

Quito, D.M., 22 de noviembre de 2023

CASO 18-17-IN

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

SENTENCIA 18-17-IN/23

Resumen: La presente sentencia desestima la demanda de acción de inconstitucionalidad presentada en contra del literal c) del artículo 19 de la resolución C.D. 100 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, relativo a una de las condiciones para acceder a la pensión de montepío. Para el efecto, la Corte evidenció que los cargos de la accionante no permiten formular algún problema jurídico para su análisis.

1. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 5 de abril de 2017, Cruz Teresa Márquez Encalada demandó la inconstitucionalidad del literal c) del artículo 19 de la resolución C.D. 100 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que contiene el Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, aprobada el 21 de febrero de 2006 y publicada en el registro oficial 225 de 9 de marzo de 2006 (“**resolución impugnada**”).
2. Mediante auto de 13 de junio de 2017, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión de esta Corte admitió a trámite la demanda, negó la suspensión provisional de la disposición impugnada y requirió al Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y a la Procuraduría General del Estado que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas impugnadas, así como se dispuso la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el registro oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
3. El 27 de mayo de 2022, la accionante, entre otros aspectos, reiteró la pretensión de su demanda.

2. Competencia

4. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la LOGJCC, este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

3. Disposición cuya inconstitucional se demanda

5. En su demanda, la accionante impugnó la totalidad del literal c del artículo 19 de la resolución impugnada, que señala:

Artículo 19.- No habrá derecho a pensión de montepío:

c. Si a la fecha de fallecimiento del causante, el cónyuge sobreviviente hubiere estado legalmente separado por su culpa, o simplemente separado por más de cinco (5) años.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Las pretensiones de la acción y sus fundamentos

6. La accionante pretende que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada con fundamento en las siguientes alegaciones:

- 6.1. El literal c) del artículo 19 de la resolución impugnada priva del derecho al montepío a la cónyuge que mantenía vínculo matrimonial con el causante por el “simple hecho de una separación física por más de cinco años”, la que sería declarada, a criterio de la accionante, de manera “discrecional” por una trabajadora social del IESS. Específicamente, la accionante señaló lo siguiente:

[A] pesar de haber realizado por más de sesenta años el trabajo no remunerado del hogar, por el solo hecho de que mi difunto esposo vivía de lunes a viernes en otro lugar y pasaba conmigo los fines de semana durante diez años, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social me negó la pensión por seguro de muerte en base a (sic) un informe fraudulento realizado por la Trabajadora Social de la enunciada institución.¹

- 6.2. El literal c) del artículo 19 de la resolución impugnada, al establecer en una “simple resolución” del Consejo Directivo del IESS que no habrá derecho a pensión de viudez si a la fecha de fallecimiento del causante, el cónyuge superviviente hubiere estado separado por más de cinco años, vulneraría el

¹ Reverso de la hoja 15 del expediente constitucional.

principio de irrenunciabilidad de la seguridad social, establecido en el artículo 34 de la Constitución. Textualmente, la accionante menciona lo que sigue:

[M]ediante una simple Resolución, el Consejo Directivo del IESS viola este principio [el de irrenunciabilidad], y limita el derecho de la pensión por seguro de muerte a miles de mujeres y hombres por el solo hecho de haber estado separados por más de cinco años con el afiliado o jubilado, sin tomar en cuenta que muchas de estas personas se han dedicado por décadas al trabajo no remunerado del hogar, y por lo tanto, no han podido afiliarse, aportar y mucho peor jubilarse en el Sistema Público de Seguridad social (sic), como es mi caso señor Juez, que dediqué toda una vida al trabajo del hogar, y al momento de reclamar mi pensión por seguro de muerte o montepío, me encuentro con la sorpresa que el IESS me niega dicha pensión en aplicación del artículo 19 literal c) de la resolución C.D. 100 del Consejo Directivo del IESS.

B. Argumentos del IESS

7. El 11 de julio de 2017, el IESS solicitó que se rechace la demanda y se ratifique la constitucionalidad de la disposición impugnada. En respaldo de su pretensión, afirmó lo siguiente:
 - 7.1. Que de los artículos 193, 194, 195 y 196 de la Ley de Seguridad Social se puede advertir que los presupuestos de hecho, indispensables para configurar el derecho a las pensiones de viudez, orfandad u otros, son: a) el parentesco con el causante o convivencia en unión libre; y, b) la dependencia económica.
 - 7.2. En este contexto, indicó que el cumplimiento de la ley es obligatorio y aquello no constituye una excepción en el caso de cumplir requisitos para acceder a un derecho. Por consiguiente, consideró que, de llegar a faltar uno de los presupuestos referidos en el párrafo previo, no existiría la posibilidad de acceder al derecho a la pensión de viudez, orfandad u otros.
 - 7.3. El IESS afirmó que, respecto de la pensión de viudez, el legislador ha considerado que, para acceder al derecho, no es suficiente la relación de parentesco o la convivencia en unión libre, sino que además de dicha relación hace falta depender económicamente del causante. De ahí que la naturaleza de la pensión de montepío no es otra que un mecanismo de soporte para coadyuvar de alguna manera a cubrir los gastos del causante a favor de sus deudos, mientras estaba vivo.
 - 7.4. Asimismo, manifestó que no existe la inconstitucionalidad alegada por la accionante, por cuanto: (i) la norma impugnada simplemente desarrolla el concepto de dependencia económica conforme al fin de la pensión de montepío establecido en la Ley de Seguridad Social; y, (ii) la norma reconoce “el hecho

real” de que quien se encuentra separado por más de cinco años del causante, no depende económicamente del mismo.

7.5. También señaló que el artículo 370 de la Constitución establece con claridad y precisión la competencia entregada al IESS para regularse a sí mismo y para implementar normativa que permita efectivizar los derechos contenidos en la Ley de Seguridad Social y uno de ellos es el de montepío, que tiene carácter netamente económico pues, una vez alcanzado, se convierte en una pensión mensual, que cumple íntegramente con los requisitos exigidos por la ley.

7.6. Finalmente, la institución demandada enfatizó que, de no existir un riguroso control previo al otorgamiento de las prestaciones de la seguridad social, se estaría perjudicando gravemente al resto de afiliados pues el IESS es el responsable de precautelar la sostenibilidad del sistema de la seguridad social en el Ecuador.

8. Además, en el de 19 de abril de 2021, el IESS destaca que la demanda presentada por la accionante carece de una correcta y clara argumentación que demuestre la incompatibilidad del artículo 19 literal c) de la Resolución C.D. 100 con la Constitución de la República; en su opinión, de la demanda “no se advierte la subsunción del caso a la norma a aplicarse” y únicamente desde un interés particular se limita a enunciar las normas que considera vulneradas. Para fortalecer su argumento cita un extracto del argumento de la demanda “mediante una simple Resolución, el Consejo Directivo del IESS (...) limita el derecho de la pensión por seguro de muerte a miles de mujeres y hombres por el solo hecho de haber estado separados por más de cinco años con el afiliado jubilado” [énfasis eliminado].

C. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

9. El 17 de julio de 2017, la Procuraduría General del Estado solicitó que se rechace la demanda y se declare la constitucionalidad de la disposición impugnada. En respaldo de su pretensión, sostuvo lo siguiente:

9.1. La demanda presentada por la accionante carece de argumentos específicos y pertinentes que justifiquen la existencia de una incompatibilidad normativa, en consecuencia, incumple con lo previsto en el artículo 79.5. b de la LOGJCC.

9.2. Además, señala que el IESS tiene el deber ineludible de velar porque la determinación de la pensión de montepío se realice de manera ética y transparente, ya que de no existir este control riguroso, previo al otorgamiento de la respectiva pensión, se estaría perjudicando gravemente al resto de afiliados que poseen el derecho para acceder a los beneficios que confiere la seguridad social, pues su

alcance precisamente es el de precautelar el derecho que les asiste a los beneficiarios que acreditan el derecho a la pensión de viudez previsto en el Reglamento Interno del Régimen de Transición, del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

- 9.3.** Por último, arguye que de la demanda presentada por la impugnante se desprende su afirmación de que estuvo separada de su cónyuge por más de diez años, con la que evidencia que incumple con los presupuestos exigidos en la normativa pertinente para hacerse acreedora a la prestación de montepío. Asimismo, dicha alegación demuestra que la accionante está desnaturalizando el control abstracto de constitucionalidad, pues pretende obtener el reconocimiento de una pensión de montepío al margen de la ley.

5. Análisis constitucional

- 10.** El artículo 79.5 de la LOGJCC² exige que la demanda de inconstitucionalidad contenga: i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance; y, (ii) los argumentos *claros, ciertos, específicos y pertinentes*, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa. De esta manera, los accionantes deben cumplir con cierta carga argumentativa que permita a esta Corte realizar un pronunciamiento en el marco del control abstracto de constitucionalidad.³
- 11.** Lo señalado responde a que la Corte, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, debe analizar posibles inconstitucionalidades por cuestiones de forma y de fondo. Respecto de las de fondo, “las posibles incompatibilidades normativas entre las normas constitucionales y el contenido de las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Los argumentos de la demanda deben demostrar dicha incompatibilidad”.⁴
- 12.** En su jurisprudencia, esta Corte ha establecido varios supuestos en los que ha descartado una acción pública de inconstitucionalidad por evidenciar que los cargos planteados en la demanda no permiten formular un problema jurídico. Así, por ejemplo, en la sentencia 45-17-IN/21 de 11 de agosto de 2021, se estableció el supuesto de que, si en una demanda no existen argumentos de inconstitucionalidad, la Corte entiende que debe aplicarse el principio de presunción de constitucionalidad previsto en el artículo 76.2 de la LOGJCC, en virtud del cual es el accionante quien tiene la

² Artículo 79.5. a y b.

³ CCE, Sentencia 69-16-IN /21, 20 de octubre de 2021, párr. 35. En el mismo sentido, ver la sentencia 32-17-IN/21, 9 de junio de 2021, párr. 31.

⁴ CCE, sentencia 80-16-IN/21, 2 de junio de 2021, párr. 13.

carga de demostrar la inconstitucionalidad que alega. Textualmente, este Organismo señaló lo siguiente:

[E]l accionante se limita a expresar su inconformidad con lo resuelto en el decreto ejecutivo, pues considera que ‘los límites no son específicos en las unidades de linderación...’ [...] sin establecer qué disposiciones constitucionales se habrían infringido [...] Así se identifica que [...] sobre el argumento de que el decreto es contrario a la Constitución no señala las razones que justifiquen lo alegado. **Por consiguiente, esta Corte en aplicación del principio de presunción de constitucionalidad de la norma previsto en el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC descarta dichas alegaciones, debido a que solo existe una afirmación abstracta según la cual el decreto es contrario a la Constitución, sin que haya argumento alguno** (énfasis fuera de texto).

13. Asimismo, en la sentencia 31-17-IN/23 de 12 de octubre de 2023, esta Corte, ha precisado que escapa del ámbito de control abstracto de constitucionalidad las alegaciones que procuren obtener la declaración de violaciones de derechos cometidas por acciones u omisiones de autoridad pública o particular, pues estas tienen su vía a través de otras garantías constitucionales e incluso mediante la vía ordinaria.⁵
14. A partir de los supuestos referimos, se proceden a examinar los cargos de la accionante, contenidos en el párr. 6 *supra*. De esta manera, a partir del cargo esgrimido en el párrafo 6.1. *supra*, se advierte que la accionante únicamente expone su inconformidad con la aplicación de la disposición impugnada a su caso concreto, por cuanto su solicitud de otorgamiento de la pensión de montepío habría sido negada con base a un informe de una trabajadora social del IESS en el que no se habrían considerado las particularidades de la separación de la accionante con su cónyuge fallecido. En consecuencia, se advierte que la accionante pretende que la Corte se pronuncie respecto de la solicitud de concesión de la pensión de montepío, asunto que no corresponde a la acción pública de inconstitucionalidad. Por lo tanto, en esta sentencia no es posible formular un problema jurídico a partir del cargo examinado.
15. Sobre el cargo reseñado en el párrafo 6.2. *supra*, la accionante se limita a expresar su inconformidad con la norma impugnada, sin proporcionar un argumento claro, cierto,

⁵ Además de los ejemplos referidos, otros supuestos lo podemos encontrar en la sentencia 48-17-IN/23 de 16 de agosto de 2023. En esta sentencia la Corte desestimó una demanda de inconstitucionalidad porque no contenía cargos respecto de los cuales fuese posible efectuar un análisis en virtud de lo establecido en el artículo 79 de la LOGJCC. Específicamente, en este caso se estableció que el único cargo sobre el que podría existir un pronunciamiento “no señala cómo esta obligación exigida por la norma impugnada [...] resultaría contraria al deber de las y los ecuatorianos de ejercer la profesión con ética. En consecuencia, al no contar con un cargo mínimamente lógico sobre el cual pronunciarse, no resulta necesario entrar al fondo de este asunto”. Asimismo, en la sentencia 60-16-IN/21 de 22 de septiembre de 2021, esta Corte ha precisado que escapa del ámbito de control abstracto de constitucionalidad cualquier alegación que busque un examen respecto de la legalidad de una disposición jurídica por existir mecanismos regulares para dicho efecto.

específico y pertinente sobre una supuesta incompatibilidad en abstracto entre la norma impugnada y la Constitución. Particularmente, la accionante afirma que la norma impugnada vulnera el principio de irrenunciabilidad de la seguridad social. Sin embargo, nunca especifica que derecho se permitiría renunciar aplicando dicha norma, así como tampoco fundamenta de manera alguna cómo la norma impugnada sería incompatible con el principio de irrenunciabilidad de la seguridad social. En consecuencia, la Corte se ve impedida de formular un problema jurídico a partir de este segundo cargo.

16. En virtud de lo referido, y al no identificar argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre una supuesta incompatibilidad en abstracto entre la norma impugnada y la Constitución, la Corte se ve impedida de formular algún problema jurídico. De esta manera, conforme al principio de presunción de constitucionalidad, la norma impugnada deberá presumirse tal, pues la accionante no ha proporcionado argumentos que cumplan con la carga argumentativa que permita vencer dicha presunción.⁶
17. Por lo señalado, esta Corte se ve impedida de realizar apreciaciones adicionales en el presente caso. Cabe mencionar que, de considerarlo necesario, es posible proponer una nueva acción que cumpla los requisitos dispuestos en la LOGJCC.
18. Finalmente, dada la situación de la accionante respecto de sus alegaciones relacionadas con la presunta vulneración concreta de sus derechos, se deja a salvo las vías impugnatorias que considere pertinentes.

6. Decisión

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

1. **Desestimar** la demanda de inconstitucionalidad identificada con el **18-17-IN**.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁶ La Corte ya ha resuelto en un sentido similar en varios casos, véase por todas ellas la sentencia 31-17-IN/23, 11 de octubre de 2023, párr. 41.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 22 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 18-17-IN/23

VOTO SALVADO

Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, con respeto hacia los argumentos presentados por el juez ponente y por las juezas y jueces que votaron a favor de la sentencia 18-17-IN/23, aprobada en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 22 de noviembre de 2023, formulamos el presente voto salvado.
2. La sentencia 18-17-IN/23 desestimó la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Cruz Teresa Márquez Encalada (“**accionante**”) en contra del literal c) del artículo 19 de la Resolución C.D. 100 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que contiene el Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, aprobada el 21 de febrero de 2006 y publicada en el Registro Oficial 225 de 9 de marzo de 2006 (“**norma impugnada**”). La norma impugnada establece: “Artículo 19.- No habrá derecho a pensión de montepío: [...] c. Si a la fecha de fallecimiento del causante, el cónyuge sobreviviente hubiere estado legalmente separado por su culpa, o simplemente separado por más de cinco (5) años”.
3. En la sentencia 18-17-IN/23, la Corte consideró que los argumentos de la accionante: i) exponen su inconformidad con la aplicación de la norma impugnada en su caso concreto y pretenden que la Corte se pronuncie respecto de su solicitud de concesión de la pensión de montepío; y, ii) no son claros, ciertos, específicos y pertinentes. Luego de exponer estas razones, la sentencia 18-17-IN/23 concluye que no es posible formular un problema jurídico y que se deja a salvo las vías impugnatorias que la accionante considere pertinentes para que exista un pronunciamiento en cuanto a su caso concreto. Así también, para fundamentar su decisión, la sentencia 18-17-IN/23 acude a sentencias anteriores de la Corte, principalmente a la sentencia 45-17-IN/21.
4. Nuestro disentimiento radica precisamente en que la sentencia 18-17-IN/23 haya optado por desestimar la acción pública de inconstitucionalidad sin siquiera plantear un problema jurídico, así como en que haya hecho referencia a criterios analizados en una sentencia anterior de la Corte que, según nuestro criterio, no son aplicables en este caso. Por lo que, a continuación, exponemos las razones que sustentan nuestra posición.

5. Primero, no coincidimos con la sentencia 18-17-IN/23 en la interpretación que hace de la demanda para fundamentar su decisión de desestimar la acción. La sentencia interpreta que la accionante buscaba un pronunciamiento de la Corte para su caso, específicamente en cuanto a su solicitud de concesión de la pensión de montepío ante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. A nuestro criterio, si bien la accionante hace referencia a su caso concreto en la demanda, lo hace de forma ejemplificativa para demostrar cuál es el impacto de la norma impugnada en la realidad. Tal es el caso que la accionante, en su escrito presentado el 27 de mayo de 2022, indica:

Acuso la mala fe y deslealtad procesal por parte del representante del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS en alegato de fecha 20 de abril de 2021, ya que se pretende inducir a error a sus autoridades, alegando que mi planteamiento lo hago con el fin de obtener beneficios personales, afirmación que resulta por demás absurda, ya que mi pretensión en la demanda es la declaratoria de constitucionalidad de un acto normativo, en ningún momento estoy solicitando la declaratoria de un derecho a mi favor.

6. En nuestra opinión, no sólo que la intención de la accionante en este proceso es clara, sino que los argumentos relativos al impacto de la norma en casos concretos no necesariamente deben ser motivo para inadmitir o desestimar una acción pública de inconstitucionalidad. De hecho, en ciertas ocasiones tal argumentación puede ser útil para la Corte al momento de resolver este tipo de acciones y determinar la manera en que, por ejemplo, normas que en apariencia son neutras, pueden tener impactos discriminatorios o desproporcionados en ciertos grupos vulnerables. En múltiples ocasiones, la Corte ha tomado en cuenta el impacto de las normas impugnadas en la realidad al momento de realizar el control de constitucionalidad y, específicamente, al momento de analizar si una limitación de derechos es o no desproporcionada en relación con el fin que persigue. Así, por ejemplo, en la sentencia 34-19-IN/21 y acumulados, la Corte consideró dentro su análisis el contexto de violencia que viven las mujeres, así como la clandestinidad que se genera a partir de la penalización del aborto, y concluyó que las normas que preveían la penalización del aborto consentido en casos de mujeres víctimas de violación eran inconstitucionales.¹ Esto no implica que la Corte deba resolver casos particulares en sentencias de acciones públicas de inconstitucionalidad; ciertamente el análisis constitucional debe ser abstracto, mas esto no impide que se tome en cuenta, al momento de decidir, el impacto de la norma en la realidad a luz de los ejemplos de su aplicación.
7. Segundo, consideramos que, una vez que una demanda de acción pública de inconstitucionalidad es admitida a trámite, a la Corte le corresponde realizar el control de constitucionalidad de las normas impugnadas. Según nuestro criterio, desestimar una acción pública de inconstitucionalidad sin realizar análisis de constitucionalidad alguno de las normas impugnadas, como lo hace la sentencia 18-17-IN/23, es contrario

¹ Ver, CCE, sentencia 34-19-IN/21 y acumulados, 28 de abril de 2021.

al principio de control integral que, de acuerdo con el artículo 76 de la Constitución, rige el control abstracto de constitucionalidad. Además, el hecho de desestimar una acción pública de inconstitucionalidad por la supuesta falta de argumentos claros, específicos y pertinentes es, en todo caso, un examen propio de la fase de admisión. De hecho, consideramos que la falta de argumentos claros no es una razón para, sin más, desechar una demanda ya que, inclusive en fase de admisión, el incumplimiento de este requisito podría ser subsanado de conformidad con fundamento en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. A pesar de ello, la sentencia 18-17-IN/23 desestima la acción, sin plantear problemas jurídicos por la supuesta falta de argumentos claros, a pesar de que la demanda superó la fase de admisión sin que siquiera se requiera a la accionante que complete su demanda.

8. A partir de los argumentos expuestos por la accionante en su demanda, estimamos que era viable plantear un problema jurídico en el que se analice si la limitación de derechos de la norma impugnada (*i.e.* limitar el acceso a la prestación de montepío al cónyuge sobreviviente que “por su culpa” hubiere estado legalmente separado del causante por más de 5 años), es compatible con los principios de competencia y reserva de ley reconocidos en los artículos 226 y 132 y 133, respectivamente. Al respecto, en varias ocasiones, la accionante cuestiona que se haya limitado su derecho a la seguridad social a través de, en términos de la propia accionante, una “simple Resolución del Consejo Directivo del IESS”. Específicamente, la Corte debió pronunciarse acerca de si es, o no, factible que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social establezca requisitos no previstos en la ley para acceder a una prestación de seguridad social (*i.e.* determinar los beneficiarios de una prestación).
9. Asimismo, en nuestra opinión, era viable que la Corte plantee un problema jurídico con el fin de determinar si la limitación del derecho a la seguridad social previsto por la norma impugnada es o no proporcional. Por lo que, consideramos que la Corte perdió la oportunidad de tomar en cuenta, dentro de este análisis, el factor de género que pudo ser determinante en este caso ya que todavía, de forma desproporcionada, las mujeres que dedican su vida a las labores de cuidado dependen económicamente de su pareja. En tales casos, es común que las mujeres no cuenten con una fuente de ingresos autónoma, ahorros propios y que ni siquiera puedan acceder, a título propio, a múltiples prestaciones de seguridad social. Para ellas, el beneficio de montepío podría ser la única fuente de ingresos luego de la muerte de su cónyuge. Dentro de este análisis, se pudo haber tomado en cuenta y dado alcance a múltiples normas de la Constitución que reconocen y buscan la protección del trabajo no remunerado y de cuidado que se realiza en el hogar (*e.g.* artículos 34 y 333). La propia accionante trae a colación esta problemática social en su demanda cuando manifiesta que la norma impugnada:

[l]imita el derecho a la pensión por seguro de muerte a miles de mujeres y hombres por el solo hecho de haber estado separados por más de cinco años con el afiliado o jubilado, sin tomar en cuenta que muchas de estas personas se han dedicado por décadas al trabajo no remunerado en el hogar, y por lo tanto, no han podido afiliarse, aportar y mucho peor jubilarse en el Sistema Público de Seguridad Social [...].

10. Tercero, estimamos que algunos de los criterios anteriores de la Corte que se citan en la sentencia 18-17-IN/23 (*i.e.* de la sentencia 45-17-IN/21) no son aplicables en este caso. Si bien los casos mantienen similitudes, existen diferencias sustanciales que, según nuestro criterio, no fueron tomadas en cuenta en la sentencia 18-17-IN/23 y que, más bien, se optó por limitarse a transcribir y utilizar fragmentos aislados de la sentencia referida. En efecto, en la sentencia 45-17-IN/21 no se desestimó una acción pública de inconstitucionalidad, sin plantear problemas jurídicos y realizar control de constitucionalidad alguno, exclusivamente por la falta de argumentos claros. En ese caso, la Corte sí realizó el examen abstracto de constitucionalidad de las normas impugnadas ya que resolvió un problema jurídico relativo a la posible incompatibilidad con el principio de competencia y, además, expresamente indicó que no encontró vicios de inconstitucionalidad de las normas impugnadas por la forma ni por el fondo.²
11. Por los motivos expuestos, nos apartamos del razonamiento y la decisión de la sentencia 18-17-IN/23, en cuanto consideramos que la Corte debió plantear problemas jurídicos, con base en los cargos expuestos por la accionante en la demanda de acción pública de inconstitucionalidad, y realizar el examen abstracto de inconstitucionalidad correspondiente.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

² Ver, CCE, sentencia 45-17-IN/21, 11 de agosto de 2021.

Razón: Siento por tal que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 18-17-IN, fue presentado en Secretaría General el 30 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 18:26; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 18-17-IN/23

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con el debido respeto a las decisiones de la Corte Constitucional, manifiesto que no estoy de acuerdo con el análisis realizado en el voto de mayoría de la sentencia 18-17-IN/23, aprobada el 22 de noviembre de 2023. Así, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, emito este voto salvado.
2. Para contextualizar el presente voto, es importante identificar con claridad la norma impugnada. En su demanda, la accionante impugnó el literal c del artículo 19 de la resolución C.D. 100 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que contiene el Reglamento Interno del Régimen de Transición del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, aprobada el 21 de febrero de 2006 y publicada en el registro oficial 225 de 9 de marzo del mismo año.
3. Dicha disposición determina que:

Artículo 19.- No habrá derecho a pensión de montepío:

c. Si a la fecha de fallecimiento del causante, el cónyuge sobreviviente hubiere estado legalmente separado por su culpa, o simplemente separado por más de cinco (5) años.
4. La accionante en su demanda establece que, de acuerdo con el artículo 3 de la Constitución de la República, al Estado le corresponde promover el efectivo goce de los derechos constitucionales, en particular, la seguridad social entre otros.
5. A la luz del artículo 34 de la misma Norma Suprema, argumenta que el derecho a la seguridad social es irrenunciable, por lo que al Estado le corresponde garantizar y hacer efectivo el ejercicio pleno de este derecho. Además, considera que esta prerrogativa incluye a las personas que realizan trabajo remunerado en los hogares.
6. En virtud de lo expuesto, considero que era pertinente formular un problema jurídico en el que se verifique si la disposición impugnada es contraria al derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 34 de la CRE.¹

¹ CRE, artículo 34: “El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad,

7. Respecto al derecho a la seguridad social, la Corte ha señalado que:

es un derecho irrenunciable, será deber y responsabilidad primordial del Estado, y se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, principios que deben observarse con especial atención para la creación, mantenimiento de cualquier prestación o proceso relacionado a este derecho.²

8. En este sentido, se podría observar que el derecho a la seguridad social se enmarca dentro de los derechos económicos sociales y culturales. Dicho derecho tiene como principal objetivo proteger a las personas frente a contingencias producidas por diferentes causas (*i.e.* enfermedad, maternidad, discapacidad, invalidez, desempleo, muerte, vejez).³
9. Sobre la pensión de montepío, la Ley de Seguridad Social en su artículo 9 (h) determina que “[f]orma 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”.
10. A mi consideración, el derecho a la pensión de montepío es irrenunciable para aquellas personas que reúnen los requisitos para acceder a ella. Uno de estos grupos es justamente el de las o los cónyuges del asegurado o asegurada fallecida.
11. Respecto a este derecho, la Observación General 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU señaló que “incluye el derecho a *no ser sometido a restricciones arbitrarias* o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado” (énfasis añadido). En tal virtud, cuando se emite una ley que contemple restricciones arbitrarias para el ejercicio del derecho, esta se torna en inconstitucional.
12. En esta línea, el artículo impugnado por la accionante contiene dos restricciones al ejercicio del derecho a la seguridad social. Estas responden a (i) que exista una “separación

obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas. El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo”.

² CCE, sentencia 105-10-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 18.

³ CCE, sentencia 145-17-EP/23, 8 de marzo de 2023, párr. 65.

legal” entre los cónyuges, con responsabilidad del beneficiario de la pensión de montepío; y, (ii) que exista una separación por más de 5 años entre los cónyuges.

13. A mi consideración, dichos límites son poco objetivos como (i) la razón por la que los cónyuges se encuentran separados; y, (ii) al tiempo de separación entre ellos. Esto se reafirma cuando se refiere a “separación”, el cual es un término jurídico no determinado por parte de la legislación nacional. Distinta sería la situación si la norma se referiría a “divorcio” pues aquella institución se encuentra regulada por la ley de la materia.
14. Cuando se afirma que el derecho al montepío se pierde por la separación de los cónyuges, su interpretación se presta a confusiones pues la “separación” es un término subjetivo sujeto a la discrecionalidad de quien evalúa la situación. Dicha discrecionalidad se incrementa cuando se le confiere la capacidad de evaluar la “separación” de los cónyuges a un servidor público -trabajador social del IESS-, sin parámetros claros y objetivos.
15. De esta forma, las restricciones a las que me he referido generan que la norma sea contraria al derecho a la seguridad social y, por lo tanto, considero que debía declararse la norma como inconstitucional.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 18-17-IN, fue presentado en Secretaría General el 05 de diciembre de 2023, mediante correo electrónico a las 08:54; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)