía cancelar todo el valor de la deuda... le expliqué que usted es una persona de la tercera edad, tiene discapacidad física y tiene el carnet del CONADIS y que el dinero que recibe de montepío es para la comida y las medicinas...”*²⁶
20. Indignada por no recibir el pago que le era posible realizar, *“solté en llanto junto a mi sobrina pues nos parecía una injusticia todo lo que nos estaba pasando. Todos los días rezaba a Dios y le pedía que me ayudara a tener salud para lograr ahorrar el dinero y entregarle el valor que me pedía CNT, pero había días que tenía que*

²² La CNT EP emitió el título de crédito No. 7304-STE-2017, por obligaciones vencidas desde el 18 de julio de 2012 hasta el 18 de diciembre de 2012, suscrito por Silvia Elizabeth Jiménez Arce, jefe financiero administrativo de la CNT. Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, foja 36v.

²³ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Zoila Gardenia Lainez Cabezas, 10 de enero de 2021.

²⁴ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Nalda Katusca Muñoz Lainez, 10 de enero de 2021.

²⁵ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Zoila Gardenia Lainez Cabezas, 10 de enero de 2021.

²⁶ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Zoila Gardenia Lainez Cabezas, 10 de enero de 2021.

ocupar lo ahorrado, incluso me tocó someterme a una operación por un tumor que me salió en la garganta... ”²⁷

21. El 9 de noviembre de 2017, la CNT publicó en el diario “Súper Península” el título de crédito emitido en contra de Zoila.²⁸
22. El 5 de diciembre de 2018, la CNT emitió la orden de cobro y ejerció la potestad coactiva:

...emito la presente Orden de Cobro, a la cual adjunto la copia certificada del TÍTULO DE CRÉDITO... con su respectiva notificación, para que mediante el Ejercicio de la Potestad de Ejecución Coactiva proceda al cobro de los valores adeudados por: ZOILA GARDENIA LAINEZ CABEZAS... ”²⁹

23. El 18 de noviembre de 2019, la CNT inició el proceso de ejecución coactiva y dispuso:

...pague en el Órgano Ejecutor de Coactiva en el término de TRES DÍAS, la cantidad de 157,93... valor al que se sumarán los intereses, honorarios profesionales, derechos, aranceles, gastos procesales y costas judiciales y otros valores adicionales que genere la obligación, hasta la total cancelación de la deuda... ”³⁰

24. En el mismo acto, como medida cautelar, se dispuso:

...La retención de los fondos, depósitos e inversiones que la/el coactivada/o mantiene en las entidades del Sistema Financiero, hasta por el valor de USD 460... ”³¹

25. Zoila no pudo sacar su dinero del banco. El 20 de diciembre de 2019 intentó hacer un retiro para comprar comida para la cena de navidad. Su cuenta estaba bloqueada. Pidió explicación y le dijeron que la CNT ordenó la retención de los fondos por una deuda pendiente de pago.³² Ese día, según la sobrina, “*nuestro corazón quedó marcado... la vida nos cambió bastante, pues yo veía a mi tía sufrir, llorar y enfermarse por la preocupación de no poder hacer nada para solucionar la situación. Cuando ella se dormía yo lloraba por la impotencia... me dolía escucharla.*”³³

²⁷ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Zoila Gardenia Lainez Cabezas, 10 de enero de 2021.

²⁸ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, foja 37.

²⁹ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, foja 36.

³⁰ Documento suscrito por María Elena Paredes Henríquez, secretaria abogada externa del órgano ejecutor de coactivas de Santa Elena. Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, foja 35v.

³¹ Documento suscrito por María Elena Paredes Henríquez, secretaria abogada externa del órgano ejecutor de coactivas de Santa Elena. Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, foja 35v.

³² Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Zoila Gardenia Lainez Cabezas, 10 de enero de 2021.

³³ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Nalda Katusca Muñoz Lainez, 10 de enero de 2021.

26. El 23 de diciembre de 2019, Zoila junto con su sobrina acudió a las oficinas de la CNT. *“[c]omo yo no podía subir las gradas e ingresar a las oficinas de la CNT sino esperar en la puerta, mi sobrina le pidió al personal de coactivas de CNT que por favor saliera a verme en la puerta y constatará que era una persona de la tercera edad que tenía discapacidad, pero el personal se negó a salir y le aclaró que la única solución era que cancele el valor de 460 dólares o que consiga una tarjeta de crédito para diferir la deuda.”*³⁴
27. Desde ese día, *“pasé días duros sin tener ni un centavo para poder comprar mi medicina, mi comida, no podía moverme para que me vean mi condición de persona discapacitada y adulta mayor. Todo lo que me ocurría cada día me hacía sentir más impotente, mi sobrina pedía comprensión a CNT, pero ellos no la escuchaban, no tenía a quien recurrir.”*³⁵
28. El 24 de diciembre de 2019, noche buena, *“sin poder tomar aunque sea un vaso de chocolate o servirme una presa de pollo, solté en llanto hasta quedarme dormida pues la situación se volvía cada vez más difícil, CNT cada vez me pedía más dinero.”*³⁶
29. Luego de unos días, volvieron a la CNT y solicitaron un turno. Pidieron trato preferencial por la discapacidad, *“pedí que se me atiende de manera urgente porque no podía estar parada mucho tiempo por mis dolores de piernas y por ser una persona con discapacidad.”*³⁷ No les atendieron y se fueron a casa pensando que *“era imposible arreglar mi situación.”*
30. Volvieron a acudir a CNT e intentar hacer un convenio de pago. *“Todos los días lloraba y mi sobrina iba una y otra vez a pedir ayuda a CNT, dejando incluso de vender sus manualidades, pero no logramos que CNT nos escuche. Llegó enero de 2020, y no pude cobrar mi pensión de montepío. Ante la falta de recursos para la comida, vestimenta y pastillas para los dolores de piernas, mi sobrina salió a vender sus manualidades de puerta en puerta.”*³⁸
31. El 20 de enero de 2020, después de escuchar en la radio sobre los derechos de las personas con discapacidad, Zoila con la ayuda de su sobrina presentó una queja en la Defensoría del Pueblo en contra de la CNT. Comunicó que, desde el mes de diciembre de 2019, se vio impedida de retirar los recursos de su cuenta bancaria por

³⁴ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Zoila Gardenia Lainez Cabezas, 10 de enero de 2021.

³⁵ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Zoila Gardenia Lainez Cabezas, 10 de enero de 2021.

³⁶ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Zoila Gardenia Lainez Cabezas, 10 de enero de 2021.

³⁷ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Zoila Gardenia Lainez Cabezas, 10 de enero de 2021.

³⁸ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Zoila Gardenia Lainez Cabezas, 10 de enero de 2021.

la orden de retención de fondos emitida por la CNT, que no fue notificada, que dichos fondos provienen de la pensión de montepío por orfandad, única renta mensual que tiene para su subsistencia diaria y para cubrir sus necesidades de alimentación, vestimenta y salud. Solicitó que se realice las gestiones necesarias a fin de lograr el desbloqueo de la cuenta bancaria y la firma de un convenio de pago.³⁹

32. Durante el trámite ante la Defensoría del Pueblo, pidieron que con el dinero que estaba acumulado en el banco por la cuenta bloqueada, se pague la deuda. El personal de coactivas de la CNT les dijo que había que pagar y luego se disponía el desbloqueo.⁴⁰
33. El 27 de enero de 2020, la Defensoría del Pueblo requirió a la CNT copias del expediente del proceso coactivo, comunicó que los fondos retenidos proceden de la pensión de montepío por orfandad transferido por el IESS, que Zoila es de la tercera edad y tiene discapacidad, y dispuso que, considerando incluso la doble vulnerabilidad de Zoila, se levante la medida cautelar.⁴¹
34. El 30 de enero de 2020, la CNT pidió *“se sirva remitir a esta institución todos los soportes, documentos, debidamente certificados, que han justificado la condición de doble vulnerabilidad de la señora ZOILA GARDENIA LAINEZ CABEZAS, con el fin de continuar sustanciando esta causa”*.⁴²
35. El 5 de febrero de 2020, la CNT solicitó a la Defensoría del Pueblo y a la accionante que *“...pruebe ante la Empresa Pública CNT EP, la calidad que alega...ya que al haber un proceso coactivo iniciado...es ante esta institución que debe recurrir para probar su situación actual”*.⁴³
36. El 17 de febrero de 2020, la Defensoría del Pueblo presentó acción de protección a favor de Zoila Gardenia Lainez Cabezas, alegando vulneración del derecho constitucional al agua, a la alimentación, al hábitat seguro y saludable, a la salud y a una atención prioritaria.⁴⁴ Este hecho sorprendió a CNT porque, según señalaron, la Defensoría *“nunca se pronunció para atender lo requerido.”*⁴⁵
37. El 28 de febrero de 2020 tuvo lugar la audiencia en la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Santa Elena. En la audiencia de la acción de protección, Zoila afirmó que vive de la caridad de familiares y vecinos, no fue citada con el proceso coactivo a pesar que conocían su domicilio⁴⁶, reconoció

³⁹ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, foja 33.

⁴⁰ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Zoila Gardenia Lainez Cabezas, 10 de enero de 2021.

⁴¹ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, foja 34; y escrito presentado por CNT, 14 de enero de 2021.

⁴² Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, foja 34.

⁴³ CNT, Oficio No. 005-ALPSE-GYB-2020. En Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, foja 32v.

⁴⁴ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, fojas 28 al 30.

⁴⁵ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por CNT, 14 de enero de 2021.

⁴⁶ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, foja 66.

la deuda pero pedía que le den facilidades de pago.⁴⁷ La CNT afirmó que “*estamos prestos a realizar un convenio de pago*”⁴⁸ y sostuvo que si ya hubiesen presentado los documentos, ya se habría firmado el convenio de pago. La jueza, al final, “*declara sin lugar el recurso interpuesto por parte de la actora... en virtud de existir un trámite administrativo pendiente...*”⁴⁹ Después de la audiencia, Zoila regresó “*a casa llorando, aclamando a Dios por tanta injusticia, ya que nadie me escuchó*”.⁵⁰

- 38.** El 3 de marzo de 2020, CNT “*entrega el oficio para el levantamiento de la medida cautelar que pesaba sobre la cuenta de la Sra. ZOILA LAINEZ CABEZAS... aun sin que se suscriba las facilidades de pago acordada y solicitada por parte de la actora.*”⁵¹ A pesar del oficio, según Zoila, la cuenta no se desbloqueó de inmediato. Pasó un mes y no tenía para pagar el préstamo. “*Fueron días de llanto y angustia nuevamente... no tenía de dónde sacar el dinero... En ese tiempo no había nada de dinero y no pudimos pagar agua, ni luz... Fueron momentos duros... yo le dije a mi sobrina que nunca hemos pasado tanta pobreza y ella solo me abrazaba... tuve complicaciones, tenía mareos y mis piernas estaban rojas... no comía a la hora que era y los medicamentos no los estaba tomando como se debía...*”⁵²
- 39.** El 9 de marzo de 2020, la jueza expidió la sentencia por escrito y resolvió “*negar la acción de protección presentada por ZOILA GARDENIA LAINEZ CABEZAS, no observándose la violación de ningún derecho constitucional... quienes [CNT] en el proceso han demostrado de forma legítima que no han sido ellos los causantes del proceso de coactiva, sino más bien la accionante debido a la deuda que tenía con el Estado... la accionante debe acudir de forma inmediata a fin de finiquitar su deuda*”⁵³
- 40.** El 22 de mayo de 2020 se suscribió el convenio de facilidades de pago de la deuda que ascendió a 375.62 dólares. Este monto comprendía: 157.93 dólares por el saldo vencido, 154.66 dólares por interés de mora, 56.26 dólares de honorario profesional, 6.75 dólares por IVA factura.⁵⁴
- 41.** Zoila pidió dinero prestado por un mes hasta tener el desbloqueo de su cuenta bancaria. Pagó 115 dólares como cuota inicial y cuatro cuotas de 66.70 dólares. Con el dinero prestado, compró la medicina que requería y materiales para que su sobrina trabaje en manualidades y poder pagar la deuda.

⁴⁷ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por CNT, 14 de enero de 2021.

⁴⁸ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, foja 66.

⁴⁹ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por CNT, 14 de enero de 2021.

⁵⁰ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Zoila Gardenia Lainez Cabezas, 10 de enero de 2021.

⁵¹ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por CNT, 14 de enero de 2021.

⁵² Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Zoila Gardenia Lainez Cabezas, 10 de enero de 2021.

⁵³ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, fojas 1 al 4.

⁵⁴ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por CNT, 14 de enero de 2021; Liquidación de coactiva OEPC-STE-LJU-0498-2020, 25 de mayo de 2020.

42. El 2 de octubre de 2020 se acabó de pagar la deuda.⁵⁵
43. Zoila pide que CNT tenga más comprensión, no se demore, atienda las necesidades de las personas, pague los daños causados. Por la pandemia, afirma, *“si usted viera este año como está la gente de mi provincia allí en tremenda cola en plena pandemia como esta amontonada la gente pasando lo que a mí me tocó pasar.”*⁵⁶

IV. Análisis constitucional

44. La Corte analiza jurídicamente los hechos del caso en seis acápites: 1) el derecho a la atención prioritaria; 2) el derecho a la pensión de montepío; 3) el derecho a servicios públicos de calidad; 4) la obligación de cobrar deudas al Estado y los derechos; 5) el derecho a la tutela efectiva de derechos; 6) la reparación integral.

1. El derecho a la atención prioritaria

45. La Constitución reconoce que las personas adultas mayores, con discapacidad, en situación de riesgo, entre otras, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado, y que “[e]l Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad”.⁵⁷ También establece que “[l]as personas adultas mayores recibirán atención prioritaria...en especial en los campos de inclusión social y económica...”.⁵⁸ Con relación a las personas con discapacidad, la Constitución establece que el Estado debe tomar medidas que aseguren “[l]a garantía del pleno ejercicio de los derechos.”⁵⁹
46. La Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores prescribe que, entre los deberes generales de los Estados, está el tomar medidas de cualquier otra índole, para “garantizar a la persona mayor un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos...”⁶⁰; y que el Estado se compromete a “garantizar la debida diligencia y el tratamiento preferencial a la persona mayor para la tramitación, resolución y ejecución de las decisiones en procesos administrativos y judiciales.”⁶¹
47. La *atención prioritaria* significa que, entre varias personas usuarias, quienes están en situación de vulnerabilidad tienen derecho a ser atendidas con preferencia. Entre varias personas que tienen derecho a recibir cualquier tipo de atención, las personas

⁵⁵ CNT, Comprobante de recaudación: OEPC-STE-CR-0941-2020, 2 de octubre de 2020.

⁵⁶ Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, escrito presentado por Zoila Gardenia Lainez Cabezas, 10 de enero de 2021.

⁵⁷ Constitución, artículo 35.

⁵⁸ Constitución, artículo 36.

⁵⁹ Constitución, artículo 48.7.

⁶⁰ La Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores, artículo 4.

⁶¹ La Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores, artículo 31.

enumeradas en el artículo 35 de la Constitución tienen derecho de precedencia frente al resto.

48. La *atención especializada* implica que se debe atender las particulares situaciones que atraviesan o sufren quienes tienen derecho a atención prioritaria, y que, en la medida que sea posible, los servicios públicos y privados se adapten a sus necesidades. Por ello la Convención mencionada establece que el derecho se extiende a “*la adopción de ajustes de procedimiento en todos los procesos judiciales y administrativos en cualquiera de sus etapas*”⁶² (énfasis añadido).
49. Si entre varias personas en situación de vulnerabilidad, una presenta más de una situación que le hace vulnerable, entonces la Constitución ordena que exista una *especial protección*. Esta protección significa poner mayor atención a las circunstancias de la persona y procurar el mejor cuidado posible.
50. La manera de apreciar que se está garantizando el derecho a la atención prioritaria es que, como resultado de la atención o intervención estatal, la persona en situación de vulnerabilidad ejerce plenamente los derechos.
51. En el caso, Zoila es adulta mayor, tiene 61% de discapacidad y, además, se encuentra en condición de pobreza. Por tanto, Zoila tiene derecho a recibir atención prioritaria, especializada y, por tener más de una situación que le provoca doble vulnerabilidad, a tener especial protección.
52. De los hechos del caso se desprende que a Zoila no le atendieron para hacer un convenio de pago desde el año 2017, y que, al no haber demostrado documentalmente que era una persona adulta mayor, con discapacidad y beneficiaria de la pensión de montepío, no recibió la atención prioritaria a la que tenía derecho.
53. La carga de demostrar la condición de vulnerabilidad fue impuesta a Zoila. Zoila, a través de su sobrina, en múltiples ocasiones solicitó facilidades de pago y el desbloqueo de la cuenta. Según CNT, la cuestión era tan simple como presentar los documentos adecuados. Para facilitar la presentación de documentos, CNT tenía el deber constitucional de brindar “*información adecuada y veraz*” sobre el contenido y características del servicio público.⁶³ Esta información, por la cantidad de veces que acudió la sobrina de Zoila, se entiende que no fue clara y pertinente. Cada vez que acudía le decían que debía pagar toda la deuda y no que debía presentar documentos para demostrar sus condiciones de vulnerabilidad.
54. Por otro lado, Zoila acudió a la Defensoría del Pueblo y ésta pudo contribuir a una resolución más expedita del caso. Cuando la Defensoría del Pueblo requirió a CNT desbloquear la cuenta bancaria, CNT dispuso que se remitan los documentos que justifiquen la condición de Zoila. La Defensoría del Pueblo en lugar de remitir los

⁶² La Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores, artículo 31.

⁶³ Constitución, artículo 66 (25).

documentos, realizó la demanda judicial. Si bien plantear una garantía constitucional es un mecanismo para garantizar derechos, no es menos cierto que si se puede lograr el mismo efecto por otros medios más eficientes, se los debe realizar. En este sentido, la Defensoría no actuó de forma eficiente, expuso a Zoila innecesariamente a un juicio y retardó la solución del caso.

55. La *protección especial* a la que tiene derecho Zoila, más allá de que Zoila no tuvo clara su obligación de presentar documentos por la falta de información, de que la Defensoría no hizo lo necesario para presentar los documentos, implicaba que CNT, de acuerdo con su obligación de adaptar los procedimientos a las necesidades de una persona en la condición de Zoila, pudo haber obtenido de forma eficiente y de oficio los documentos necesarios. Un servidor público diligente podía fácilmente conocer la edad de Zoila y también la discapacidad si obtenía la información de las plataformas pertinentes o, si consideraba la necesidad de tener documentos certificados, pudo haber requerido de oficio a las entidades pertinentes la documentación necesaria. El pedido verbal de atención realizado por la usuaria, debía ser requisito suficiente para que el servidor público proceda de manera diligente y eficiente.
56. En este sentido, la ley obliga a que los servidores públicos adopten todas las medidas, como las mencionadas en el párrafo anterior, para que la persona usuaria ejerza sus derechos:

*Los servidores públicos responsables de la atención a las personas, del impulso de los procedimientos o de la resolución de los asuntos, adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de las personas.*⁶⁴

57. Además, la ley prohíbe que los servidores públicos nieguen o retarden de manera injustificada la prestación de servicios y les obliga a “[p]rivilegiar en la prestación de servicios a... personas inmersas en grupos de atención prioritaria, debidamente justificadas.”⁶⁵
58. Por todas estas razones, CNT y la Defensoría del Pueblo no garantizaron de forma adecuada y eficiente el derecho de Zoila a recibir una atención prioritaria en los servicios públicos.

2. El derecho a la pensión de montepío

59. Garantizar el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social es un deber primordial del Estado⁶⁶, que atenderá y cubrirá las necesidades contingentes de la población,

⁶⁴ Código Orgánico Administrativo, artículo 35.

⁶⁵ Ley Orgánica de Servicio Público, artículo 24. c y d.

⁶⁶ Constitución, artículos 3 (1) y 34.

entre las que está la muerte del trabajador y la orfandad de las personas sobrevivientes.⁶⁷

60. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas precisa que es un deber del Estado *“asegurar que se concedan prestaciones de supervivencia y de orfandad a la muerte del sostén de la familia afiliado a la seguridad social o con derecho a una pensión...Los sobrevivientes o huérfanos no deben ser excluidos de los planes de seguridad por motivos prohibidos de discriminación...”*.⁶⁸ Este derecho y la correlativa obligación del Estado se reitera en múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos.⁶⁹
61. La ley establece que la pensión de viudez u orfandad forma parte de la protección del seguro social obligatorio⁷⁰ y para el efecto se deben cumplir algunas condiciones.⁷¹ Entre las personas con derecho a la pensión de orfandad están *“los hijos de cualquier edad incapacitados para el trabajo, solteros, viudos o divorciados y que hayan vivido a cargo del causante.”*⁷²
62. La pensión o renta mensual que entrega el IESS a viudas, viudos, huérfanos o padres del afiliado o jubilado fallecidos, cuando cumplen las condiciones, se llama *pensión montepío o seguro de muerte*.
63. La pensión de montepío para las personas hijas mayores de edad incapacitados para trabajar es un derecho irrenunciable.

⁶⁷ Constitución, artículos 367 y 369.

⁶⁸ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Observación General No. 19, sobre el derecho a la seguridad social, 4 de febrero de 2008, párr. 21.

⁶⁹ Protocolo de San Salvador, artículo 9: *“[t]oda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependencias”*; Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 22 y 25; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 9.

⁷⁰ Ley de Seguridad Social, artículo 9 (h). Forma parte de las prestaciones del seguro social aquellas *“del afiliado o jubilado fallecido que reúne los requisitos de ley para recibir los beneficios de montepío, en pensiones de viudez u orfandad, y cualquier otro que, a falta de los anteriores, puede reclamar dichos beneficios según las normas del derecho sucesorio”*

⁷¹ Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (Resolución No. C.D 100), artículo 16: *“[c]ausará derecho a pensión de montepío el jubilado en goce de pensión de invalidez o vejez, o el asegurado activo que al momento de su fallecimiento tuviere acreditadas al menos sesenta (60) impositaciones mensuales o se encontrare en el período de protección del seguro de muerte”*

⁷² Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, artículo 18: *“Tendrán derecho a pensión de orfandad los hijos del afiliado o jubilado fallecido, los adoptados cuando la fecha de adopción es anterior a la fecha del fallecimiento por lo menos en doce (12) meses y los póstumos, hasta alcanzar los dieciocho (18) años de edad. También tendrán derecho a pensión de orfandad los hijos de cualquier edad incapacitados para el trabajo, solteros, viudos o divorciados y que hayan vivido a cargo del causante. A falta de viuda o viudo incapacitado, conviviente con derecho, e hijos, tendrá derecho a montepío la madre del asegurado o jubilado fallecido, siempre que haya vivido a cargo del causante”*

64. La pensión de montepío, como parte del derecho a la seguridad social, deber primordial del Estado, está revestido de garantías constitucionales particulares. Entre ellas, “[l]as prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos”.⁷³
65. La prohibición de cesión, embargo o retención de las pensiones por contingencia de la seguridad social, como regla general, atienden la necesidad de sobrevivencia de los sujetos titulares. Las excepciones son dos: alimentos debidos y obligaciones al IESS. En cuanto a alimentos, se atiende el derecho y la necesidad de personas que podrían estar en igual o peor circunstancias que el titular a la pensión, como los niños y niñas que tienen necesidades especiales; y con relación al IESS se entiende que garantizar el cobro de obligaciones, al mismo tiempo se está precautelando los fondos que benefician a todas las personas afiliadas al seguro social. El resto de obligaciones, entre las que están deudas a empresas públicas, no son prioritarias ni más importantes que las pensiones por contingencia.
66. Las obligaciones que emanan del reconocimiento de derechos pueden ser de cumplimiento inmediato, cuando su ejercicio no depende de condición o circunstancia alguna, como la prohibición de discriminación o tortura, o de cumplimiento progresivo, cuando su realización requiere la ejecución temporal de una política pública o de factores prestacionales que implican ciertas condiciones o circunstancias específicas, como la universalización del derecho al trabajo o salud.
67. Con relación a la seguridad social, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

*...en relación con las primeras (obligaciones de exigibilidad inmediata), los Estados deberán adoptar medidas eficaces a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para el derecho a la seguridad social, garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, entre otro. Respecto a las segundas (obligaciones de carácter progresivo), la realización progresiva significa que los Estados partes tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de dicho derecho, en la medida de sus recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. Asimismo, se impone la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados.*⁷⁴

68. El goce y uso de la pensión de montepío, reconocida y en ejecución, no puede ser interrumpida o retenida. Si lo hace, la restitución es una obligación de cumplimiento inmediato, que podría conllevar incluso al pago de un interés moratorio y una

⁷³ Constitución, artículo 371. En el mismo sentido, se pueden encontrar normas en el sistema jurídico ecuatoriano, tales como Código Civil, artículo 1634; Ley ISSPOL, artículo 18; Ley ISSFA, artículo 20.

⁷⁴ Corte IDH. Caso Muelle Flores vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de marzo de 2019, párrafo 190.

indemnización por lucro cesante, además de otras formas de reparación por vulneración de derechos constitucionales.

69. En el caso, Zoila tiene discapacidad física, no puede laborar y es hija de una persona afiliada al IESS que falleció. En consecuencia, Zoila es titular al derecho a la pensión de montepío. Recibió su pensión, mediante transferencia del IESS, en su cuenta bancaria.
70. La situación de Zoila ejemplifica las razones que explican la existencia de esta prestación, que constituye en un derecho. La pensión sirve para cubrir sus necesidades básicas para sobrevivir: alimentación, salud y vivienda. Sin el ingreso de esta pensión, como se aprecia en el caso de forma clara, Zoila entra en un estado de necesidad inaceptable, que afecta al ejercicio de sus derechos. Entre otros, durante el bloqueo de sus cuentas, para conseguir alimento y medicamentos, tuvo que vivir de la caridad y endeudarse.
71. La CNT, el 18 de noviembre de 2019, inició el proceso de ejecución coactiva y dictó como medida cautelar la retención de fondos de la accionante en las instituciones financieras por el valor de USD 460. Se bloqueó, como efecto de dicho proceso y orden, la cuenta bancaria de Zoila y se irrespetó la obligación constitucional de no retener fondos provenientes del seguro social.
72. La CNT, como se analiza más adelante, tenía la obligación jurídica de cobrar deudas y, en un inicio, no tenía conocimiento alguno sobre la fuente de los ingresos de Zoila y sobre la protección constitucional de dichos fondos.
73. La CNT, como se desprende de los hechos del caso, conoció informalmente de la situación de Zoila (orfandad, discapacidad, estado de necesidad, titular de derecho a pensión de montepío) desde septiembre del año 2017, una vez más el 23 de diciembre de 2019 y en las múltiples ocasiones que su sobrina iba a las oficinas de la empresa a pedir acuerdo de pagos y desbloqueo de la cuenta. También conoció de la situación cuando la Defensoría del Pueblo requirió el desbloqueo de la cuenta.
74. La CNT exigió a Zoila la demostración formal de su situación (documentos certificados para demostrar discapacidad, vejez y titularidad de pensión de montepío). Esta obligación impuesta por la empresa pública fue ratificada por la jueza que conoció la acción de protección. Además, a lo largo de todo el proceso, la CNT responsabilizó a la accionante por el inicio del proceso coactivo y la orden de retención de fondos, fundamentando que, a pesar de la notificación realizada por la prensa y otros medios de comunicación, no concurrió a realizar el pago de los valores adeudados.⁷⁵

⁷⁵ Galo Yépez Briones, analista jurídico de Santa Elena de la CNT, en la audiencia pública ante la Corte manifestó: *“La notificación de título de crédito fue hecha a través de la prensa, en un diario de mayor circulación de la provincia de Santa Elena. Como se establece en la parte posterior del mismo título de crédito, fue publicado el 9 de noviembre de 2017 en el diario “Super Peninsular”. Además de publicar*

75. Zoila tuvo su pensión de montepío retenida por una deuda con el Estado, por falta de pago al CNT, que no está entre las excepciones a la prohibición constitucional de retención (alimentos y deudas al IESS), desde el mes de diciembre de 2019 hasta el mes de marzo de 2020, en total durante aproximadamente cuatro meses. En esos meses Zoila vivió de la caridad, tuvo que endeudarse y entró en situación de particular vulnerabilidad por falta de ingresos para atender sus necesidades básicas.
76. ¿Pudo la CNT y demás autoridades estatales que conocieron el caso, cuando conoció informalmente la situación de Zoila, realizar alguna acción encaminada a proteger el derecho a la pensión de montepío y a no incurrir en la prohibición constitucional de retención de fondos del seguro social?
77. La CNT se limitó a requerir pruebas de que la accionante era adulta mayor, tenía discapacidad y los fondos retenidos procedían de una prestación del seguro social. No realizó un análisis sobre el origen de los recursos retenidos, ni la condición de vulnerabilidad, así como tampoco observó la situación de que la pensión de montepío era la única fuente de ingresos económicos.
78. Como se analizó al tratar el derecho a tener una atención prioritaria y especializada, tanto CNT, como el resto de autoridades y servidores públicos, como aquellos de la Defensoría del Pueblo como la jueza que conoció el caso, debieron realizar todas las acciones posibles desde el momento que conocieron informalmente el caso para que no se retengan los fondos de Zoila y se cumpla la prohibición constitucional.
79. La CNT, si consideraba la situación de vulnerabilidad de Zoila y brindaba atención prioritaria y especializada como ordena la Constitución, pudo evitar la pérdida de tiempo y el desgaste de energía de Zoila y Nelda ante la Defensoría del Pueblo (presentación de queja) y ante la Unidad Judicial (acción de protección).
80. La CNT, cuando tenga información por cualquier medio sobre fondos protegidos constitucionalmente para satisfacer necesidades de personas que reciben beneficios del seguro social, deberá escuchar con atención a la persona, considerar seriamente la versión y, de oficio, ratificar la información por los medios disponibles (por ejemplo, en el caso concreto, CNT pudo verificar la condición de beneficiaria de montepío, discapacidad o la edad a través del sistema informático de las instituciones

por la prensa, también notificamos a través de la empresa courier, y posterior lo hicimos con correos del Ecuador. La señora efectivamente había llegado a las oficinas de la CNT, pero nosotros como la mayoría de instituciones públicas tenemos en el segundo piso el departamento de coactiva y tenemos guardiana, seguramente por eso no pudo subir. La señora había tomado un turno para ser atendida, lamentablemente, por su tema de discapacidad no pudo esperar y no fue atendida porque no se comunicó a tiempo con la persona indicada para que le pudiera atender. La señora mismo lo ha mencionado que está muy consciente de que tenía una deuda con CNT y nos pidió simplemente un acuerdo de pago. La señora Zoila quiso arreglar, pero lamentablemente por su condición no se había podido acercar y había mandado a la sobrina. Vuelvo y le repito si la Defensoría del Pueblo hubiera justificado, se hubiera solucionado el conflicto.” Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, foja 105.

pertinentes) o incluso requerir la información por escrito a quien correspondiere. Ante la omisión de la empresa pública, la Defensoría del Pueblo y hasta la jueza que sustanció la causa, pudieron suplir la información, que por desconocimiento o por otra razón, supuestamente no aportó Zoila. En el caso, la jueza constitucional podía requerir de oficio el detalle de la información relacionada con la condición de la accionante y contar con los elementos necesarios.

81. Al respecto, el director nacional de recaudación y coactivas de la Contraloría General del Estado, manifestó:

La administración pública debe actuar de oficio. Tampoco puede ser impávida que ante una situación que se presenta de una ciudadana, hablando ya de la ciudadana, con sus cargas de derechos, ante una administración impávida, tenga que ella recurrir a buscar las formas, para que le pruebe la administración de que ella tiene una deficiencia. Si yo estoy viendo que la señora sufre de una deficiencia, qué es lo que tengo que hacer: atenderle de inmediato, porque ese es mi deber. El servidor público no está sobre la ley, el servidor público está al servicio de la ley, tiene que entender aquello, y de oficio emitir a las entidades, seguro social, bancos y decir sucede esto...eso es lo que hay que hacer. Entonces, aquí tampoco puede ser esperemos, voy a ver cuándo resuelvo, que pasen los días que tengan que pasar, eso es una falla.⁷⁶

82. La CNT, al no haber levantado la medida cautelar sobre un fondo no susceptible de retención, desde el primer momento que conoció informalmente que la situación de vulnerabilidad de Zoila y no hacer gestión de oficio alguna para el efectivo goce de la pensión de montepío, vulneró el derecho a la pensión de montepío e incumplió la prohibición constitucional de retener fondos provenientes del seguro social. Además, el retardo en las gestiones oficiosas de la CNT para verificar la condición de Zoila y para firmar el convenio de pago oportunamente, ocasionó que la deuda genere intereses, provocando, de este modo, un daño mayor al consumidor, perjudicando gravemente el goce de Zoila a su derecho de montepío.

3. El derecho a acceder a servicios públicos de calidad

83. La Constitución reconoce que todas las personas tienen el “*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 (énfasis añadido).
84. Este derecho tiene tres elementos. El primero es el acceso a bienes y a servicios públicos y el segundo y tercer elementos, cuando se accede, refiere a la forma cómo debe ser ese servicio. El primero se vulnera cuando, por algún tipo de barrera (cultural, física, geográfica, económica u otra índole), no es posible gozar el servicio

⁷⁶ Wagner Mantilla Cortés, versión en la audiencia ante la Corte. Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, foja. 105

⁷⁷ Constitución, artículo 66 (25).

público. El segundo elemento cualifica la forma cómo debe prestarse el servicio público: calidad, eficiencia, eficacia, buen trato. El tercer elemento tiene relación con la información que se debe ofrecer sobre el servicio: adecuada y veraz sobre el contenido y las características del servicio público.

85. Por la *calidad* de un servicio la Corte ha señalado que se define por su relación con varios factores variable o sujetos a cambio en cada caso, los cuales afectan de manera esencial el funcionamiento del servicio público. La Corte ha dicho que “[d]ada la *variabilidad de estos factores, la virtualidad real del principio no es otra que atribuir a la Administración facultades de regulación y planificación, de ejecución y adaptación y de control que permita asegurar y, en su caso, mejorar los niveles o estándares de prestación. En este sentido, los factores que permiten delimitar la calidad de un servicio público se encuentran determinados por los estándares que son propios de cada prestación, que debe traducirse en la máxima satisfacción del usuario*”.⁷⁸
86. En consecuencia, la calidad se aprecia por el cumplimiento de estándares reconocidos para el servicio público, a los que debe sumarse el grado de satisfacción de una persona usuaria. Si se cumple con los estándares y la persona está satisfecha por la forma cómo se realizó el servicio, será de calidad.
87. Por la *eficacia* el servicio debe cumplir con los objetivos para el que fue diseñado. Si se cumple con brindar el servicio telefónico ofertado, el servicio será eficaz. Por la *eficiencia*, el efecto debe lograrse con el mínimo de recursos posible y en el menor tiempo. Si el cobro de una deuda se lo hace de forma directa y consensuada, sin dilaciones y sin trámites judiciales, será eficiente.
88. El servicio público se entiende como una prestación que recibe una persona por parte del Estado o quien actúe a su nombre por concesión u otra circunstancia. Si bien se entiende que el servicio se presta para satisfacer una necesidad de la persona usuaria, también se debe incluir cualquier tipo de servicio que presta el Estado, aún aquellos que impliquen obligaciones por parte de la ciudadanía, tales como el cobro de impuestos o el cobro de deudas.
89. El servicio al que accedió Zoila tuvo dos momentos. El primero fue el acceder y usar una línea telefónica. Este aspecto no es parte controvertida en el caso. El segundo momento tiene que ver con la forma cómo la empresa pública cobró lo que Zoila le adeudaba. El cobro de deuda es una de las manifestaciones de un servicio ofrecido por el Estado. En consecuencia, debe ser de calidad, eficaz, eficiente y de buen trato, y también debe ofrecer información adecuada y veraz. El *buen trato* se refiere a prácticas y relaciones de respeto del servidor o servidora a la persona usuaria. Si el servicio produce malestar, dolor, sufrimiento, estrés, no se cumpliría el buen trato.

⁷⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1000-17-EP/20, párrafo 95.

90. De los hechos del caso se desprende, por el grado de satisfacción de Zoila, que el servicio de cobro no fue de calidad. Fue eficaz porque se cobró la deuda, con intereses e incluso con los gastos de abogados. No fue eficiente porque se pudo ubicar, con un poco de diligencia e iniciativa, directamente el domicilio de Zoila (los hermanos que vivían en la casa donde se ofreció el servicio podían haber proporcionado la nueva dirección de Zoila). Contratar abogados externos, publicar por la prensa, no aprovechar la oportunidad que se tenía cuando Zoila y su sobrina pedían reestructuración de la deuda, hizo que el servicio de cobro tarde más de lo necesario y sea caro. Por ello, no fue eficiente. Finalmente, a lo largo de los hechos del caso se puede apreciar en Zoila y su sobrina el dolor constante, el estrés, la sensación de no ser escuchada, la indiferencia y hasta la indolencia por parte de CNT. El servicio produjo, durante el cobro, un constante y profundo maltrato a Zoila.
91. Desde la perspectiva de la persona usuaria del servicio público, Zoila, tan poco eficiente fue el servicio de CNT que provocó que la deuda inicial, de aproximadamente 80 dólares en el 2012, se cobre en el año 2020 casi cuadruplicada.
92. La *información* se considerará *adecuada* cuando la persona usuaria puede comprender los requisitos y procedimientos para lograr el objetivo al recibir un servicio público o un servicio prestado por compañías privadas por delegación o concesión (tales como servicios de cobranza). La información será *veraz* cuando lo dicho por el servidor público corresponde a todas las posibilidades disponibles en el sistema jurídico, es aplicable y pertinente a las necesidades de la persona usuaria.
93. La información proporcionada a Zoila se limitó a cobrar la deuda por completo. CNT no dio la información adecuada a Zoila y su sobrina sobre las posibilidades de arreglo si es que tenía conocimiento del fondo de montepío, de la tercera edad y de la discapacidad. La empresa encargada de la cobranza omitió brindar información sobre cuestiones como exenciones, reducciones, condonaciones, convenios de pago y más. Además, abrió la posibilidad de un acuerdo de pago cuando la Defensoría del Pueblo hizo el requerimiento y cuando se realizó la audiencia dentro de la acción de protección. En este sentido, la información proporcionada por CNT a Zoila no fue adecuada ni veraz.
94. Por todas las razones expuestas, CNT vulneró a Zoila, cuando efectuó el cobro de una deuda, el derecho a acceder a servicios públicos de calidad, eficientes y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre el contenido y características del cobro de una deuda.

4. La obligación de cobrar deudas por parte de CNT y los derechos de la accionante

95. El Estado tiene la obligación de cobrar deudas. Esta actividad tiene importancia para poder contar con recursos públicos y que estos puedan ser utilizados de forma

efectiva para el cabal funcionamiento de un servicio. La falta de cobro de estas obligaciones podría provocar el desfinanciamiento del servicio, que conllevaría a una deficiente prestación del servicio público. Para cobrar las deudas, entre otros mecanismos, se encuentra el proceso de coactiva.

96. El proceso de coactiva es un mecanismo establecido en la ley para el cobro efectivo de lo debido al Estado.
97. Las entidades del sector público “*son titulares de la potestad de ejecución coactiva*”⁷⁹, que se ejerce privativamente por los empleados o empleadas recaudadoras de cada institución pública.⁸⁰ Cuando se trata de empresas públicas, éstas tienen potestad “*para la recaudación de los valores adeudados por sus clientes, usuarios o consumidores*”⁸¹, y, entre otras competencias, “*se podrá dictar las medidas cautelares tales como, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes...*”⁸²
98. Para levantar la medida cautelar, la persona obligada debe pagar la deuda, ofrecer una garantía bancaria o demostrar “*con las respectivas certificaciones, que los bienes sobre los cuales recaen, son no embargables...*”⁸³
99. De lo dicho se desprende que CNT tiene competencia para cobrar lo adeudado por Zoila y, si no fuere posible por otros medios, de iniciar el proceso coactivo en su contra.
100. En el caso estamos entre un deber jurídico de cobrar deudas por parte de CNT y, por otro lado, varios derechos involucrados y afectados en el caso de Zoila. Para saber si CNT podía, en el caso, establecer una medida cautelar con el propósito de cobrar una deuda, se debe observar lo dispuesto en la Constitución.
101. Cuando la Constitución establece que la prestación de montepío no es susceptible de cesión, embargo o retención⁸⁴, estamos frente a una regla clara. Frente al deber de la coactiva, esta regla constitucional prevalece e impide la retención de fondos provenientes del IESS.
102. La razón de ser de la norma se aprecia en los contornos del caso concreto. Cuando se puede valorar lo que significa una deuda de una persona de escasos recursos, como Zoila, y el valor adeudado a la Corporación Nacional de Telecomunicaciones, resulta insignificante el monto de lo adeudado para la empresa. La falta de pago del monto de lo adeudado a CNT no tiene un impacto considerable en su funcionamiento. CNT,

⁷⁹ Código Orgánico Administrativo, artículo 261.

⁸⁰ Código Orgánico Administrativo, artículo 262.

⁸¹ Ley Orgánica Empresas Públicas, disposición general cuarta.

⁸² Reglamento para el Ejercicio de la Potestad de Ejecución Coactiva de la CNT EP, artículo 29.

⁸³ Reglamento para el Ejercicio de la Potestad de Ejecución Coactiva de la CNT EP, artículo 29.

⁸⁴ Constitución, artículo 371.

por ejemplo, no quebraría o dejaría de funcionar si Zoila no paga o paga con retraso. En cambio, para Zoila el efecto del bloqueo fue devastador: tuvo dificultades para conseguir alimentos y medicamentos, recurrió a la caridad y a préstamos, entró en estado de necesidad y angustia.

103. Por lo expuesto, la prohibición constitucional de cesar, embargar o retener prestaciones del seguro social no fue cumplida en el caso y se vulneró la Constitución.

5. El derecho a la tutela judicial efectiva de derechos

104. La tutela judicial efectiva encabeza el capítulo constitucional de los derechos de protección. Según la Constitución:

*Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley...*⁸⁵

105. La tutela judicial efectiva es un derecho fundamental. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, la Corte considera importante a través de esta sentencia, sistematizar la jurisprudencia emitida al respecto por la Corte hasta el momento, seguir desarrollando dicho derecho y su contenido y dar luces para una mejor y más efectiva aplicación.

106. La jurisprudencia de la Corte ha tratado a la tutela judicial efectiva como un derecho autónomo⁸⁶ (declaración de la violación a la tutela judicial efectiva por irrespeto a uno de sus componentes); como un derecho que se puede analizar en conjunto con otros derechos⁸⁷, como el derecho de petición, defensa o motivación (por ejemplo, ha declarado violación a la tutela judicial efectiva y a la motivación por un mismo hecho); y como un derecho que puede ser reconducido a otros derechos vinculados (por ejemplo, ha declarado violación a la motivación cuando se ha invocado la tutela judicial efectiva).⁸⁸

107. La tutela judicial efectiva, como todo derecho reconocido en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, comprende una persona titular, un obligado y un contenido.

⁸⁵ Constitución, artículo 75.

⁸⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 2068-13-EP/19; sentencia N° 935-13-EP/19; sentencia No. 2098-13-EP/19.

⁸⁷ Corte Constitucional, sentencias 1943-12-EP/19; 341-14-EP/20; 1138-11-EP/20; 921-12-EP/20; 995-12-EP/20; Corte Constitucional, sentencias 1930-13-EP/20; 1943-12-EP/19; 200-13-EP/20.

⁸⁸ Véase también las sentencias 2996-17-EP/19; 262-13-EP/19; 2182-16-EP/20; 525-14-EP/20; 756-13-EP/20. Unidad Judicial Especializada de Violencia Contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar, Proceso No. 03283-2019-00255G.

108. El *titular* es toda persona que tiene una pretensión que busca una respuesta de carácter jurisdiccional; el *obligado* es cualquier órgano que ejerza facultades jurisdiccionales, así como autoridades administrativas en el ejercicio de sus competencias en el ámbito disciplinario o en la toma de decisiones sobre derechos; el *contenido*, que no es fácil precisar por tratarse de un derecho complejo y compuesto, cubre todo el espectro procesal, desde las condiciones para iniciar una acción o presentar una demanda, hasta la ejecución cabal de lo resuelto definitivamente por el órgano competente.

109. La Constitución, al establecer principios y derechos relacionados con la tutela judicial efectiva, establece un mínimo normativo que requiere desarrollo, configuración legislativa y protección jurisdiccional.

110. La jurisprudencia de la Corte ha determinado de forma consistente que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes⁸⁹, que podrían concretarse en tres derechos: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial⁹⁰; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión.⁹¹ La nominación de derechos, y no solamente momentos o elementos, cabe porque cada uno de ellos tiene titular, contenido propio, sujeto obligado y pueden ser exigibles; además denota la importancia que tiene cada uno de sus componentes para el sistema de administración de justicia y para las personas que requieren tutela efectiva de sus derechos.

111. Cada uno de estos componentes tiene, a su vez, elementos cuya inobservancia podría acarrear la violación al derecho a la tutela judicial efectiva. A pesar de que algunos elementos pueden ser analizados en más de un componente (por ejemplo, el derecho a recurrir puede ser analizado como derecho a la defensa, debido proceso, tutela efectiva o derecho autónomo), para ofrecer mayor seguridad jurídica, se debe precisar cuándo se viola el derecho y cuándo conviene realizar un análisis autónomo de sus elementos.

i) El derecho al acceso a la administración de justicia

112. El derecho al acceso a la administración de justicia se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión.

113. Se viola el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas (tasas desproporcionadas), burocráticas (exigencia de requisitos no establecidos en la ley o requisitos legales innecesarios), legales (requisitos normativos excesivos para

⁸⁹ A partir de uno de los primeros casos, Corte Constitucional, Sentencia 030 09-SEP-CC, en el caso 0100-09-EP, de 24 de noviembre de 2009.

⁹⁰ La Corte, en algunos casos, ha puesto “la debida diligencia”, “el debido proceso”, “la observancia del debido proceso”, o “la debida diligencia en la tramitación del proceso”.

⁹¹ Corte Constitucional, sentencia N° 1943-12-EP/19.

ejercer la acción o plantear el recurso), geográficas (lejanía que impide el acceso) o culturales (desconocimiento de las particularidades de las personas que dificultan el acceso, como el idioma o la comprensión del proceso).

- 114.** Al ser un derecho de configuración legislativa, como regla general no se considera como obstáculo o impedimento al acceso cuando quien activa a la administración de justicia inobserva los presupuestos o requisitos establecidos para que proceda la acción⁹²; cuando se trata de métodos alternativos de solución de conflictos, tales como el arbitraje en el que las partes al suscribir el convenio arbitral aceptan sus condiciones específicas; o cuando la ley exige que los costos de ciertas pruebas corran a cargo de quien solicita, como un peritaje.
- 115.** El *derecho a recibir respuesta* por parte de la autoridad competente se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida⁹³, por ejemplo cuando se dispone arbitrariamente el archivo de la causa⁹⁴ o si se declara el abandono de una acción siendo que la falta de impulso procesal es atribuible al órgano jurisdiccional⁹⁵.
- 116.** También se podría vulnerar el *derecho a recibir respuesta* cuando, desde la perspectiva de un juzgador de instancia o superior que puede apreciar todos los elementos del caso en análisis, la acción no surte los efectos para los que fue creada (*eficacia*).⁹⁶ En el expediente de una garantía constitucional existen las pruebas que demuestran una violación de derechos y el juzgador no lo declara. Por ejemplo, cuando en un *habeas corpus* se produjo una privación de libertad sin que haya existido flagrancia ni tampoco haya constancia de una boleta constitucional y, sin embargo, el juzgador no declara la violación de derechos. Cuando esto sucede, la garantía no es eficaz por no surtir los efectos para los que fue creada y se viola la tutela judicial efectiva por no recibir respuesta.
- 117.** Si en el caso se demuestra que se pudo ejercer la acción y tener una respuesta motivada (favorable o no) a la pretensión, entonces se garantizó el acceso a la justicia.
- 118.** El acceso a la justicia no implica que *la respuesta judicial* sea favorable a la pretensión o a los intereses de las partes procesales. Tampoco implica que no se resuelva sobre el fondo de la controversia si se incumplen los requisitos y exigencias previstas en la regulación procesal de cada tipo de contienda judicial.⁹⁷ En los recursos de casación, por ejemplo, la Corte ha descartado la violación de un derechos

⁹² La Corte ha incluido la petición y el recurso en acceso, en Corte Constitucional, sentencias N° 1234-14-EP-20, N° 114-14-EP/20, N° 914-14-EP/20, pero se podría considerar el acceso y todo lo concernido al recurso dentro del derecho a recurrir.

⁹³ Corte Constitucional, sentencias N° 770-13-EP/20, N° 689-19-EP/20, N° 427-14-EP/20.

⁹⁴ Corte Constitucional, sentencias N° 161-12-EP/20 y N° 437-12-EP/20.

⁹⁵ Corte Constitucional, sentencias N° 851-14-EP/20, N° 1234-14-EP/20, N° 478-14-EP/20.

⁹⁶ Corte Constitucional, sentencias N° 1851-13-EP/19, N° 283-14-EP/19 y N° 1851-13-EP/19, N° 879-11-JP/20, N° 3-19-JP/20, N° 335-13-JP/20, 679-18-JP/20.

⁹⁷ Corte Constitucional, sentencias N° 1433-13-EP/19, N° 838-14-EP/19.

bajo el argumento de que no se cumplieron los requisitos y que “*la tutela efectiva no conlleva necesariamente que, en todos los casos, exista una resolución sobre el fondo de la controversia.*”⁹⁸

ii) El derecho a un proceso judicial

- 119.** El *derecho a un proceso judicial* se materializa en el *debido proceso*, que instrumenta la tutela judicial efectiva, y comprende los actos que suceden desde que se presenta una acción ante la administración de justicia hasta que se ejecutoria una resolución o sentencia debidamente motivada.
- 120.** El debido proceso, a su vez, está conformado por las garantías enunciadas y desarrolladas en el artículo 76 de la Constitución, tales como el derecho a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, el derecho a la defensa, el derecho a recurrir, el derecho a obtener una solución al conflicto, mediante una sentencia motivada que resuelva sobre el fondo de la controversia.⁹⁹
- 121.** La Corte en varios casos ha declarado la violación de la tutela efectiva cuando se han violado garantías del debido proceso, como la motivación, la defensa, el cumplimiento de normas o el derecho a recurrir.
- 122.** Por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma.
- 123.** Si bien el derecho al debido proceso es un componente importante de la tutela efectiva, por el detallado desarrollo jurídico establecido en el artículo 76 de la Constitución, cada garantía del debido proceso podrá merecer un análisis autónomo sin que sea necesario, cuando fuere el caso, declarar al mismo tiempo la violación a la garantía analizada y a la tutela efectiva. Por ejemplo, si en un caso se demuestra que no hay motivación y se argumentó como parte de la tutela efectiva, bastará con la declaración de la violación de la garantía de motivación sin que sea necesario analizar ni declarar la violación al derecho a la tutela judicial efectiva.
- 124.** Otro ejemplo es el *derecho a recurrir*. Dentro del debido proceso judicial en la Constitución consta el derecho a recurrir. La Corte ha declarado la violación al acceso a la justicia y a la defensa cuando se ha vulnerado el derecho a recurrir. Como parte de la tutela efectiva, se ha declarado como violación al acceso cuando se ha negado un recurso contra la ley¹⁰⁰, no resuelve la solicitud de aclaración o

⁹⁸ Corte Constitucional, sentencia N° 0499-16-EP/21.

⁹⁹ Corte Constitucional, sentencia N° 1943-12-EP/19.

¹⁰⁰ Corte Constitucional, sentencias N° 275-12-EP/20, N° 608-14-EP/20, N° 755-12-EP/20.

ampliación¹⁰¹, se ha impedido una acción constitucional en casos de materia electoral fuera de período electoral, o se ha inobservado la adherencia al recurso o por la falta de pronunciamiento sobre un pedido de recurso. Por otro lado, el derecho a recurrir ha sido considerado como una expresión del derecho a la defensa y se ha considerado que se viola la defensa cuando no se permite la concesión, admisión, sustanciación y resolución de un recurso.¹⁰² Al constar el derecho a recurrir expresamente en la Constitución como parte del debido proceso¹⁰³, el juez o jueza podrá direccionar el análisis del derecho a recurrir de forma autónoma, cuando se argumente dentro de la tutela judicial efectiva o el derecho a la defensa.

125. Por otro lado, *el derecho a ser juzgado en un plazo razonable* es parte de las garantías judiciales en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).¹⁰⁴ El derecho a ser juzgado en un plazo razonable tiene cuatro elementos, que han sido desarrollados en la jurisprudencia de la Corte IDH¹⁰⁵ y por esta Corte Constitucional¹⁰⁶: i) la complejidad de la causa; ii) la actividad procesal del interesado; iii) la conducta de los servidores judiciales; y iv) la afectación generada a los derechos de la persona involucrada en el proceso.

126. La Corte ha determinado la violación del *plazo razonable* dentro de una categoría que la ha denominado “*falta al deber de cuidado en la actividad jurisdiccional*”¹⁰⁷. Como se puede apreciar, por el reconocimiento en la CADH y por el desarrollo jurisprudencial, el plazo razonable puede ser un eje transversal en el resto de elementos de la tutela efectiva (podría vulnerarse el derecho al plazo razonable en el acceso a la justicia, el debido proceso y en la ejecutoriedad de la sentencia), que puede tener un análisis autónomo, independiente de la “*debida diligencia*”. En consecuencia, el derecho al plazo razonable podría ser analizado como un elemento transversal de la tutela efectiva o, por tener un contenido propio, como un derecho autónomo.

127. Por otro lado, la *debida diligencia* es un principio procesal reconocido constitucionalmente¹⁰⁸, que enuncia un deber de los servidores judiciales y no

¹⁰¹ Corte Constitucional, sentencia N° 363-14-EP/20.

¹⁰² Corte Constitucional, sentencias N° 889-13-EP/20, N° 1061-12-EP/19.

¹⁰³ Constitución, artículo 76 (7)(m).

¹⁰⁴ CADH, artículo 8.

¹⁰⁵ Corte IDH, Caso Montesinos Mejía vs. Ecuador. Sentencia de 27 de enero de 2020. párrafo 179; sentencia de 9 de marzo de 2020, caso Noguera y otra v. Paraguay, párrafo 78; Corte IDH, sentencia de 22 de septiembre de 2009, caso Anzualdo Castro v. Perú, párrafo 156; Corte IDH, sentencia de 27 de enero de 2020, caso Montesinos Mejía v. Ecuador, párrafo 178-180; Corte IDH, sentencia de 8 de octubre de 2019, caso Perrone y Preckel Vs. Argentina, párrafo 141.

¹⁰⁶ Corte Constitucional, Sentencia N° 1584-15-EP/20, párrafo 31; Sentencia N° 1828-15-EP/20, párrafo 37.

¹⁰⁷ Corte Constitucional, sentencias N° 837-15-EP/20, N° 1234-14-EP/20, N° 837-15-EP/20, N° 1234-14-EP/20.

¹⁰⁸ Constitución, artículo 172:” Las servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia.”

reconoce un derecho. La falta del deber de cuidado en la tramitación de un proceso no implica necesariamente una violación de derechos. Comenzar algunos minutos tarde una audiencia o numerar de forma equivocada un expediente, por ejemplo, son manifestaciones de una falta de diligencia, pero no conllevan por sí solas a una violación de derechos. Sin la vinculación a una garantía del debido proceso o a un derecho específico, la invocación a la *debida diligencia* constituiría un mero incumplimiento de un deber por parte de los servidores judiciales. En cambio, siempre que una persona servidora judicial irrespete un componente de la tutela efectiva (acción, debido proceso o ejecutoriedad de decisiones), incumplirá el deber de debida diligencia.

128. Además, *la debida diligencia* es un principio que debe respetarse en todo momento de la tutela judicial efectiva y se relaciona estrechamente con otros principios procesales que rigen la actuación judicial, tales como la celeridad y la inmediación. En otras palabras, el deber de debida diligencia debe observarse durante el acceso, el debido proceso y en la ejecución de la sentencia.

129. Cada una de las hipótesis en que la Corte ha considerado la violación a la *debida diligencia*, se encuadran sin dificultad en otros componentes de la tutela judicial efectiva, como el retardo injustificado¹⁰⁹ (se podría analizar como vulneración al plazo razonable); falta de pronunciamiento respecto de las pretensiones¹¹⁰ (se podría analizar como vulneración al acceso a la justicia); no tomar medidas para que proceda un requisito de procedibilidad de una acción¹¹¹ (se podría analizar como vulneración al acceso a la justicia); ausencia de análisis en sentencia¹¹² (se podría analizar como vulneración a la motivación); no contestar a solicitud del accionante y declarar el abandono¹¹³ (se podría analizar como vulneración al acceso a la justicia); en recurso de casación, pronunciarse en admisibilidad sobre el fondo de los cargos de casación¹¹⁴ (se podría analizar como vulneración a la motivación).

130. Por otro lado, los efectos del irrespeto de una norma permiten diferenciar entre un deber de un servidor judicial, como *la debida diligencia*, de un derecho, como la tutela judicial efectiva. La violación del principio de *debida diligencia* podría conllevar a una sanción administrativa. En cambio, la violación de un derecho constitucional conlleva a la obligación de reparar integralmente.

131. Por no estar enunciada como una garantía dentro de la tutela judicial efectiva ni dentro del debido proceso, *la debida diligencia*, como los otros principios procesales, se considerará como un eje transversal y su vulneración será considerada siempre que esté analizada en conjunto con un derecho o una garantía procesal.

¹⁰⁹ Corte Constitucional, sentencia N°85-14-EP/20.

¹¹⁰ Corte Constitucional, sentencia N° 621-12-EP/20.

¹¹¹ Corte Constitucional, sentencia N° 981-12-EP/20.

¹¹² Corte Constitucional, sentencia N° 1144-14-EP/20.

¹¹³ Corte Constitucional, sentencia N° 1234-14-EP/20.

¹¹⁴ Corte Constitucional, sentencia N° 1516-14-EP/20.

132. La misma suerte que el principio procesal de la *debida diligencia*, tendrían el resto de principios procesales, como la inmediación o la celeridad. Estos principios deben ser analizados a la luz de los derechos y garantías de la tutela judicial efectiva y el debido proceso, y cuando se invoque podrán ser reconducidos al derecho o garantía que más se adecúe.
133. En consecuencia, el derecho a un debido proceso, como elemento de la tutela efectiva, se viola cuando se irrespete las garantías del debido proceso constitucional establecidas en el artículo 76 de la Constitución.
134. En los casos en que, con el mismo argumento, se considere la violación de la tutela judicial efectiva y de una garantía del debido proceso, el juez o jueza podrá reconducir el análisis a la garantía del debido proceso correspondiente que tiene desarrollo específico en la Constitución.

iii) El derecho a la ejecutoriedad de la decisión

135. Finalmente, el tercer componente de la tutela judicial efectiva es el derecho a la *ejecutoriedad de la decisión*. La ejecutoriedad de la sentencia es parte fundamental de la jurisdicción y del deber que tienen los jueces y juezas de ejecutar lo juzgado.¹¹⁵ Este derecho comienza cuando la resolución o sentencia se ejecutoria hasta que se cumple satisfactoriamente. Por este derecho, la decisión debe ser susceptible de ser ejecutada y cumplirse efectivamente lo decidido.
136. El juez o jueza debe hacer todo lo que esté a su alcance para hacer cumplir lo decidido. Para la ejecución de las decisiones jurisdiccionales se debe acudir a las vías correspondientes previstas en la ley.
137. Si no se ejecuta la sentencia ejecutoriada, por cuestiones como la existencia de errores que impiden su cumplimiento o no establecen plazo para cumplir una obligación, se impide su ejecución¹¹⁶, no se la ejecuta en sus propios términos o se la ejecuta de forma incompleta, defectuosa o inadecuada, la tutela de derechos no sería efectiva por incumplimiento de este elemento.¹¹⁷

138. En suma, el derecho a la *tutela judicial efectiva* se podrá analizar de forma autónoma al debido proceso, cuando se presenten elementos diversos o diferenciados de los que configuran las garantías del debido proceso, como el acceso a la justicia o la

¹¹⁵ Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 150.

¹¹⁶ Corte Constitucional, sentencia N° 145-15-EP/20.

¹¹⁷ Vanesa Aguirre Guzmán, *Tutela jurisdiccional del crédito en el Ecuador* (Quito: Ediciones Legales-UASB-E, 2012), p. 139: “Si el ordenamiento jurídico no garantiza que así sea, las sentencias se transformarían en meras declaraciones de buenas intenciones”.

ejecutoriedad de la sentencia. Cuando la tutela judicial efectiva es invocada o argumentada junto con una garantía del *debido proceso*, el juez o jueza podrá reconducir el análisis a la garantía del debido proceso que corresponda. El derecho al *plazo razonable* puede vulnerarse en cualquier momento o elemento de la tutela efectiva y podrá ser analizado de forma autónoma. Por otro lado, los principios procesales, como *la debida diligencia*, se podrán analizar en conjunto con los derechos o garantías que corresponda.

*
* *

- 139.** En el presente caso, la Corte analizará cada uno de los componentes de la tutela judicial efectiva: derecho al acceso a la administración de justicia, derecho al debido proceso y derecho a la ejecutoriedad de la sentencia.
- 140.** En cuanto al primer componente del *derecho al acceso* a la administración de justicia, *derecho a la acción*, a pesar de la condición de pobreza, Zoila acudió a la Defensoría del Pueblo y, mediante su patrocinio, pudo plantear la acción de protección de derechos. En este sentido, ejerció su derecho al acceso a la administración de justicia.
- 141.** En cuanto al segundo componente del derecho a la acción, *recibir respuesta*, si bien la pretensión fue conocida e incluso hubo una sentencia, la garantía constitucional no fue eficaz.
- 142.** La jueza se limita a considerar la potestad y las competencias de CNT y no hace consideración alguna de los derechos de Zoila.¹¹⁸ La Corte Constitucional puede apreciar que hubo violaciones a varios derechos: derecho a la atención prioritaria, derecho a la pensión de montepío, derecho a acceder a servicios públicos de calidad. En este sentido, la acción de protección no surtió los efectos esperados, la jueza no declaró la violación de derechos ni reparó adecuadamente a Zoila.
- 143.** Por estas consideraciones, la garantía no fue eficaz, la accionante no *recibió respuesta* por la violación a sus derechos, y se vulneró el primer componente de la tutela judicial efectiva.

¹¹⁸ La Unidad Judicial determinó “...consta documentadamente en el proceso, una orden de cobro...generada por una deuda en la CNT por parte de la accionante, que si bien es cierto tiene doble vulnerabilidad, sin embargo, como todo ciudadano debe cumplir con la cancelación de los servicios que contrata, y que legítimamente se ha iniciado un juicio coactivo en contra de la accionante, al que habiendo comparecido, sin embargo, no ha presentado fórmula de pago y/o cancelación que tiene con dicha entidad, a efectos de evitar la retención ordenada en dicha instancia, es decir, existe pendiente un trámite administrativo que la accionante no ha agotado a fin de evitar la retención dispuesta en dicha instancia...”. Corte Constitucional, Caso No. 889-20-JP, foja 3v.

- 144.** El *derecho al debido proceso judicial*, segundo elemento de la tutela efectiva, debe ser analizado de conformidad con los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.¹¹⁹ El debido proceso se aplica tanto a procedimientos jurisdiccionales como administrativos. En este caso se analizará exclusivamente el procedimiento en la garantía constitucional.
- 145.** En la presente causa, la jueza no tomó en cuenta la prohibición constitucional que determina que “[l]as prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención.”¹²⁰ Esta omisión puede ser analizada desde el derecho al cumplimiento de normas.
- 146.** El *derecho al cumplimiento de normas*, reconocido en la Constitución, establece que “[c]orresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.”¹²¹
- 147.** La Corte Constitucional ha establecido que “*aquello implica que a las autoridades administrativas y judiciales les corresponde respetar el marco normativo legal y constitucional vigente en cada caso identificándolo y garantizando que sea aplicado en la resolución de los asuntos puestos a su consideración. Asimismo, deben asegurar que los derechos de las partes sean observados a lo largo de todo proceso administrativo y judicial.*”¹²²
- 148.** En el caso, la jueza no hizo respetar una norma constitucional clara y vigente y, en consecuencia, no se aplicó en la sentencia dentro de la garantía constitucional. Por tanto, se vulneró este derecho componente del *debido proceso*.
- 149.** En el caso, *el derecho al cumplimiento de normas* se pudo haber invocado, analizado y declarado tanto de forma conjunta con la tutela judicial efectiva como de forma autónoma. Sin embargo, cuando se invoque, con los mismos argumentos, la violación de la tutela judicial efectiva y del cumplimiento de normas, por el contenido específico de la Constitución, por eficiencia y economía procesal, el juzgador podrá reconducir el análisis a la garantía pertinente y, cuando fuere el caso, declarar la violación de forma autónoma sin que sea necesaria la invocación ni el análisis de la tutela judicial efectiva.
- 150.** Por otro lado, a pesar de haber obtenido una decisión que no dio respuesta a las pretensiones de Zoila, la accionante tenía el derecho a recurrir. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo no apeló a la sentencia cuando tuvo la posibilidad de hacerlo. Si la Defensoría decidió acudir a una garantía constitucional, debió haber realizado una diligente defensa de los derechos de su patrocinada.

¹¹⁹ Constitución, artículo 76.

¹²⁰ Constitución, artículo 371.

¹²¹ Constitución, artículo 76 (1).

¹²² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1593-14-EP/20, párrafo 16.

151. Con relación al principio procesal de *debida diligencia*, en el caso se puede apreciar que siempre que se vulnera un componente del derecho a la tutela efectiva o del debido proceso, se incumple este principio procesal. Por ser un deber de todo servidor judicial y por ser un principio que debe observarse en todo momento de la tutela judicial efectiva, el análisis de este principio debe estar acompañado de un derecho reconocido en la Constitución.
152. En cuanto al tercer elemento, *el derecho a la ejecutoriedad de la decisión*, por cuanto la jueza negó la acción de protección, no cabe apreciar ni analizar en los hechos del caso si se ejecutó la sentencia de forma debida.
153. Por todas estas razones, la Unidad Judicial al negar la acción de protección sin analizar la vulneración de derechos alegados por la accionante vulneraron el derecho a la tutela efectiva y el derecho al cumplimiento de normas de la accionante.

6. Reparaciones

154. La Constitución establece que, cuando se declara una violación de derechos en sentencia, la jueza o juez debe ordenar la reparación integral.¹²³ De igual modo, determina que *“toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos”*¹²⁴ (énfasis añadido). Por este tipo de servicios prestados de forma deficiente, *“[e]l Estado responderá civilmente por los daños y perjuicios causados a las personas por negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo”*¹²⁵ (énfasis añadido).
155. Las modalidades y formas de reparación se encuentran desarrolladas en la ley.¹²⁶
156. La Corte considera que las violaciones de derechos a Zoila se produjeron por una deficiencia y descuido en la forma de prestar servicios públicos por parte de CNT, Defensoría del Pueblo y, en lo que corresponde, a la Unidad Judicial que conoció la acción de protección. En consecuencia, cabe la reparación integral.
157. La Corte para reparar los daños referidos, otorga las siguientes medidas de reparación, que deberán ser cumplidas dentro del plazo de seis meses:
- a. Por haber provocado que Zoila incurra en un estado de precariedad económica durante cuatro meses y por el sufrimiento que provocó, CNT deberá entregar a Zoila Gardenia Lainez Cabezas, la cantidad de dinero equivalente a lo que no

¹²³ Constitución, artículo 86 (3).

¹²⁴ Constitución, artículo 11 (9).

¹²⁵ Constitución, artículo 53.

¹²⁶ LOGJCC, artículo 18.

pudo disponer durante la retención. Es decir, si Zoila percibe la cantidad de doscientos dólares y no pudo disponer de esta cantidad durante cuatro meses, se le deberá entregar la cantidad de ochocientos dólares (USD 800).

- b. Por los daños inmateriales, la angustia y sufrimiento provocadas por la retención de los ingresos del IESS durante los meses que estuvo la cuenta bloqueada, la CNT deberá entregar a Zoila, por equidad, la cantidad de mil dólares (USD 1000).
 - c. CNT deberá otorgar disculpas a Zoila. Esto se efectuará mediante una comunicación dirigida y notificada a la beneficiaria de la medida en su domicilio con el siguiente contenido: *“CNT pide disculpas a Zoila Gardenia Lainez Cabezas y a su sobrina, Nalda Katusca Muñoz Lainez, por no haber actuado con la diligencia debida en el cobro de la deuda que tenía con CNT, no haber dado un buen trato, no haber considerado de forma oportuna su situación de persona adulta mayor, con discapacidad y escasos recursos económicos, y por haber bloqueado su cuenta bancaria en la que recibía su pensión de montepío a pesar de la prohibición constitucional.”*
 - d. Con el objetivo de evitar la repetición de hechos como los analizados en este caso, la CNT, en coordinación con el Mecanismo de Promoción y Protección de los derechos de las Personas Adultas Mayores y el Mecanismo Nacional de Protección de Personas Usuarias y Consumidoras de la Defensoría del Pueblo, deberá realizar las gestiones y coordinaciones necesarias para cumplir con la prohibición constitucional de cesar, embargar o retener prestaciones del seguro social. CNT establecerá protocolos internos que permitan, previo a establecer medidas cautelares dentro de procesos coactivos, identificar fácilmente quienes de sus deudores pertenecen a grupos de atención prioritaria y perciben pensiones por jubilación y otros. Para el efecto, CNT deberá informar a la Corte las medidas efectivas a tomar para no quebrantar la prohibición constitucional establecida en el artículo 371 de la Constitución.
 - e. Como medida de no repetición, se difundirá la presente sentencia entre los servidores del Consejo de la Judicatura con competencia para conocer garantías jurisdiccionales. Del mismo modo, la Defensoría del Pueblo deberá difundir la sentencia a los funcionarios públicos, encargados de garantizar de forma adecuada y eficiente los derechos a recibir una atención prioritaria en los servicios públicos.
 - f. Todas las medidas de reparación deberán ser cumplidas en el plazo de seis meses y comunicadas, al fenecer dicho plazo, a la Corte Constitucional.
- 158.** La Corte no puede ser indiferente al hecho de que la accionante recurrentemente ha manifestado que el dinero que recibía mediante la pensión de montepío se destinaba al pago de medicamentos necesarios para atender sus necesidades de salud. Las

personas tienen derecho a la salud¹²⁷ y parte de ese derecho es acceder a medicamentos de calidad, seguros y eficaces.¹²⁸ Los hechos sobre el derecho a la salud no han sido objeto de la acción y la Corte no puede declarar su violación. Sin embargo, la Corte insta a la Defensoría del Pueblo para que, en el ámbito de sus competencias, realice las gestiones que fueren necesarias, siempre que cuente con el consentimiento de Zoila Gardenia Lainez Cabezas y cumpla con los requerimientos pertinentes, para garantizar su derecho al acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces. Para el efecto, la Defensoría del Pueblo deberá hacerle conocer sobre lo dicho en este párrafo, brindar la asistencia que fuere necesaria e informar a la Corte en el plazo de seis meses.

V. Decisión

La Constitución Constitucional, conforme lo dispuesto en el artículo 436 (6) de la Constitución, artículo 25 de la LOGJCC, resuelve:

1. Declarar que la sentencia emitida por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Santa Elena de fecha 9 de marzo de 2020, en el marco de la acción de protección, vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de Zoila Gardenia Lainez Cabezas; aceptar la acción de protección presentada y revocar la decisión adoptada en dicho juicio.
2. Llamar la atención a la jueza que conoció la garantía constitucional, por no haber establecido que la pensión que recibía Zoila Gardenia Lainez Cabezas era inembargable. De igual modo, llamar la atención a la Defensoría del Pueblo por no haber solucionado de forma eficiente la situación de Zoila Gardenia Lainez Cabezas, previo a presentar la acción de protección.
3. Declarar que la CNT vulneró los derechos de Zoila Gardenia Lainez Cabezas a la atención prioritaria, a la pensión de montepío, al no embargo de las prestaciones económicas del IESS y a prestar servicios públicos de calidad.
4. Disponer como medidas de reparación integral a favor de Zoila Gardenia Lainez las dispuestas en los párrafos 157 y 158.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

¹²⁷ Constitución, artículo 32.

¹²⁸ Constitución, artículo 363 (7). Sobre el desarrollo de este derecho: Corte Constitucional, Sentencia 679-18-JP y acumulados.

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 (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 10 de marzo de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 889-20-JP/21

VOTO CONCURENTE

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

I. Objeto del voto concurrente

1. Estando conforme con la mayoría del análisis constitucional que se adoptó en la sentencia N°. 889-20-JP/21 (“**sentencia**”), discrepo con la argumentación en torno a la vulneración del derecho a acceder a servicios públicos de calidad, específicamente el numeral 3 del acápite IV de la sentencia.

II. Análisis constitucional

2. En la sentencia se afirma que “[e]l cobro de deuda es una de las manifestaciones de un servicio ofrecido por el Estado”. Esto, en referencia al servicio de telefonía que presta la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (“CNT”).
3. Sobre el cobro de la deuda por parte de la CNT, la sentencia concluye que “[d]e los hechos del caso se desprende, por el grado de satisfacción de Zoila, que el servicio de cobro no fue de calidad”.
4. Más adelante, se afirma que la acción de cobrar por parte del Estado, a través de la ejecución coactiva, constituye una de sus potestades privativas, que se ejerce por medio de los empleados recaudadores de las respectivas entidades públicas. Su finalidad, es cobrar los valores adeudados por sus clientes, usuarios o consumidores, al tenor de lo dispuesto en el artículo 261 del Código Orgánico Administrativo.¹²⁹
5. Dicho antecedente permite contextualizar los motivos de mi discrepancia. A la vez que se afirma que la acción de cobro de la CNT constituye parte del servicio público prestado, también se afirma que dicha acción de cobro es una potestad del Estado para la recuperación de los valores adeudados por los clientes.
6. Sin embargo, no se explica las razones por las que la acción de cobro constituye una necesidad pública que pueda ser calificada como parte de un servicio público¹³⁰. Sobre este punto, no concuerdo con tal análisis.

¹²⁹ Párr. 97 y sgts. de la sentencia.

¹³⁰ Derecho Administrativo General, Jorge Bermúdez Soto. Segunda Edición Actualizada. Pág. 250. “*son únicamente servicios públicos “las necesidades de interés general que los gobernantes de un país determinado, en un momento determinado, han decidido satisfacer por el procedimiento de servicio público”. (...) No siempre que el Estado crea un órgano estaremos ante un servicio público*”.

7. En la misma línea, refuto la argumentación de la sentencia, dado que los servicios que presta la CNT, en estricto sentido, no pueden ser otros que los indicados en su objeto social¹³¹. Respecto de ellos, no existe controversia en el caso que nos ocupa, pues la accionante no ha reclamado ninguna irregularidad en la prestación del servicio de telefonía.
8. Por otra parte, en cuanto al pago que realizan los usuarios de CNT, debe entenderse que aquello ocurre con ocasión del contrato mercantil celebrado entre dichas partes y comprende una de sus obligaciones esenciales, a manera de contraprestación por el servicio recibido.¹³²
9. Ahora bien, en atención a los hechos del caso, se evidencia que la CNT, en el marco de la ejecución coactiva¹³³ iniciada contra la accionante, inobservó la prohibición constitucional que le impedía embargar el monto de su pensión de montepío, al tenor de lo previsto en el artículo 371 de la Constitución.
10. Esta circunstancia generó la vulneración del derecho a la pensión de montepío de la accionante, más no al derecho a acceder a servicios públicos de calidad, como se afirma el numeral 3 del acápite IV de la sentencia.
11. Finalmente, cabe enfatizar que, el hecho de que la acción de cobro emprendida por la CNT, como lo referí en el pie de página N°. 2, no constituya parte del servicio público prestado, ni quiere decir que dicha entidad se encuentre exenta de observar y cumplir con los derechos y garantías reconocidas en la Constitución. Éstas

¹³¹ Artículo 2 del Decreto Ejecutivo No 218, publicado el 3 de febrero de 2020, que crea la empresa pública, Corporación Nacional de Telecomunicaciones: “El objeto de la empresa pública CORPORACIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES CNT EP comprende lo siguiente: a explotación de los servicios de telecomunicaciones, sean estos finales, portadores, de voz, imagen, datos, video, servicios de valor agregado, convergentes y multimedia, así como todos aquellos servicios que se creen, desarrollen o deriven a partir de los servicios antes mencionados o determinados por los progresos tecnológicos y técnicos en materia de telecomunicaciones. Entre los servicios antes mencionados se incluye la telefonía fija local y de larga distancia nacional e internacional, telefonía móvil, servicios móviles avanzados, télex, telefax nacionales e internacionales, radiotelefonía y telefonía celular, telefoto, transmisión de datos, acceso a la internet, televisión por suscripción, así como medios para la transmisión de programas de radiodifusión y televisión; y, cualquier otro servicio de telecomunicaciones que pudiera surgir sobre la base de una nueva tecnología. Estos servicios se podrán prestar a través de medios alámbricos e inalámbricos. Igualmente incluye la propiedad de equipos y medios de telecomunicaciones (...)”:

¹³² Artículo 8 del Reglamento para Clientes de Servicios que Presta la CNT EP: “Aprobada la solicitud, firmado el contrato de servicio e instalado y habilitado el servicio, el solicitante será considerado Cliente de la CNT EP, y asumirá los derechos y obligaciones establecidos en el mencionado documento, en sus anexos (solicitudes por cada nuevo servicio), en este reglamento, y **de manera especial el compromiso de pago de todos los servicios prestados** u ocasionados por la instalación de estos. Igualmente, la CNT EP se compromete a la prestación del o los servicios contratados y habilitados, en forma continua, regular y de acuerdo a las normas de calidad establecidas por la autoridad competente, salvo en los casos que constituyan eventos que puedan ser considerados como caso fortuito o de fuerza mayor o, por falta de pago oportuno de las facturas por servicios efectivamente prestados”. (énfasis añadido)

¹³³ Con fundamento en el artículo 261 del Código Orgánico Administrativo.

últimas deben ser cumplidas por la CNT, no sólo a favor de sus usuarios, sino de cualquier persona relacionada con la prestación del servicio.¹³⁴

12. En los términos prescritos, expreso mi voto concurrente.

Dr. Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en la causa 889-20-JP, fue presentado en Secretaría General el 19 de marzo de 2021, mediante correo electrónico a las 17:48; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹³⁴ Artículo 371 de la Constitución de la República del Ecuador: “Art. 371.- (...) *Las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos.*”