

Quito, 28 de julio de 2021.

**CASO No. 2936-18-EP**

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

**SENTENCIA No. 2936-18-EP/21**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la sentencia de segunda instancia emitida dentro de la acción de protección No. 09286-2017-01593 y declara vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Luego de verificar los presupuestos excepcionales para la procedencia del control de mérito, la Corte resuelve la acción de protección presentada por Doris Janeth Escobar Rodríguez en contra del Hospital de Especialidades Teodoro Maldonado Carbo y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y declara la vulneración de los derechos a la salud, a la seguridad social, a la seguridad jurídica y a la vida digna.

**Contenido**

<b>1. Antecedentes y procedimiento .....</b>	<b>2</b>
1.1. Antecedentes procesales .....	2
1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional .....	3
<b>2. Competencia .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Fundamentos de las partes .....</b>	<b>3</b>
3.1. Fundamentos de la acción y pretensión .....	3
3.2. Posición de la autoridad judicial demandada.....	4
<b>4. Análisis constitucional .....</b>	<b>5</b>
4.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.....	5
<b>5. Presupuestos para el control de mérito.....</b>	<b>8</b>
<b>6. Acción de protección.....</b>	<b>9</b>
6.1. Alegatos de los sujetos procesales .....	9
6.1.1. Fundamentos de la acción de protección.....	9
6.1.2. Argumentos del IESS .....	13
6.2. Hechos probados.....	15
6.3. Análisis del mérito del proceso originario .....	18
6.3.1. Los derechos a la salud y a la seguridad social de las personas artesanas .....	19
6.3.2. La atención médica negada por el Hospital Teodoro Maldonado Carbo por la mora en el pago de aportaciones .....	21
6.3.3. Las glosas administrativas por responsabilidad patronal .....	23
6.3.4. El proceso coactivo y la retención de las pensiones jubilares y de montepío .....	27
<b>7. Reparación integral .....</b>	<b>31</b>
7.1. Medidas de restitución .....	31
7.2. Medidas de compensación .....	32

7.2.1. Daño material .....	32
7.2.2. Daño inmaterial .....	33
7.3. Medidas de satisfacción .....	34
7.4. Medidas de no repetición .....	34
<b>8. Responsabilidad y repetición .....</b>	<b>35</b>
<b>9. Decisión .....</b>	<b>35</b>

## **1. Antecedentes y procedimiento**

### **1.1. Antecedentes procesales**

1. El 17 de abril de 2017, Zaida Rovira Jurado, Coordinadora General Defensorial Zonal 8 de la Defensoría del Pueblo, en representación de la señora Doris Janeth Escobar Rodríguez (en adelante, “Doris Escobar”), presentó una acción de protección en contra de la directora general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, “IESS”); de la directora provincial del IESS del Guayas; y, del gerente general del Hospital de Especialidades Teodoro Maldonado Carbo<sup>1</sup>. En la demanda, se alegó que el IESS vulneró los derechos de Doris Escobar al iniciar glosas administrativas por responsabilidad patronal en su contra para cobrar la atención médica que había recibido para tratar un cáncer de mama entre los años 2010 y 2012 y por haber iniciado un proceso coactivo para cobrar dichas glosas, dentro del cual se retuvo y embargó la totalidad de las pensiones que recibía por invalidez y montepío.
2. En sentencia de 19 de mayo de 2017, la jueza de la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en Guayaquil aceptó la acción planteada y declaró la violación por parte del IESS de los derechos de Doris Escobar a la salud, a la seguridad social y a la seguridad jurídica, protegidos en los artículos 32, 34, 50, 82 y 362 de la Constitución. Inconforme con la decisión, el IESS interpuso recurso de apelación.
3. Mediante sentencia de mayoría de 12 de septiembre de 2018, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas reformó la sentencia de primera instancia y únicamente declaró la vulneración del derecho a la vida digna por la retención de las pensiones de invalidez y jubilación. Ambas partes solicitaron la aclaración de la sentencia, peticiones que fueron negadas mediante auto de 5 de octubre de 2018, notificado el 9 de octubre del mismo año.
4. El 7 de noviembre de 2018, Doris Escobar presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de segunda instancia de 12 de septiembre de 2018, emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas.
5. El 8 de noviembre de 2018, Jefferson Franklin Gallardo León, en calidad de director provincial del Guayas del IESS, presentó una acción extraordinaria de

<sup>1</sup> El proceso se signó con el No. 09286-2017-01593.

protección en contra de la sentencia de primera instancia de 19 de mayo de 2017 y en contra de la sentencia de segunda instancia de 12 de septiembre de 2018.

## **1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional**

6. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de 16 de abril de 2019, sorteó la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
7. El 15 de mayo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las juezas Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín y el juez Hernán Salgado Pesantes, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada por Doris Janeth Escobar Rodríguez el 7 de noviembre de 2018. Por otro lado, inadmitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada el 8 de noviembre de 2018 por Jefferson Franklin Gallardo León, en calidad de director provincial del Guayas del IESS.
8. En sesión ordinaria de 10 de marzo de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió tramitar la causa No. 2936-18-EP obviando el orden cronológico del despacho de causas, en virtud del artículo 7 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, tomando en consideración la condición de doble vulnerabilidad de la accionante al ser una adulta mayor jubilada por invalidez que padece una enfermedad catastrófica.
9. Mediante auto de 25 de marzo de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento del caso y convocó a los sujetos procesales a audiencia pública por vía telemática, la cual se realizó el jueves 22 de abril de 2021 a las 10H00 horas. A la audiencia pública antes señalada comparecieron Doris Janeth Escobar Rodríguez junto a sus abogados Ángel Valenzuela Salcedo y Marco Pacheco Espíndola, así como Ukles David Cornejo Marco en representación del IESS.

## **2. Competencia**

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución, y 58 y 191 número 2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

## **3. Fundamentos de las partes**

### **3.1. Fundamentos de la acción y pretensión**

11. La accionante sostiene que la sentencia impugnada vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica (artículos 75; 76, número 7, letra *l*; y, 82 de la Constitución).
12. Respecto al debido proceso en la garantía de motivación, la accionante plantea los siguientes cargos:

- 12.1.** La sentencia, al resolver las alegaciones respecto a las glosas administrativas generadas por responsabilidad patronal, no se pronuncia sobre todos los derechos demandados y declarados vulnerados en la sentencia de primera instancia, en particular, sobre el derecho a la salud y la pertenencia de la afectada a un grupo de atención prioritaria.
- 12.2.** La sentencia se limita a declarar la improcedencia de la acción de protección para impugnar una glosa administrativa por existir vías ordinarias, sin antes analizar las alegaciones respecto a la vulneración de derechos.
- 13.** Respecto a la tutela judicial efectiva, la accionante plantea los siguientes cargos:
- 13.1.** No se examinó el fondo del asunto, por cuanto la sentencia impugnada no habría *“realizado un razonamiento de la normativa constitucional y legal aplicable al caso”*.
- 13.2.** La sentencia impugnada, al reformar la sentencia de primera instancia, no analizó los derechos a la salud y su componente de gratuidad, a una vida digna, a la seguridad jurídica, a la igualdad material, así como tampoco consideró los principios de protección especial, atención prioritaria y acciones afirmativas para las personas que tienen varias condiciones de vulnerabilidad.
- 13.3.** La accionante tiene doble condición de vulnerabilidad y, por ende, merecía por parte del Estado un acceso a la justicia más eficaz y directo.
- 14.** Finalmente, en relación con la alegada vulneración a la seguridad jurídica, la accionante plantea los siguientes cargos:
- 14.1.** La sentencia impugnada no atendió las supuestas vulneraciones cometidas por el IESS a sus derechos a la salud en el componente de gratuidad, a una vida digna, a la seguridad jurídica, igualdad material, así como tampoco aplicó los principios de protección especial, atención prioritaria y acciones afirmativas, para las personas que tienen varias condiciones de vulnerabilidad.
- 14.2.** La sentencia no aplicó los artículos 11 numerales 2 y 5, y 426 de la Constitución.
- 3.2. Posición de la autoridad judicial demandada**
- 15.** A pesar de haber sido debidamente notificadas, las autoridades judiciales demandadas no respondieron los fundamentos de la acción ni comparecieron a la audiencia pública convocada en el presente caso.

#### 4. Análisis constitucional

16. La accionante considera que la sentencia impugnada ha vulnerado sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación, a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica. En lo principal, los fundamentos para reclamar la violación de los tres derechos se relacionan con la alegación de que la sentencia no analizó los derechos alegados respecto a las glosas administrativas generadas por responsabilidad patronal y que fueron declarados vulnerados por la sentencia de primera instancia. A juicio de la accionante, la sentencia impugnada se limitó a declarar la improcedencia de la acción por la existencia de vías ordinarias para impugnar las glosas administrativas. En atención a lo anterior, la Corte realizará el análisis constitucional a la luz del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por ser el marco más adecuado para el análisis de dicha alegación.

##### 4.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación

17. La accionante alega vulnerado el derecho por dos cargos: (i) la sentencia no se pronunció sobre las alegaciones relativas a las glosas administrativas, por lo que no analizó todos los derechos que fueron alegados en la demanda y que se declararon vulnerados en la sentencia de primera instancia; y, (ii) la sentencia declaró la improcedencia de la acción de protección para impugnar una glosa administrativa dada la existencia de vías ordinarias, sin analizar las alegaciones respecto a la vulneración de derechos.

18. Como ha señalado esta Corte, para verificar la suficiencia de la motivación en una decisión judicial, es importante identificar primero la estructura de la motivación de la sentencia impugnada –sus fundamentos– para situar de forma adecuada los cargos en su contra<sup>2</sup>. Esto, en cuanto, para que una decisión judicial respete la garantía de motivación, es necesario que todos los problemas jurídicos resueltos contengan una argumentación mínimamente suficiente.

19. En el presente caso, para resolver la cuestión puesta a su conocimiento, la sentencia impugnada se plantea expresamente los siguientes problemas jurídicos:

1.- *¿Es la Acción de Protección la vía correspondiente para conocer respecto de las glosas emitidas por el IESS generadas por responsabilidad patronal de la actora y dejarlas insubsistentes?*

2.- *¿El acto de retener valores originados por el pago de pensiones jubilares y montepío producto de acciones de cobro dentro de un proceso coactivo, vulnera la garantía prevista en el tercer inciso del Art. 371 de la Constitución del Ecuador?*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1442-13-EP/20, de 24 de junio de 2020, párr. 17.

20. Dado que los cargos planteados por la accionante se refieren exclusivamente al primero de los problemas jurídicos resueltos en la decisión impugnada, es este el que será objeto de análisis por parte de esta Corte.
21. Esta Corte ha indicado que, para que una sentencia de garantías jurisdiccionales respete la garantía de motivación, esta debe contener, al menos, los siguientes parámetros mínimos: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales<sup>3</sup>.
22. La Corte observa que, respecto de las glosas administrativas por responsabilidad patronal, la accionante alegó que estas vulneraron sus derechos a la salud, seguridad social, seguridad jurídica, a la igualdad material, así como sus derechos como persona con enfermedad catastrófica a la atención gratuita en salud y a la atención prioritaria y especializada en el ámbito público.
23. Por otro lado, para responder el primer problema jurídico planteado, la Sala hace referencia a la pretensión de la acción –que se deje sin efecto los títulos de crédito y autos de pago emitidos dentro de los procesos coactivos– e inmediatamente concluye que, al tratarse de glosas emitidas por responsabilidad patronal, estas solo pueden impugnarse en el proceso previsto en el artículo 300 del COGEP. En este sentido, la Sala señala que:

*...utilizar la vía Constitucional para dejar sin efecto GLOSAS ADMINISTRATIVAS constituye un abuso de la vía constitucional para atacar un acto susceptible de la vía judicial, pues, el Código Orgánico de la Función Judicial de forma expresa en los artículos 216, 217, y el Código Orgánico General de Procesos vigente en sus artículos 300, 301 y 302 expresamente lo previenen, por tanto, esta pretensión se encuentra inmersa en la causal de improcedencia (en la vía Constitucional) conforme analizamos en este considerando pues se trata de la impugnación de glosas.*

24. De forma inmediata, el Tribunal resuelve el primer problema jurídico planteado concluyendo que “*utilizar la vía Constitucional para dejar sin efecto glosas administrativas generadas por mora patronal es improcedente, correspondiendo su impugnación por seguridad jurídica a la vía contencioso Tributaria*”, mencionando además que no considera que la generación de glosas administrativas implique una vulneración al derecho a la salud o a la igualdad formal.
25. Se observa que la Sala resuelve el primer problema jurídico relativo a las vulneraciones de derechos constitucionales imputadas a las glosas administrativas generadas por responsabilidad patronal concluyendo directamente que este no es un acto impugnable en sede constitucional y que, el hacerlo, constituye un abuso de

<sup>3</sup> Entre otras, véase, Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019; No. 672-12-EP/19 de 28 de agosto de 2019, párr. 33; No. 108-14-EP de 9 de junio de 2020, párr. 47; No. 1328-12-EP de 9 de junio de 2020, párr. 17.

esta vía, correspondiendo su impugnación exclusivamente a la vía contencioso tributaria. Previo a realizar esta afirmación, la sentencia no realiza análisis alguno relativo a la existencia o no de las vulneraciones de los derechos constitucionales a la seguridad social, a la seguridad jurídica, a la igualdad material y a los derechos de las personas con enfermedades catastróficas a la atención gratuita en salud y a la atención prioritaria y especializada en el ámbito público, que fueron alegadas por la accionante y declaradas vulneradas en la sentencia de primera instancia.

26. Tal como ha señalado esta Corte, afirmar que la acción de protección no procede de forma absoluta cuando un acto es impugnado en sede judicial, *“implicaría convertir la acción de protección en ineficaz e ilusoria, al punto que el artículo 88 de la Constitución que regula esta garantía se tornaría inaplicable”*<sup>4</sup>. La procedencia o no de una acción de protección nunca puede determinarse de forma absoluta exclusivamente atendiendo a la naturaleza del acto administrativo impugnado. Resulta inaceptable que, ante la mera existencia de una vía judicial, se rechace una acción de protección de forma automática. Por el contrario, ante cada caso particular, *“lo necesario es considerar si para la impugnación del acto específico existe una vía ordinaria adecuada y eficaz y si la existencia de esta vía con esas características impide la presentación de acciones de protección en contra de este tipo de actos”*<sup>5</sup>.
27. Además de omitir analizar las alegaciones respecto a las vulneraciones a los derechos a la seguridad social, a la seguridad jurídica, a la igualdad material y a los derechos de las personas con enfermedades catastróficas a la atención gratuita en salud y a la atención prioritaria y especializada, la Sala también omitió su obligación de fundamentar las razones por las que la vía contenciosa tributaria resultaría una vía adecuada y eficaz para impugnar glosas administrativas emitidas por el IESS. Lo que es más, la Sala tampoco emitió pronunciamiento alguno respecto a si en dicha vía se podrían conocer las alegaciones de la accionante respecto a que las glosas administrativas por responsabilidad patronal habrían vulnerado sus derechos a la salud, a una vida digna, a la seguridad jurídica, y a la igualdad material, así como a la atención prioritaria y especializada por su condición de vulnerabilidad. Por lo anterior, al resolver el primer problema jurídico planteado, la sentencia impugnada no realizó análisis alguno respecto a la existencia o no de vulneraciones de derechos, limitándose exclusivamente a señalar la existencia de una vía judicial ordinaria, sin verificar tampoco su idoneidad y eficacia para analizar y resolver las alegaciones planteadas por la accionante.
28. Así, la respuesta ofrecida por la Sala al primer problema jurídico planteado no cumple los parámetros mínimos para considerarla motivada. Al tratarse de un problema jurídico necesario para la resolución del caso, la falta de una respuesta mínimamente completa convierte a la motivación de la sentencia en insuficiente.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1679-12-EP/20 de 15 de enero de 2020, párr. 60.

<sup>5</sup> *Id.*, párr. 59.

Por ende, la sentencia vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivar las decisiones judiciales.

## **5. Presupuestos para el control de mérito**

- 29.** La Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, está en la obligación de verificar que las garantías jurisdiccionales hayan cumplido el fin previsto en la Constitución. En casos excepcionales, esto exige que la Corte analice la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al proceso constitucional.
- 30.** Esta ampliación del ámbito de actuación de esta Corte para efectos de analizar el mérito del proceso de garantías jurisdiccionales de origen debe ser estrictamente excepcional y, para su activación, requiere la verificación de los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la persecución del juicio; (ii) que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) que el caso al menos cumpla con uno de los siguientes criterios: gravedad, novedad, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo<sup>6</sup>.
- 31.** El presupuesto (i) se encuentra cumplido al haberse verificado la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de motivar las decisiones judiciales. Respecto al presupuesto (ii), la Corte observa que los hechos que dieron lugar al procedimiento originario pueden caracterizar vulneraciones a los derechos de una persona que pertenece a un grupo de atención prioritaria que no habrían sido tutelados por la judicatura accionada. Se ha verificado además que el caso no se encuentra seleccionado por la Corte, con lo que se cumple el tercer presupuesto (iii).
- 32.** Finalmente, respecto al presupuesto (iv), la Corte verifica el cumplimiento del elemento de gravedad. Como ha señalado este Organismo, “*lo grave del caso puede estar dado por la condición del sujeto, el grado de invasión en la esfera de protección del derecho u otras particularidades que puedan ser advertidas por la Corte*”<sup>7</sup>. La Corte considera que de verificarse los hechos alegados en el proceso originario, estos demostrarían un daño grave, debido a, (i) la situación de doble vulnerabilidad de la accionante al ser una persona jubilada por discapacidad que sufre una enfermedad catastrófica de cáncer de seno y colon; y, (ii) la intensidad del potencial daño causado, al haber sido expuesta a una condición de extrema precariedad económica.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 57.

33. En vista de lo anterior, la Corte considera cumplidos los supuestos excepcionales previstos en la sentencia 176-14-EP/19 para efectuar un control del mérito del proceso. La Corte procede entonces a resolver la acción de protección planteada por la señora Doris Escobar en contra del Hospital Teodoro Maldonado Carbo y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

## **6. Acción de protección**

### **6.1. Alegatos de los sujetos procesales**

#### **6.1.1. Fundamentos de la acción de protección**

34. En la demanda de acción de protección, se exponen los siguientes hechos:
- 34.1. Doris Escobar es una persona con discapacidad, actualmente se encuentra jubilada por invalidez y sufre de las enfermedades catastróficas de cáncer al seno y colon. Se encuentra afiliada al seguro social del artesano desde 1979.
- 34.2. En el año 2010, le diagnosticaron cáncer a su esposo. En el mismo año, a la señora Doris Escobar le diagnostican cáncer al seno y luego cáncer de colon. Por esta situación la señora Doris Escobar fue sometida a una operación de mama y recibió tratamiento médico oncológico. Durante los meses que recibió dicho tratamiento pagó las aportaciones al seguro social de las personas artesanas con retraso, por lo que pagó además intereses y recargos.
- 34.3. Para poder recibir la operación de mama y el tratamiento de quimioterapia, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo le exigió primero cumplir con todas sus aportaciones atrasadas.
- 34.4. En los primeros meses del año 2011 falleció su esposo producto del cáncer, por lo que comenzó a recibir la pensión de montepío. La señora Doris Escobar se jubiló por invalidez en el año 2012 y comenzó a recibir pensión por invalidez.
- 34.5. En el año 2015, el IESS le comunicó que debía pagar alrededor de 20 mil dólares, por diez glosas administrativas generadas en su contra, originadas en su responsabilidad patronal por el atraso en el pago de sus afiliaciones durante el año 2011 y 2012.
- 34.6. La señora Doris Escobar impugnó administrativamente dichas glosas. El IESS negó la impugnación, por lo que la señora Doris Escobar acudió a la Defensoría del Pueblo. Se inició una investigación defensorial y se convocó a una audiencia en la Defensoría del Pueblo. Dentro de la audiencia una representante de la Coordinación de Salud del IESS indicó que emitiría un informe sobre la situación particular de la señora Doris Escobar, el cual

hasta la fecha de presentación de la acción de protección no había sido emitido.

**34.7.** En el año 2018, el IESS inició un procedimiento coactivo en contra de la señora Doris Escobar para cobrar el valor de las glosas generadas por responsabilidad patronal. Dentro de dicho procedimiento, el IESS ordenó la retención de la totalidad de su pensión jubilar y de su pensión de montepío.

**34.8.** El 28 de marzo de 2018, mediante una llamada telefónica realizada por medio de un abogado externo, el IESS comunicó a la señora Doris Escobar que en virtud del juicio de coactiva se le iba a embargar y rematar su vivienda.

**35.** Con base en los hechos antes descritos, la señora Doris Escobar alega las siguientes vulneraciones a sus derechos:

#### **6.1.1.1. Vulneraciones imputadas al Hospital Teodoro Maldonado Carbo**

**36.** La señora Doris Escobar afirma que el Hospital Teodoro Maldonado Carbo vulneró su derecho a la salud dado que condicionó la atención médica al pago de sus aportaciones atrasadas. Así, sostiene que durante el año 2011 necesitó atención médica por padecer cáncer de mama y cuando acudió al hospital, se le exigía igualarse en sus aportaciones atrasadas previo a recibir la atención médica. Al respecto, durante la audiencia pública realizada en el presente caso la señora Doris Escobar afirmó lo siguiente:

*Cuando era de hacer las quimios, el oncólogo me daba la hoja para firmar. Solo si estaba al día me ponían al sello. Nunca el seguro me dijo señora no ha pagado, pero igual le voy a dar la atención médica.*

(...)

*Como va a ser posible que no haya pagado y me den la atención. Mi oncólogo me mandaba a la ventanilla 11 que estaba puntual [con las aportaciones]. Yo volvía y me daba la orden para que me haga la quimio o me opere. Como va a creer que el Seguro afirme que yo no he pagado si me exigían pagar para recibir la atención. Me decían que tenía que estar puntual para poder operarme. Nunca me dijeron que me atendían gratis y luego podía pagar, sino pagaba no me recibían.*

#### **6.1.1.2. Vulneraciones imputadas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social**

**37.** Respecto a las actuaciones del IESS, la señora Doris Escobar alega vulnerados los siguientes derechos:

**37.1.** El derecho a la salud y a la seguridad social por cobrarle la atención médica realizada en el año 2011 mediante glosas administrativas por responsabilidad patronal, a pesar de que la señora Doris Escobar se

encuentra afiliada como artesana y no es empleadora. Al respecto, sostiene que la responsabilidad patronal es una sanción económica para el empleador moroso que se creó con la finalidad de garantizar que los patronos paguen sus aportaciones de manera puntual a fin de no afectar a sus trabajadores. En consecuencia, señala que no se le podía generar responsabilidad patronal por su propia atención médica, al tener la calidad de afiliada artesanal y no de patrona. Señala que es imposible sostener que tenga la calidad de patrona y de afiliada, como ha pretendido sostener el IESS en el proceso.

Así, durante la audiencia pública afirmó:

*No entiendo como podemos dividir una persona en dos, por un lado, la persona que tiene el derecho a la atención médica gratuita y el patrono que tiene la obligación de garantizar el pago de las aportaciones. No puede ser las dos cosas, o soy afiliada o soy patrona.*

Por lo anterior, considera necesario que la Corte analice las actuaciones del IESS por utilizar la figura de la responsabilidad patronal contra las personas artesanas, particularmente a personas en situaciones de doble vulnerabilidad, como es su caso.

- 37.2.** Su derecho a la seguridad jurídica porque el IESS no debía cobrarle responsabilidad patronal al ser afiliada como artesana y no ser empleadora. Indica que el IESS se basó en el artículo 4 del Reglamento General de Responsabilidad Patronal<sup>8</sup>, que a su juicio se aplica cuando el empleador se encontrare en mora y cuando no haya inscrito al empleado, así como en el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social que se refiere a patronos. La accionante afirma que estas normas tienen como finalidad sancionar al empleador que, por su irresponsabilidad, le causa un perjuicio al empleado afiliado al seguro social, mas no cobrar la atención médica recibida en calidad de artesana. En consecuencia, alega que el IESS no cuenta con la facultad legal de determinarle glosas por responsabilidad patronal.
- 37.3.** El derecho a la vida digna por haberle retenido los valores correspondientes a la pensión jubilar y pensión de montepío. La señora Doris Escobar señala que dependía exclusivamente de su trabajo autónomo como costurera y tuvo que jubilarse por invalidez puesto que los médicos le señalaron que ya no puede realizar esta actividad por el daño generado a sus manos. En tal sentido, manifiesta que, cuando sus pensiones jubilares y de montepío fueron retenidas, perdió el único ingreso con el que cuenta para sobrevivir.

Según lo expresado por la señora Doris Escobar durante la audiencia pública,

---

<sup>8</sup> Expedido mediante Resolución No. 517 del Consejo Directivo del IESS de 30 de marzo de 2016.

*Me quitaron casi 2 años mi pensión. Todo lo que con mi esposo compramos para mi hogar lo tuve que vender para mi alimentación. A veces no había medicina en el seguro de la pastilla de mi cáncer y tenía que comprar a 250 dólares afuera. Mi casa está vacía, todo he vendido y hasta ahora sigo así porque no me puedo reestablecer ni en mi salud ni en lo económico.*

- 37.4.** Los derechos a igualdad material y a la atención prioritaria y especializada al no tomar en consideración su doble estado de vulnerabilidad por sufrir enfermedades catastróficas y encontrarse jubilada por invalidez.

Durante la audiencia pública, la señora Doris Escobar señaló que el IESS la expuso a un proceso coactivo que no era legítimo y afectó su vida de diversas formas:

*Los juicios de coactiva fueron terribles para mi, hice cartas al presidente en ese tiempo y a todas las dependencias del seguro, solicitando ayuda. Y todas las autoridades y dependencias del seguro me decían no, igual tiene que pagar.*

*Una vez fui a suplicar que me ayuden y me desmayé en el seguro. Pero nadie se compadeció de mí. En el momento que me enteré del juicio de coactiva, me puse mal y me desmayé en pleno seguro aquí en una dependencia del seguro en Guayaquil de la angustia y de la impotencia de que nadie me iba a ayudar.*

Afirma además que no está atacando la facultad coactiva del IESS, pero que esta institución tenía la obligación de aplicar de manera efectiva las normas, garantizando la protección a las personas y grupos de atención prioritaria.

- 37.5.** Su derecho a la vivienda por pretender embargar su casa si no pagaba las glosas generadas por responsabilidad patronal. Al respecto, señala que desde el 2018 cuando un abogado externo le advirtió que podrían embargar su vivienda, ha vivido con el temor constante de “*que pierda este juicio y me quiten mi casita*”.

- 38.** Con base en lo señalado, la señora Doris Escobar solicita que se declare la vulneración de sus derechos y como medidas de reparación integral se disponga que:

- 38.1.** Se deje sin efecto todos los autos de pago, títulos de crédito, glosas y procesos coactivos que se hayan iniciado en su contra. Señala que mientras sigan vigentes los procesos coactivos se está destruyendo su proyecto de vida y se agrava más su salud, pues se encuentra en constante temor de que el IESS le vuelva a retener sus ingresos o le embargue su casa.
- 38.2.** Se levante la retención que pesa sobre la cuenta de la señora Doris Escobar y se le devuelvan los valores ya retenidos;

- 38.3.** El IESS le ofrezca disculpas públicas a la señora Doris Escobar y a su familia;
- 38.4.** La señora Doris Escobar y su familia reciban atención médica y psicológica, ya que, señala, *“estoy mal y paso de médico en médico porque esta situación me debilita y agrava mi estado de salud”*.
- 38.5.** Se ordene una capacitación a los funcionarios del IESS en materia de derechos humanos.
- 39.** En sus palabras, la señora Doris Escobar solicita *“que se haga justicia. Solo quiero que termine esta angustia, este calvario que he estado viviendo todo este tiempo”*.

#### **6.1.2. Argumentos del IESS**

- 40.** Frente a las alegaciones antes sintetizadas, el IESS responde<sup>9</sup> principalmente lo siguiente:
- 40.1.** Que se está impugnando un proceso coactivo, por lo que se debía plantear una acción contencioso administrativa y no una acción de protección.
- 40.2.** Que no vulneró el derecho a la salud de la señora Doris Escobar puesto que el IESS, a través del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, sí le dio atención médica.
- 40.3.** Que no vulneró el derecho a la salud puesto que no se le está cobrando por la atención médica sino por la responsabilidad patronal. Señala que no es posible que por ser afiliada como artesana la señora Doris Escobar no tenga responsabilidad patronal, en cuanto la Ley de Seguridad Social no realiza esta distinción. Afirma que el pago de la responsabilidad patronal debe realizarse dentro de los 15 días posteriores a la fecha de notificación, caso contrario se cobrará intereses y multas. En consecuencia, indica que la ley le obliga al IESS a cobrar a la señora Doris Escobar la totalidad de las atenciones médicas prestadas más una multa del 10% por no haber pagado a tiempo.

Agrega que el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social extiende la responsabilidad patronal a todos los empleadores y que no existe diferencia alguna cuando se trata del seguro para artesanos. Así, a criterio del IESS, la señora Doris Escobar era a la vez su propia empleada y su empleadora: *“en este caso la empleadora de Doris Escobar era Doris Escobar. Ella estaba atrasada en sus aportaciones por lo que después de atenderse se le siguió*

---

<sup>9</sup> A continuación se presentan los argumentos presentados por el IESS tanto durante el proceso de acción de protección, como aquellos expuestos ante esta Corte en la audiencia pública realizada en el marco de la acción extraordinaria de protección.

*responsabilidad patronal a su patrono, Doris Escobar”.*

En esta línea, el IESS continúa argumentando lo siguiente:

*Doris Escobar como patrona, pagó las aportaciones extemporáneamente. Y su empleada, Doris Escobar, se hizo atenciones médicas justo en esos meses. En ninguna parte de la ley hay una diferencia de que haya sido patrona de Juan Piguave o de Doris Escobar. Los juicios coactivos son contra Doris Escobar la patrona, la empleadora. Que ella no pagó los 15 de cada mes de su empleada Doris Escobar. Empleada que se hizo una atención médica durante esos meses.*

Indica que tampoco se trata de una afiliación voluntaria, pues esta es una figura distinta al seguro artesanal. Afirma que, por un lado, la afiliación voluntaria se realiza con la cédula y se comienza a realizar aportaciones y, si se deja de aportar, automáticamente después de 60 días el IESS le retira la calidad de afiliado; y, por otro lado, una persona afiliada como artesana implica que cuando sacó su RUC, se afilió obligatoriamente al IESS y no se le retira la calidad de afiliado si deja de aportar.

- 40.4.** Que no se vulneró el derecho a la igualdad puesto que la ley debe aplicarse igual para todos y no hace distinción entre patrono y empleados cuando se trata de la misma persona.
- 40.5.** Que no se vulneró el derecho a la seguridad social, puesto que nunca a la parte actora se le privó de la seguridad social, aunque su patrono no estaba al día en el pago de las aportaciones.
- 40.6.** Que no se vulneró su derecho a la vida digna por la retención de sus pensiones jubilares y de montepío, ya que *“lastimosamente las pensiones son prestaciones de dinero que da el IESS. Entonces según el 371 podemos nosotros retener la totalidad y no hay en ninguna parte de la ley que no lo podemos hacer”*.
- 40.7.** Que no se vulneró el derecho a la vivienda puesto que jamás se le ha negado el derecho que como jubilada pudiera hacer un préstamo para adquirir vivienda. Respecto a la posibilidad de que se embargue la casa de la señora Doris Escobar, el IESS afirma que *“es un juicio coactivo y si la señora no cancela nosotros tenemos la potestad de embargar vehículos y bienes inmuebles a cualquier persona”*.
- 40.8.** Que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque todas las providencias del juicio coactivo han sido motivadas, las peticiones fueron atendidas y no se violentó el derecho a la defensa. Señala que las glosas no se pueden desvanecer porque el artículo 100 de la Ley de Seguridad Social prohíbe perdonar multas por la mora patronal, al respecto, indica que *“la*

*misma ley nos prohíbe exonerarla. Lo que sí nos dice la ley es que nos obliga a perseguir la responsabilidad patronal”.*

- 41.** En virtud de los argumentos expuestos, el IESS solicita que se niegue la acción por improcedente, por cuanto de los hechos no se desprende una violación de derechos constitucionales.

## **6.2. Hechos probados**

- 42.** Para determinar los hechos probados en un proceso de garantías jurisdiccionales, se debe partir de las reglas respecto a la prueba previstas en el artículo 16 de la LOGJCC y, en lo que resulte compatible con la naturaleza de las garantías jurisdiccionales<sup>10</sup>, los demás principios procesales establecidos en el Código Orgánico General de Procesos (COGEP) y el Código Orgánico de la Función Judicial.
- 43.** Ante la ausencia de norma expresa en la LOGJCC, la valoración de la prueba debe realizarse con base en las normas generales fijadas en el artículo 164 del COGEP, según el cual las pruebas deben ser apreciadas en conjunto y de acuerdo con las reglas de la sana crítica. Según los artículos 16 de la LOGJCC y 162 del COGEP, deben probarse los hechos alegados por las partes, salvo aquellos que no lo requieran. De acuerdo con el artículo 163 numeral 1 del COGEP<sup>11</sup>, no requieren probarse los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria.
- 44.** Al respecto, la Corte observa que no existe controversia entre la accionante y las autoridades demandadas respecto de la generación de las diez glosas administrativas por responsabilidad patronal en contra de la señora Doris Escobar, del inicio del proceso coactivo y de la retención de las pensiones de invalidez y de montepío durante dicho proceso coactivo. En atención a lo anterior, la Corte considera que no existe controversia respecto a los siguientes hechos:
- 45.** La señora Doris Escobar se encuentra registrada como jubilada y beneficiaria en el IESS y recibe las prestaciones de invalidez y montepío<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> LOGJCC, artículo 4.- Principios procesales.- “La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: (...) 14. Subsidiaridad.- Se tomarán en cuenta los demás principios procesales establecidos en la legislación ordinaria, en la medida en que sean compatibles con la naturaleza del control constitucional”. La Corte toma en consideración además la disposición final de la LOGJCC.

<sup>11</sup> COGEP, artículo 163.- “Hechos que no requieren ser probados. No requieren ser probados: 1. Los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria en la contestación de la demanda o de la reconvencción o los que se determinen en la audiencia preliminar o en la segunda fase de la audiencia única. (...)”.

<sup>12</sup> Según el certificado expedido por el IESS y contenido a fojas 56 del expediente de la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil.

- 46.** El 19 de octubre de 2010, la señora Doris Escobar fue diagnosticada con cáncer de mama<sup>13</sup>. Para tratar dicho diagnóstico, recibió atención médica en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo entre los años 2010 y 2012.
- 47.** Por la atención médica prestada a la señora Doris Escobar, el IESS emitió en contra de la señora Doris Escobar diez glosas por responsabilidad patronal, conforme se expone en la siguiente tabla<sup>14</sup>:

<b>Glosa</b>	<b>Fecha de atención médica</b>	<b>Atención médica recibida</b>	<b>Aportes no pagados</b>	<b>Fecha de pago aporte extemporáneo</b>	<b>Valor</b>
20643147	3 de septiembre de 2010	Cirugía por tumor maligno mama izquierda	01/2010	3 de septiembre de 2010	\$ 1384,76
20642506	15 de marzo de 2011	Quimioterapia	02/2011	29 de abril de 2011	\$ 387,10
20643215	20 de abril de 2011	Tratamiento cáncer de mama	03/2011	-	\$ 535,79
21643148	8 de diciembre de 2011	Cirugía de hernia incisional, hernio plastia	10/2011	8 de diciembre de 2011	\$ 4302,19
20643235	15 de diciembre de 2011	Quimioterapia	11/2011	14 de febrero de 2012	\$ 2976,42
20643241	8 de febrero de 2012	Quimioterapia	12/2011	14 de febrero de 2012	\$ 1125,82
20643236	10 de marzo de 2012	Tratamiento cáncer de mama	01/2012	20 de marzo de 2012	\$ 3758,52
31965642	10 de abril de 2012	Atención médica prestador externo	04/2012	18 de abril de 2012	\$ 146,00
20643242	4 de mayo de 2012	Tratamiento cáncer de mama	05/2012	18 de abril de 2012	\$ 1231,27
31965672	18 de mayo de 2012	Atención médica prestador externo	03/2012	31 de julio de 2012	\$ 146,00
				<b>Total:</b>	\$14.609,11

*Elaboración: Corte Constitucional.*

- 48.** Como consecuencia de estas glosas, se emitieron los títulos de crédito en contra de la señora Doris Escobar numerados como 31479671, 41643215, 41643148,

<sup>13</sup> Historia clínica constante a fojas 104 del expediente de la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil.

<sup>14</sup> De acuerdo con las liquidaciones de responsabilidad patronal contenidas a fojas 300 a 309 del expediente de la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil.

41642506, 41643242, 41643242, 41643241, 41643236 y 41643235, por un capital total de \$14.465,25 más intereses y honorarios<sup>15</sup>.

- 49.** Entre junio de 2016 y enero de 2017, se retuvieron los valores de la cuenta No. 1871207 del Banco del Pacífico de titularidad de la señora Doris Escobar por un valor total de \$ 5.612,10<sup>16</sup>.
- 50.** De los valores retenidos en la cuenta No. 1871207 del Banco del Pacífico perteneciente a la señora Doris Escobar, se ordenaron los siguientes embargos:
- 50.1.** Dentro del juicio coactivo No. 41643148-2015-JCS, el 10 de enero de 2017, se embargaron valores por la cantidad de \$ 699.49, entregados mediante cheque No. 519721 (fojas 137).
- 50.2.** Dentro del juicio coactivo No. 41643148-2015-JCS, el 10 de enero de 2017, se embargaron valores por la cantidad de \$ 697.45, entregados mediante cheque No. 519725. (fojas 138).
- 50.3.** Dentro del juicio coactivo No. 41643148-2015-JCS, el 10 de enero de 2017, se embargaron valores por la cantidad de \$ 697.45, entregados mediante cheque No. 519724. (fojas 139).
- 50.4.** Dentro del juicio coactivo No. 41643215-2016-JCS, el 7 de abril de 2017, se embargaron valores por la cantidad de \$ 661.39, entregados mediante cheque No. 533688. (fojas 179).
- 50.5.** Dentro del juicio coactivo No. 41643241-2016-JCS, el 7 de abril de 2017, se embargaron valores por la cantidad de \$ 699.49, entregados mediante cheque No. 533689 (fojas 96).
- 50.6.** Dentro del juicio coactivo No. 41643148-2016-JCS, el 7 de abril de 2017, se embargaron valores por la cantidad de \$ 699.49, entregados mediante cheque No. 533683 (fojas 132).
- 51.** Ahora bien, la accionante también afirma que cuando necesitaba atención médica en el año 2011 para tratar su cáncer de mama, el oncólogo del Hospital Teodoro Maldonado Carbo le daba una hoja para que en la ventanilla 11 del dicho hospital le entreguen un sello que refleje que se encontraba al día en sus aportes<sup>17</sup>. Así,

<sup>15</sup> Fojas 418 del expediente de la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil.

<sup>16</sup> Fojas 58 a 65 del expediente de la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil.

<sup>17</sup> La accionante señaló: “*Como va a ser posible que no haya pagado y me den la atención. Mi oncólogo me mandaba a la ventanilla 11 que estaba puntual [con las aportaciones]. Yo volvía y me daba la orden para que me haga la quimio o me opere. Como va a creer que el Seguro afirme que yo no he pagado si me exigían pagar para recibir la atención. Me decían que tenía que estar puntual para poder operarme. Nunca me dijeron que me atendían gratis y luego podía pagar, sino pagaba no me recibían*”.

sostiene que, sin verificar el pago de sus aportes como afiliada, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo se negaba a otorgarle la atención médica que requería.

52. Las entidades demandadas han negado esta afirmación señalando que el Hospital le otorgó atención médica aun estando atrasada en el pago de sus aportaciones. Dentro de la audiencia realizada en primera instancia, el representante del Hospital Teodoro Maldonado Carbo afirmó que dentro de las pruebas se encuentra la historia clínica de la señora Doris Escobar, lo que demostraría que la accionante recibió la atención en salud.
53. La prueba aportada por la entidad demandada no desvirtúa la afirmación de la accionante, en cuanto la señora Doris Escobar no señala que no recibió la atención de salud, sino que, al contrario, previo a recibir dicha atención se le obligaba a cancelar los aportes pendientes. Del acervo probatorio no existen otras pruebas aportadas por el IESS o el Hospital Teodoro Maldonado Carbo que demuestren que no se exigió a la accionante pagar sus pensiones atrasadas previo a recibir la atención médica.
54. Ante la insuficiencia probatoria para determinar este hecho, el artículo 16 de la LOGJCC señala que *“se presumirán ciertos los hechos de la demanda cuando la entidad pública accionada no demuestre lo contrario o no suministre la información solicitada, siempre que de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria”*. En atención a esta regla, la Corte considera probado que a la señora Doris Escobar se le requirió el pago de sus aportaciones atrasadas antes de recibir su tratamiento médico, toda vez que la accionante afirmó este hecho y las entidades demandadas no han presentado pruebas que lo desvirtúen; y, además, del expediente no existen otros elementos probatorios que demuestren una conclusión distinta; al contrario, existen elementos que apoyan la tesis de la accionante<sup>18</sup>.

### **6.3. Análisis del mérito del proceso originario**

55. A la luz de lo anterior, la Corte analizará el alcance y contenido de los derechos a la salud y seguridad social de las personas artesanas (6.3.1.). Posteriormente, la Corte analizará la existencia o no de vulneraciones de derechos a partir de los tres actos alegados por la accionante: en primer lugar, la atención médica negada por el Hospital Teodoro Maldonado Carbo por encontrarse atrasada en sus aportes (6.3.2.); en segundo lugar, las glosas administrativas generadas en contra de la señora Doris Escobar por responsabilidad patronal (6.3.3.); y, en tercer lugar, el proceso coactivo respecto de las glosas administrativas y la retención de las pensiones de jubilación y montepío (6.3.4.).

---

<sup>18</sup> En la tabla anterior, se puede observar que, en al menos dos ocasiones, la fecha de pago del aporte atrasado corresponde al mismo día en que la señora Doris Escobar recibió la atención médica que requería, lo que apoya su afirmación de que se le exigía el pago previo a ser atendida.

### 6.3.1. Los derechos a la salud y a la seguridad social de las personas artesanas

56. El artículo 3 de la Constitución establece como un deber primordial del Estado el garantizar el derecho a la salud. El artículo 32 de la Constitución reconoce a la salud como parte de los derechos del buen vivir y afirma que el Estado está obligado a garantizarlo y asegurar “*el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud...*”. Además, dispone que “*la prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.*”
57. Como ha señalado esta Corte, el derecho a la salud constituye un derecho de contenido complejo, que no implica solamente la ausencia de enfermedad, sino que comprende también obligaciones estatales concretas que deben materializarse en prestaciones que permitan un desarrollo adecuado de las capacidades físicas y psíquicas de las personas<sup>19</sup>.
58. Además, este derecho debe ser garantizado de forma reforzada a quienes padecen una enfermedad catastrófica, atendiendo su condición de grupo de atención prioritaria, tal como lo reconoce el artículo 35 de la Constitución, según el cual “*quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado*”. En la misma línea, el artículo 363 de la Constitución prescribe que el Estado será responsable de brindar cuidado especializado en salud a los grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución<sup>20</sup>.
59. Como señala el artículo 32 de la Constitución, el derecho a la salud se vincula directamente con el ejercicio de otros derechos, entre ellos, el derecho a la seguridad social<sup>21</sup>. El artículo 34 de la Constitución concibe al derecho a la

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 16-16-JC/20 de 30 de septiembre de 2020, parr. 91 y No. 364-16-SEP-CC, caso N°. 1470-14-EP.

<sup>20</sup> Según ha señalado esta Corte, “*el derecho a la salud constituye un derecho macro de acuerdo al marco constitucional ecuatoriano, el cual depende también del ejercicio de otros derechos; es decir, este derecho no implica, tal como quedó indicado en párrafos anteriores, estar sano, sino que el Estado, provea de mecanismos y medidas apropiadas para que este derecho pueda ser ejercido a plenitud, en especial en lo relativo al acceso así como el deber de este de proporcionar condiciones adecuadas de los factores determinantes de la salud, con el fin de proporcionar una vida digna a la población y más aún, tratándose de una persona perteneciente a un grupo de atención prioritaria.*” Vid. Sentencia No. 016-16-SEP-CC de 13 de enero de 2016.

<sup>21</sup> Con relación a la seguridad social, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta Corte ha señalado que se concreta en obligaciones de exigibilidad inmediata y progresivas. En relación con las primeras (obligaciones de exigibilidad inmediata), el Estado debe 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 el Estado tiene la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de dicho

seguridad social como un derecho irrenunciable de todas las personas y como un deber y responsabilidad primordial del Estado. Según dicho artículo, el Estado está en la obligación de garantizar y hacer efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, entre otras, a las personas que realizan “*toda forma de trabajo autónomo*”.

60. Esta Corte ha resaltado que el derecho a la seguridad social incluye, entre otros elementos, la protección frente a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales<sup>22</sup>.
61. De acuerdo con lo prescrito en el artículo 369 de la Constitución, entre las contingencias que debe cubrir el seguro universal obligatorio se encuentran las de enfermedad, que deben brindarse a través de la red pública integral de salud. El artículo 370 establece que es responsabilidad del IESS la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados.
62. En el presente caso, la señora Doris Escobar se encontraba afiliada a la seguridad social bajo la figura del seguro social del artesano. Los artesanos son las y los trabajadores manuales, maestros de taller o personas artesanas autónomas “*que desarrollan su actividad y trabajo personalmente*”<sup>23</sup>. Como parte de las conquistas sociales alcanzadas por este sector, el seguro social para las personas artesanas se estableció en la primera Ley de Defensa del Artesano de 1953<sup>24</sup>. En dicha norma se establecieron tres características de este seguro que, en esencia, permanecen hasta el día de hoy: la obligatoriedad de la afiliación de las personas artesanas<sup>25</sup>, los tipos de seguros que comprende<sup>26</sup> y, la igualdad de las prestaciones que otorga respecto de aquellas que otorga el IESS a sus afiliados<sup>27</sup>.

---

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. Vid. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 (Derecho al montepío, a la tutela judicial efectiva y juicio de coactiva) de 10 de marzo de 2021, párr. 67.

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 904-12-JP/19 de 13 de diciembre de 2019, párr. 73.

<sup>23</sup> Ley de Economía Popular y Solidaria, artículo 77; Ley de Defensa del Artesano, artículo 2; Ley de Fomento Artesanal, artículo 2.

<sup>24</sup> Publicada en el Registro Oficial No. 6 de 5 de noviembre de 1953.

<sup>25</sup> Ley de Defensa del Artesano, 1953, Artículo 7.- Declárese obligatoria la afiliación del trabajador artesano a la Caja del Seguro.

<sup>26</sup> Ley de Defensa del Artesano, 1953, Artículo 8.- El seguro Social para el artesano comprenderá: a) el Seguro de enfermedad y maternidad; b) El Seguro de invalidez, vejez y muerte; c) El Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales que protegerá a artesanos y a sus operarios y aprendices.

<sup>27</sup> Ley de Defensa del Artesano, 1953, Artículo 9.- Las prestaciones de estos seguros serán las mismas que otorgue la Caja del Seguro a sus actuales afiliados.

63. Actualmente, estas tres características se encuentran en los artículos 18, 19 y 20 de la Ley de Defensa del Artesano<sup>28</sup>:

*Art. 18.- Declárase obligatoria la afiliación del trabajador artesano al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.*

*Art. 19.- El Seguro Social para el artesano comprenderá:*

- a) El Seguro de enfermedad y maternidad;*
- b) El Seguro de invalidez, vejez y muerte; y,*
- c) El Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales que protegerá a artesanos y a sus operarios y aprendices.*

*Art. 20.- Las prestaciones de estos seguros serán las mismas que otorgue el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a sus actuales afiliados.*

64. Según el artículo 21 de la Ley de Defensa del Artesano, el seguro artesanal se compone de los siguientes fondos: (i) el aporte personal del ocho por ciento de la renta líquida de cada persona artesana; (ii) el aporte estatal del trece por ciento de la renta líquida de la persona artesana; (iii) las primas del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, pagadas por el Estado<sup>29</sup>. Adicionalmente, el artículo 24 de la Ley de Fomento Artesanal establece que el IESS “*deberá otorgar atención preferente al Seguro Social Artesanal*”.

65. De las normas antes descritas se desprende que el derecho a la seguridad social de las personas artesanas se concreta a través del seguro social artesanal, figura orientada a la protección de las personas artesanas. Estas normas señalan que las personas artesanas tienen derecho a atención preferente y a recibir las mismas prestaciones que las personas afiliadas. De conformidad con lo anterior, para esta Corte resulta claro que, respecto de sí mismas, las personas artesanas deben ser tratadas igual a las demás personas afiliadas al seguro social y, de forma general, no se les puede imponer las cargas y sanciones aplicables a los empleadoras.

### **6.3.2. La atención médica negada por el Hospital Teodoro Maldonado Carbo por la mora en el pago de aportaciones**

<sup>28</sup> Codificación publicada en el Registro Oficial No. 71 de 23 de mayo de 1997.

<sup>29</sup> Ley de Defensa del Artesano, artículo 21.- Son fondos del Seguro del Artesano: a) El aporte personal del ocho por ciento de la renta líquida de cada artesano. La recaudación de este aporte se realizará de acuerdo con el Reglamento que, al efecto, dicte el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; b) El aporte estatal del trece por ciento de la renta líquida del artesano, que se computará y pagará anualmente con cargo a la partida del Presupuesto del Estado, que se creará para el efecto; y, c) Las primas del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales que serán pagadas por el Estado y que se fijarán por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de acuerdo con el dictamen de su Departamento Matemático Actuarial, a base de tarifas que cubran las prestaciones, los capitales constitutivos de las rentas líquidas y los gastos administrativos. Las primas se fijarán en proporción al monto de los sueldos y salarios, a los riesgos inherentes a la artesanía y a la actividad peculiar del trabajador.

66. Respecto a este primer momento, la Corte debe determinar si el Hospital Teodoro Maldonado Carbo vulneró el derecho a la salud de la señora Doris Escobar por condicionar la atención médica al pago de los aportes que se encontraba atrasada al momento de acudir a la atención médica.
67. La señora Doris Escobar manifestó que el Hospital se negó a darle atención médica mientras se encuentre en mora de sus aportaciones:

*Cuando era de hacer las quimios, el oncólogo me daba la hoja para firmar. Solo si estaba al día me ponían al sello. Nunca el seguro me dijo señora no ha pagado, pero igual le voy a dar la atención médica. (...) Mi oncólogo me mandaba a la ventanilla 11 [para que verifiquen] que estaba puntual [con las aportaciones]. Yo volvía y me daba la orden para que me haga la quimio o me opere. Como va a creer que el Seguro afirme que yo no he pagado si me exigían pagar para recibir la atención. Me decían que tenía que estar puntual para poder operarme. Nunca me dijeron que me atendían gratis y luego podía pagar, si no pagaba no me recibían.*

68. La Ley de Defensa del Artesano prescribe que las personas artesanas tienen el derecho a obtener las mismas prestaciones que el IESS otorga a los afiliados y bajo las mismas condiciones. Según el artículo 96 de la Ley de Seguridad Social, el IESS está obligado a conceder las prestaciones por enfermedad a todos sus asegurados que hayan cumplido las condiciones establecidas en dicha Ley y los reglamentos, aún cuando sus patronos estén en mora<sup>30</sup>.
69. En el presente caso, tanto el IESS como el Hospital Maldonado Carbo han señalado que la señora Doris Escobar sí cumplía los requisitos para ser beneficiaria de la prestación del seguro por enfermedad y por eso se le brindó la atención médica. Como consecuencia, en atención al deber contenido en el artículo 96 de la Ley de Seguridad Social, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo se encontraba en la obligación de prestar la atención médica requerida por la señora Doris Escobar, estando impedido de requerirle que primero pague sus aportes atrasados.
70. Esto resulta aun más evidente si se toma en consideración que la señora Doris Escobar requería atención para una enfermedad catastrófica y, según el artículo 50 de la Constitución, el Estado debe garantizar a toda persona que sufra de enfermedades catastróficas “*el derecho a la atención especializada y gratuita en todos los niveles, de manera oportuna y preferente*”.
71. En el presente caso, los derechos de la señora Doris Escobar a la salud, seguridad social y a acceder a una atención en salud especializada y gratuita exigían que el Hospital Teodoro Maldonado Carbo garantice el acceso a los servicios de salud necesarios para tratar su enfermedad catastrófica, en cuanto la señora Doris Escobar cumplía todos los requisitos legales para acceder al servicio. Su derecho a la atención especializada y gratuita de su cáncer de mama exigía que el Hospital no

<sup>30</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 14-20-CN/20 de 2 de diciembre de 2020, párr. 53.

condicione su acceso al pago de las aportaciones al seguro social artesanal que podían encontrarse atrasadas.

72. Como se señaló, las personas artesanas necesitan generar rentas para poder realizar el aporte de su porcentaje al seguro social del artesano. Al negarse a prestar atención médica hasta que cumpla con sus aportes atrasados, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo obligó a la señora Doris Escobar a tener que realizar su trabajo autónomo o a obtener el valor de los aportes por otros medios, a pesar de encontrarse sufriendo una enfermedad catastrófica que requería atención médica inmediata, especializada y prioritaria. Como consecuencia, al negarle la atención médica que requería hasta que se encuentre puntual con sus aportes, el Hospital expuso a la señora Doris Escobar al riesgo de que su enfermedad catastrófica no sea tratada en el momento oportuno para impedir que esta enfermedad pueda empeorar.
73. Por todo lo anterior, la Corte concluye que el Hospital Teodoro Maldonado Carbo vulneró el derecho a la salud de la señora Doris Escobar por haberse negado a prestarle la atención médica que requería para su enfermedad catastrófica, por no encontrarse al día en sus aportaciones al seguro social del artesano.

### **6.3.3. Las glosas administrativas por responsabilidad patronal**

74. La señora Doris Escobar afirma que el IESS vulneró sus derechos a la salud, a la seguridad social y a la seguridad jurídica por haber generado glosas administrativas por responsabilidad patronal en su contra respecto a la atención médica recibida en el año 2011 y 2012. Sostiene que no se le podía generar responsabilidad patronal en cuanto se encontraba afiliada en calidad de artesana y, por ende, no era empleadora. El IESS argumenta que las personas artesanas son sus propios empleadores y el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social, que establece la responsabilidad patronal, no excluye a las personas artesanas.
75. La Corte observa que la señora Doris Escobar recibió atención médica por su enfermedad catastrófica entre el 3 de septiembre de 2010 y 18 de mayo de 2012. La accionante pagó todos sus aportes atrasados, el último de ellos fue cancelado en julio de 2012. Posteriormente, en el año 2015, el IESS estableció glosas administrativas por responsabilidad patronal en contra de la accionante y le impuso la obligación de pagar \$14.465,25 más intereses y honorarios, determinados por el valor correspondiente a la prestación en salud otorgada por el IESS a la señora Doris Escobar entre los años 2011 y 2012.
76. Con el fin de analizar las vulneraciones de derechos alegadas, le corresponde a la Corte determinar si la legislación que regula la seguridad social para las personas artesanas prevé la aplicación de la figura de la responsabilidad patronal. De no ser este el caso, debe establecer si su aplicación a la señora Doris Escobar vulneró sus derechos constitucionales.
77. La figura de la responsabilidad patronal se establece en el artículo 94 de la Ley de Seguridad Social:

*Art. 94.- RESPONSABILIDAD PATRONAL.- Si por culpa de un patrono el IESS no pudiere conceder a un trabajador o a sus deudos las prestaciones en dinero que fueran reclamadas y a las que habrían podido tener derecho, o si resultaren disminuidas dichas prestaciones por falta de cumplimiento de las obligaciones del empleador, éste será responsable de los perjuicios causados al asegurado o a sus deudos, responsabilidad que el Instituto hará efectiva mediante la coactiva, siempre y cuando el empleador no hubiere cumplido sus obligaciones con el IESS en treinta (30) días plazo desde que se encuentre en mora.*

78. Además, el inciso cuarto del artículo 76 de la Ley de Seguridad Social señala que:

*El empleador, la persona que realiza trabajo del hogar no remunerado y el afiliado sin relación de dependencia están obligados, sin necesidad de reconversión previa cuando corresponda, a pagar las aportaciones del Seguro General Obligatorio dentro del plazo de quince (15) días posteriores al mes que correspondan los aportes. En caso de incumplimiento, serán sujetos de mora sin perjuicio de la responsabilidad patronal a que hubiere lugar, con sujeción a esta Ley. (énfasis añadido).*

79. La Corte ha señalado que el IESS tiene la obligación de “establecer las responsabilidades correspondientes cuando por culpa del patrono, la institución de seguridad social no pudiere conceder a un trabajador o a sus deudos las prestaciones en dinero que fueran reclamadas y a las que tendrían derecho”<sup>31</sup>. Así, la responsabilidad patronal es una sanción administrativa de carácter económico impuesta al empleador moroso por cuya responsabilidad el IESS no pudo conceder las prestaciones a las que una persona afiliada habría tenido derecho.

80. Las normas que establecen la responsabilidad patronal no extienden de forma expresa esta figura a las personas afiliadas al seguro social de las personas artesanas. El IESS sostiene que debía generar responsabilidad patronal a la señora Doris Escobar al tratarse de una artesana que a su vez era su propia empleadora. Según lo señalado por el representante del IESS en la audiencia pública realizada en el presente caso,

*Doris Escobar como patrona, pagó las aportaciones extemporáneamente. Y su empleada, Doris Escobar, se hizo atenciones médicas justo en esos meses. En ninguna parte de la ley hay una diferencia de que haya sido patrona de Juan Piguave o de Doris Escobar. Los juicios coactivos son contra Doris Escobar la patrona, la empleadora, que no pagó los 15 de cada mes de su empleada Doris Escobar. Empleada que se hizo una atención médica durante esos meses.*

81. La Corte considera que esta tesis no guarda coherencia con la normativa de seguridad social aplicable a las personas artesanas. Las personas artesanas, como se mencionó, son trabajadoras autónomas que dependen de sus propias actividades para generar sus ingresos. La Ley de Defensa del Artesano no las considera patronas de sí mismas, sino que, al contrario, respecto de la seguridad social, obliga

<sup>31</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 14-20-CN/20 de 2 de diciembre de 2020, párrs. 50-55

al IESS a otorgarles el mismo trato que a las personas afiliadas. No existe una sola norma entre aquellas que regulan el seguro social artesanal que establezca que las personas artesanas deben recibir el tratamiento dado a los empleadores por la Ley de Seguridad Social. Al contrario, el artículo 16 de la Ley de Defensa del Artesano establece que las personas artesanas *“no están sujetos a las obligaciones impuestas a los patronos en general por la actual legislación”*.

- 82.** Las personas artesanas son trabajadoras autónomas y deben recibir el trato de afiliadas y no pueden ser empleadoras respecto de sí mismas<sup>32</sup>. La Corte coincide con la apreciación que, al respecto, realizó la señora Doris Escobar en la audiencia: *“No entiendo cómo podemos dividir una persona en dos, por un lado, la persona que tiene el derecho a la atención médica gratuita y el patrono que tiene la obligación de garantizar el pago de las aportaciones. No puede ser las dos cosas, o soy afiliada o soy patrona”*.
- 83.** Una vez establecido que las personas artesanas no pueden ser consideradas empleadoras de sí mismas, conviene analizar si incurren en otro supuesto de procedencia de la responsabilidad patronal. El artículo 76 de la Ley de Seguridad Social se refiere también a quienes se encuentran afiliados de forma voluntaria sin relación de dependencia. Sin embargo, esta figura tampoco resulta aplicable a las personas artesanas. En este proceso, el IESS fue enfático en señalar que la afiliación voluntaria y el seguro artesanal son figuras distintas, en cuanto el uno se trata de una afiliación voluntaria y cuando la persona deja de aportar, automáticamente después de 60 días el IESS le retira la calidad de afiliada. Por otro lado, una persona afiliada al seguro social artesanal ingresa de forma obligatoria al seguro desde el momento que se inscribe en el Registro Único Artesanal. En definitiva, el seguro de las personas artesanas es una categoría especial de afiliación establecida para su protección, regulada por su normativa específica y que mantiene un financiamiento distinto, que incluye un aporte solidario por parte del Estado.
- 84.** A criterio de la Corte, resulta evidente que el legislador no previó la inclusión de las personas artesanas dentro de la figura de la responsabilidad patronal dada la configuración de los fondos que nutren este seguro. Como se señaló en párrafos anteriores, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley de Defensa del Artesano, el seguro artesanal se compone de los siguientes fondos: (i) el aporte personal del 8% de la renta líquida de cada artesano; (ii) el aporte estatal del 13% de la renta líquida del artesano; y, (iii) las primas del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, pagadas por el Estado.
- 85.** Para que la persona artesana pueda aportar el porcentaje que le corresponde del seguro social artesanal, debe necesariamente encontrarse en la capacidad de realizar

---

<sup>32</sup> Conviene precisar que esta afirmación se refiere únicamente a las personas artesanas como trabajadoras autónomas y no excluye otras determinaciones para la relación entre las personas artesanas y sus operadores o aprendices.

el trabajo autónomo que le permita obtener las rentas de las cuales deberá aportar el 8% para el financiamiento del seguro.

- 86.** Si por motivo de una enfermedad la persona artesana requiere atención médica que le impide realizar sus labores autónomas –como, en el presente caso, tener que someterse a una cirugía por un tumor maligno en la mama izquierda y constantes quimioterapias– resulta por demás evidente que no estará en capacidad de cumplir su aporte personal durante dichos meses. Si, ante la falta de pago puntual de los aportes durante esos meses, se le genera responsabilidad patronal, entonces se desnaturaliza por completo la figura de un seguro para enfermedad: cubrir la contingencia generada por la enfermedad de la persona artesana. En palabras de la señora Doris Escobar, “*qué coincidencia que no haya pagado justo en los meses en que me tocaba la quimio o las operaciones*”.
- 87.** Siempre que una persona artesana requiera atención médica que le impida realizar sus labores de manera autónoma, no podría generar la renta a partir de la cual pueda aportar al seguro. Si se acepta la tesis de que el pago atrasado debe generar responsabilidad patronal a la persona artesana, se sigue que toda atención médica que impida la realización de las labores artesanales derivará siempre en la obligación de la persona artesana de devolver el monto correspondiente a la atención médica recibida, además de un recargo adicional del 10%. Como consecuencia, la aplicación de la figura de la responsabilidad patronal a las personas artesanas respecto de sí mismas, terminaría por anular por completo su derecho a la seguridad social.
- 88.** En definitiva, la Corte considera que no existe una fuente legal que permita al IESS generar la figura de la responsabilidad patronal en contra de las personas artesanas<sup>33</sup>. Una vez establecido esto, corresponde resolver si la aplicación de esta figura a la señora Doris Escobar vulneró su derecho a la seguridad jurídica.
- 89.** Esta Corte ha manifestado que la seguridad jurídica parte de tres elementos: confiabilidad, certeza y no arbitrariedad. La *confiabilidad* está garantizada con el proceso de generación de normas, es decir, la aplicación del principio de legalidad. En cuanto a la *certeza*, los particulares deben estar seguros de que las reglas de juego no sean alteradas, para lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que hagan valer sus derechos. Finalmente, debe evitarse una posible *arbitrariedad* por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Adicionalmente, se debe considerar que el artículo 3 del Reglamento General de Responsabilidad Patronal establece que no serán consideradas causas para la determinación de la responsabilidad patronal, “b) El pago de reservas matemáticas de seguros adicionales o por reconocimiento de tiempos cancelados como artesanos (...)”.

<sup>34</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1357-13-EP/20 de 8 de enero de 2020, párr. 52; Sentencia No. 1679-12-EP/20 de 15 de enero de 2020, párr. 79.

90. En el presente caso, resulta relevante el elemento de confiabilidad que debe proveer la seguridad jurídica, que, como se señaló, se concreta principalmente en el respeto al principio de legalidad. Entre otros aspectos, este garantiza que a las personas no se les imponga una sanción de cualquier tipo que no se encuentre expresamente establecida en la ley. Así, esta Corte ha señalado que el principio de legalidad se vulnera cuando se impone una sanción que no se encontraba prevista en una norma jurídica previa, expresa y clara<sup>35</sup>.
91. El principio de legalidad en materia sancionatoria constituye además una garantía del debido proceso reconocida en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución: “3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley (...)”. Como ha señalado esta Corte, el principio de legalidad se aplica a toda expresión del poder punitivo del Estado, es decir, a cualquier proceso que implique menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta considerada contraria al ordenamiento jurídico<sup>36</sup>.
92. La responsabilidad patronal constituye una sanción de carácter patrimonial impuesta al empleador e incluye la totalidad de la atención o prestación otorgada por el IESS más un recargo adicional del 10%. En consecuencia, el principio de legalidad es plenamente aplicable y la responsabilidad patronal solo puede activarse en contra de los sujetos y en las situaciones taxativamente permitidas por el ordenamiento jurídico.
93. Por lo expuesto, al generar responsabilidad patronal a la señora Doris Escobar sin contar con una norma legal que le faculte para ello, el IESS violó el principio de legalidad en materia sancionatoria, lo que a su vez vulneró el derecho de la señora Doris Escobar a la seguridad jurídica.
94. Además, la aplicación de una sanción no prevista en la ley le obligó a la señora Doris Escobar a tener que cubrir su propia contingencia médica, desnaturalizando la figura del seguro social por enfermedad. Al exigir a la persona artesana que, además de cancelar sus aportes atrasados, deba cubrir también los valores correspondientes a su propia atención médica, siendo esta una prestación protegida por el derecho a la seguridad social, el IESS vulneró este derecho en perjuicio de la señora Doris Escobar.

#### **6.3.4. El proceso coactivo y la retención de las pensiones jubilares y de montepío**

95. En el marco del proceso coactivo que se inició para cobrar las glosas generadas por el IESS en contra de la señora Doris Escobar, la institución recaudadora dispuso la

<sup>35</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1651-12-EP/20 de 2 de septiembre de 2020, párr. 84.

<sup>36</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No. 1-21-OP/21 de 17 de marzo de 2021, párr. 78.

retención de la totalidad de las pensiones que recibía la señora Doris Escobar por concepto de jubilación por invalidez y montepío.

- 96.** La señora Doris Escobar afirma que, al retener la totalidad de sus pensiones de invalidez y montepío, el IESS vulneró su derecho a la vida digna. Señala que dependía exclusivamente de su trabajo autónomo como costurera y tuvo que jubilarse por invalidez puesto que los médicos le señalaron que ya no puede realizar esta actividad por el daño generado a sus manos. En consecuencia, la señora Doris Escobar relata que, cuando sus pensiones jubilares y de montepío fueron retenidas, perdió el único ingreso con el que cuenta para sobrevivir.
- 97.** El IESS responde que no vulneró su derecho a la vida digna por la retención de sus pensiones de invalidez y de montepío, ya que *“lastimosamente las pensiones son prestaciones de dinero que da el IESS. Entonces según el [artículo] 371 [de la Constitución] podemos nosotros retener la totalidad y no hay en ninguna parte de la ley que no lo podemos hacer”*.
- 98.** El artículo 66 numeral 2 de la Constitución reconoce el derecho de las personas a una vida digna. Este Organismo ha entendido al derecho a la vida digna en un sentido amplio como un derecho que incluye el complejo de elementos necesarios para la subsistencia del ser humano que son imperativos para lograr una existencia decorosa<sup>37</sup>. Para garantizar este derecho, es necesario que el Estado asuma una labor proactiva en la protección del derecho a la vida, por medio de la generación de condiciones que permitan a las personas adquirir su sustento, y en algunos casos excepcionales, proveerlo él mismo<sup>38</sup>.
- 99.** La Corte Interamericana ha señalado además que, en virtud de sus obligaciones internacionales, *“el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria”*<sup>39</sup>. En igual sentido, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, reconoce la estrecha relación entre el derecho a la seguridad social y el derecho a la vida digna. Así, el artículo 9 prevé que toda persona *“tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa”*.
- 100.** Cuando por razones de edad avanzada o imposibilidad de trabajar, la persona recibe una prestación económica por parte del IESS –como es el caso de las pensiones de

<sup>37</sup> Corte Constitucional de Ecuador. Sentencia No. 006-15-SCN-CC de 27 de mayo de 2015 (Caso No. 0005-13-CN). En el mismo sentido, Sentencia No. 105-10-JP/21 de 10 de marzo de 2021.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005, párr. 162.

vejez, incapacidad o montepío— el derecho a la vida digna depende directamente de que pueda recibir esta prestación y esta sea suficiente para abastecerse de las condiciones mínimas que garanticen una existencia digna. Por ello, el último inciso del artículo 371 de la Constitución establece que *“las prestaciones 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 impuesto”*.

- 101.** Como señaló esta Corte en la sentencia 889-19-JP/21, atendiendo a la necesidad de supervivencia de los sujetos titulares de las prestaciones de la seguridad social, el artículo 371 establece una prohibición general respecto al embargo o retención de estas prestaciones respecto de toda obligación, con dos únicas excepciones: los casos de alimentos debidos por ley y obligaciones contraídas a favor del IESS<sup>40</sup>. Así, en la sentencia 105-10-JP/21<sup>41</sup>, se resaltó que el artículo 371 sí permite la retención y embargo de obligaciones contraídas con el IESS y esta excepción está justificada *“en la protección del derecho a la seguridad social de todas las personas afiliadas y las prestaciones que devienen de este derecho”*<sup>42</sup>.
- 102.** No obstante, las excepciones previstas en dicha norma constitucional deben ser interpretadas de forma sistemática e integral con las demás disposiciones constitucionales, en particular, con los derechos de las personas afiliadas. Por ello, en la sentencia 105-10-JP/21, la Corte fue enfática en resaltar que la facultad del IESS para retener o embargar prestaciones del seguro social no es absoluta, encontrando su límite, principalmente, en el derecho a la vida digna y la condición de vulnerabilidad de las personas adultas mayores. En ese sentido, la Corte señaló que *“el embargo no puede vulnerar las prerrogativas fundamentales mínimas de cada ciudadano y en este caso particular, las de los jubilados, como lo son, entre otras, la vida digna”*<sup>43</sup>.
- 103.** La Corte estableció que, para garantizar el derecho a una vida digna, el embargo o retención de la pensión jubilar de un acreedor del IESS solo procede cuando se demuestre que el deudor o deudora cuenta con otros medios para satisfacer sus necesidades básicas, caso contrario, se suscribirán convenios de facilidades de pago

---

<sup>40</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21 (Derecho al montepío, a la tutela judicial efectiva y juicio de coactiva) de 10 de marzo de 2021, párr. 65: *“La prohibición de cesión, embargo o retención de las pensiones por contingencia de la seguridad social, como regla general, atienden la necesidad de supervivencia 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”*.

<sup>41</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 105-10-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 57.

<sup>42</sup> *Id.*, párr. 62.

<sup>43</sup> *Id.*, párr. 55.

para cancelar la deuda u otro tipo medidas o de embargo, a fin de que no se afecte el derecho constitucional a una vida digna de la persona jubilada.

104. El fundamento para esta regla es claro: si una persona adulta mayor o en otra condición de vulnerabilidad cuenta con la pensión del seguro social como único ingreso y esta es retenida o embargada, esta automáticamente pierde la única fuente de ingreso con la que cuenta para proveerse de las condiciones mínimas para una vida digna, afectándose directamente este derecho<sup>44</sup>.
105. En el presente caso, debido a la retención y posterior embargo de las pensiones de invalidez y montepío ordenadas en los procesos coactivos, la señora Doris Escobar fue privada de la única fuente de ingresos con la que contaba y, dada su discapacidad física para realizar el trabajo de costurera, no tenía la posibilidad de obtener nuevas fuentes de ingreso.
106. Dicha retención y posterior embargo se dio sin que el IESS haya tenido la facultad legal para establecer la responsabilidad patronal en contra de la señora Doris Escobar, al tratarse de una persona artesana. Además, el IESS no tomó recaudo alguno para verificar que sus acciones no sitúen a la señora Doris Escobar en un estado de completa desprotección e imposibilidad de procurarse unas condiciones mínimas que le garanticen una subsistencia digna.
107. Por lo anterior, al haber retenido y posteriormente embargado la totalidad de las pensiones de invalidez y montepío que recibía la señora Doris Escobar, el IESS vulneró su derecho a la vida digna.
108. La señora Doris Escobar también ha alegado una vulneración a su derecho a la vivienda pues, sostiene que, en el marco del proceso coactivo un abogado externo del IESS le afirmó que si no cancela los valores determinados por el IESS se embargaría su casa. Dentro de la audiencia realizada en el presente caso, el IESS reiteró que *“es un juicio coactivo y si la señora no cancela nosotros tenemos la potestad de embargar vehículos y bienes inmuebles a cualquier persona”*.
109. Al respecto, toda vez que en los procesos coactivos llevados en contra de la señora Doris Escobar no se ha ordenado hasta el momento el embargo de su vivienda, la Corte no considera que pueda establecer una violación autónoma de este derecho. Ahora bien, es evidente que la señora Doris Escobar se ha visto afectada emocional y psicológicamente por el temor de que su vivienda sea embargada. Así, por ejemplo, durante la audiencia afirmó que ha vivido tres años con el temor constante de *“que pierda este juicio y me quiten mi casita”*. Por ello, la Corte considerará estas afectaciones al momento de establecer la reparación inmaterial por las vulneraciones de derechos que ya han sido identificadas en el caso.

---

<sup>44</sup> *Ibíd.*

## **7. Reparación integral**

- 110.** Por disposición del artículo 86 numeral 3 de la Constitución, frente a toda violación de derechos constitucionales declarada por un juez o jueza procede la reparación integral material e inmaterial; para ello, es necesario *“especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse”*.
- 111.** El artículo 18 de la LOGJCC desarrolla el derecho a la reparación integral señalado que esta *“procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación”*.
- 112.** La Corte puede ordenar distintos tipos de medidas de reparación: de restitución, compensación, satisfacción, rehabilitación y no repetición. Entre otras, la reparación puede incluir la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos y la atención de salud.
- 113.** El artículo 18 de la LOGJCC prescribe que, para determinar la reparación integral, la *“persona titular o titulares del derecho violado deberán ser necesariamente escuchadas”*. Para determinar la reparación, la Corte tendrá en cuenta las reparaciones solicitadas como pretensión y las afectaciones relatadas por la señora Doris Escobar como titular de los derechos vulnerados. La señora Doris Escobar ha solicitado las siguientes medidas de reparación: (i) se deje sin efecto todos los autos de pago, títulos de crédito, glosas y procesos coactivos que se hayan iniciado en su contra; (ii) se levante la retención que pesa sobre su cuenta de banco y se le devuelvan los valores ya retenidos; (iii) disculpas públicas; (iv) atención médica y psicológica; y, (v) se capacite a los funcionarios del IESS para que actos como estos no vuelvan a suceder.
- 114.** Con base en las normas expuestas y lo manifestado por la persona titular de los derechos vulnerados, la Corte Constitucional ordena las siguientes medidas de reparación:

### **7.1. Medidas de restitución**

- 115.** Las medidas de restitución buscan reestablecer la situación anterior a la violación de derechos humanos. Para reestablecer la situación de la señora Doris Escobar previa a las afectaciones a la seguridad jurídica, seguridad social y salud generadas por la determinación ilegítima de responsabilidad patronal, la Corte considera necesarias las siguientes medidas:

- 115.1.** Dejar sin efecto todas las glosas administrativas generadas en contra de la señora Doris Escobar, así como todos los autos de pago, órdenes de retención y embargo y títulos de crédito que se hayan emitido en su contra;
- 115.2.** El IESS deberá devolver todos los valores retenidos o embargados de la cuenta de banco perteneciente a la señora Doris Escobar que no hayan sido previamente devueltos<sup>45</sup>, incluyendo aquellos cobrados como intereses, honorarios o gastos de cobranza.

## 7.2. Medidas de compensación

### 7.2.1. Daño material

**116.** El artículo 18 de la LOGJCC señala que la reparación material comprende “*la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso*”<sup>46</sup>.

**117.** Respecto a los daños materiales generados, la señora Doris Escobar señaló lo siguiente:

*Me quitaron casi 2 años mi pensión. Todo lo que con mi esposo compramos para mi hogar lo tuve que vender para mantenerme y para mi alimentación. A veces no había medicina en el seguro de la pastilla de mi cáncer y tenía que comprar a 250 dólares afuera, porque no había en el seguro. Entonces yo tuve que vender todo, mi casa está vacía, todo he vendido y hasta ahora sigo así porque no me puedo reestablecer ni en mi salud ni en lo económico.*

**118.** La Corte considera que la reparación material en el presente caso debe consistir en compensar las consecuencias de carácter pecuniario generadas por el estado de precariedad económica al cual el IESS sometió a la señora Doris Escobar durante el tiempo que retuvo y embargó la totalidad de sus pensiones de invalidez y de montepío.

**119.** Para determinar el monto de compensación, es necesario establecer una cantidad equivalente a los ingresos que la señora Doris Escobar dejó de percibir durante el tiempo que el IESS retuvo y embargó sus pensiones de invalidez y montepío. La Corte considera que del expediente se desprenden los elementos necesarios para

---

<sup>45</sup> Para determinar el valor a devolverse deben descontarse todos los valores que ya hayan sido devueltos por el IESS en cumplimiento de las sentencias dictadas dentro del proceso de acción de protección.

<sup>46</sup> Lo señalado por la norma refleja de forma expresa la jurisprudencia de la Corte Interamericana al respecto, la cual ha señalado que la reparación por daño material comprende “*la pérdida o detrimento de los ingresos de la víctima, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso*”, véase Caso Huilca Tecse, Sentencia de 3 de marzo de 2005, párr. 93; Caso de las Hermanas Serrano Cruz, Sentencia de 1 de marzo de 2005, párr. 150.

establecer el monto a pagar, por lo que decide, siguiendo sus precedentes al respecto<sup>47</sup>, determinar directamente el monto a pagarse por compensación del daño material.

- 120.** El valor económico que deberá desembolsar el IESS por concepto de reparación por el daño material consiste en el equivalente al monto que recibía la señora Doris Escobar por concepto de jubilación de invalidez y de montepío (USD 699.49) multiplicado por los meses que no recibió sus pensiones (junio de 2016 a mayo de 2017). Es decir, el IESS deberá pagar a la señora Doris Escobar la cantidad de USD 7.694,39 por concepto de reparación material.

### **7.2.2. Daño inmaterial**

- 121.** Según el artículo 18 de la LOGJCC, la reparación por el daño inmaterial requiere establecer la compensación –mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero– por los sufrimientos y las aflicciones causadas a la persona afectada directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia del afectado o su familia. La reparación debe ordenarse en función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación al proyecto de vida.
- 122.** Respecto a las afectaciones inmateriales, la señora Doris Escobar ha señalado lo siguiente:

*...todo este tiempo he vivido un calvario que tengo miedo de que lo único que tengo, no tengo cuentas no tengo nada, solo mi única casita que construimos con mi esposo y que me la vaya a quitar el seguro por algo que es injusto que me están cobrando eso (...) paso de médico en médico porque me debilita el miedo a mis células cancerígenas ya me afecta el colon tengo ahorita la columna a las rodillas tengo todos los nervios destrozados por el miedo generado por los procesos coactivos.*

- 123.** En el presente caso, la Corte considera necesario reparar la evidente angustia y sufrimiento provocados por la retención de las pensiones de invalidez y montepío durante los meses que el IESS ordenó la retención y posterior embargo dentro de los procesos coactivos; así como, el sufrimiento generado a la señora Doris Escobar por el cobro ilegítimo de la responsabilidad patronal y los procesos coactivos iniciados en su contra.
- 124.** En consecuencia, como reparación inmaterial la Corte establece que el IESS deberá entregar a la señora Doris Escobar, por equidad, la cantidad de cinco mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 5.000).

---

<sup>47</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 26-16-IS/20 de 23 de septiembre de 2020, párr. 40; Sentencia No. 50-13-IS/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 24; Sentencia No. 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 125.

### **7.3. Medidas de satisfacción**

- 125.** Las medidas de satisfacción deben establecerse con el fin de reintegrar la dignidad de la víctima. En primer lugar, la Corte determina que la presente sentencia constituye, en sí misma, una medida de satisfacción.
- 126.** En segundo lugar, de acuerdo con lo solicitado por la accionante y solo si esta decide acceder al mismo, el IESS deberá poner a disposición de la señora Doris Escobar el servicio de atención psicológica que requiera para atender las afectaciones generadas por las vulneraciones de derechos a las que fue objeto.
- 127.** En tercer lugar, tanto el IESS como el Hospital Teodoro Maldonado Carbo como entidad autónoma, deberán otorgar disculpas públicas por separado a la señora Doris Escobar.
- 128.** En el caso del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, esta medida se efectuará mediante una comunicación dirigida y notificada a la beneficiaria de la medida en su domicilio o en el correo señalado en este proceso con el siguiente contenido:

*“Señora Doris Escobar: El Hospital Teodoro Maldonado Carbo le pide disculpas por haber vulnerado su derecho a la salud al no haberle prestado la atención en salud a la que tenía derecho de forma oportuna y haberle obligado a primero cancelar sus aportaciones atrasadas. El Hospital adoptará las medidas necesarias para evitar futuras vulneraciones del derecho a la salud a otras personas afiliadas”.*

- 129.** En el caso del IESS, esta medida se efectuará mediante una comunicación dirigida y notificada a la beneficiaria de la medida en su domicilio o en el correo señalado en este proceso y a través de la publicación en el sitio web de la entidad, con el siguiente contenido:

*“El IESS pide disculpas a la señora Doris Janeth Escobar Rodríguez por las vulneraciones a sus derechos a la seguridad jurídica, seguridad social, salud y vida digna por (1) haber generado responsabilidad patronal en su contra de forma ilegítima; (2) haber retenido y embargado la totalidad de sus pensiones de invalidez y montepío colocándole en una situación de extrema vulnerabilidad; y, (3) no haber tomado las medidas adecuadas para otorgarle una atención prioritaria y especializada como persona adulta mayor con enfermedades catastróficas.”*

### **7.4. Medidas de no repetición**

- 130.** Con el objetivo de evitar la repetición de hechos como los analizados en este caso, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo deberá revisar su normativa interna, instructivos y sus procesos organizacionales para asegurarse que las personas que cumplen los requisitos para ser beneficiarias del seguro de enfermedad no sean privadas de este derecho por encontrarse en mora de sus aportaciones. En particular, el Hospital deberá realizar una investigación interna que determine si efectivamente en la ventanilla de atención número 11 o en cualquier otra se

requiere el pago de aportaciones atrasadas previo a recibir la atención médica de salud a la que el afiliado tiene derecho.

- 131.** Por su parte, en cuanto al IESS, esta Corte, en la sentencia 105-10-JP/21, estableció la obligación de adecuar sus reglamentos internos e instructivos, a fin de que se operativicen la prohibición de embargar las pensiones jubilares, de acuerdo con las reglas jurisprudenciales establecidas en los párrafos 71a y 71b de dicha sentencia. En consecuencia, la Corte no considera necesario dictar una nueva medida de no repetición en este aspecto, pero sí estima indispensable exigir al IESS que, como parte de las medidas de reparación de la presente sentencia, informe a esta Corte respecto a las acciones que ha tomado para el cumplimiento de la medida ordenada en la sentencia 105-10-JP/21.
- 132.** Finalmente, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo deberá realizar una amplia difusión de la presente sentencia a sus funcionarias y funcionarios que laboran en la atención a las y los usuarios. La misma acción de difusión deberá realizar el IESS respecto de las y los funcionarios encargados de los procesos de coactivas.

## **8. Responsabilidad y repetición**

- 133.** El artículo 20 de la LOGJCC señala que, en materia de garantías jurisdiccionales, es obligación de todo juzgador una vez declarada la violación de derechos, “*declarar en la misma sentencia la responsabilidad del Estado*” y “*remitir el expediente a la máxima autoridad de la entidad responsable para que inicie las acciones administrativas correspondientes*”. Si no se conoce la identidad de la persona o personas que provocaron la violación, la LOGJCC prescribe que la jueza o juez deberá remitir el expediente a la máxima autoridad de la entidad pública para que determine sus identidades.
- 134.** En atención a esta norma, la Corte declara la responsabilidad del Estado por las vulneraciones cometidas en contra de la señora Doris Janeth Escobar Rodríguez y dispone el envío del expediente a la máxima autoridad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para que determine las identidades de las personas que cometieron las vulneraciones identificadas en la presente sentencia y, de ser el caso, proceda con los procedimientos administrativos respectivos. El IESS deberá, en el plazo de 8 meses de notificada la sentencia, enviar un informe a la Corte con los resultados de la investigación realizada a la luz de lo dispuesto en los artículos 20 y 69 de la LOGJCC.

## **9. Decisión**

- 135.** 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:

**135.1. Aceptar** la acción extraordinaria de protección y **declarar** la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Como medidas de reparación, se dispone:

1. Dejar sin efecto la sentencia de 12 de septiembre de 2018, emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas.
2. En virtud del control de mérito realizado en el presente caso, en su lugar atiéndase al contenido íntegro de la presente sentencia.

**135.2. Aceptar** la acción de protección y **declarar:**

**135.3.** La vulneración de los derechos a la salud de Doris Janeth Escobar Rodríguez por parte del Hospital Teodoro Maldonado Carbo.

**135.4.** La vulneración de los derechos a la salud, seguridad social, seguridad jurídica y vida digna de Doris Janeth Escobar Rodríguez por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

**135.5.** Como medidas de reparación, se ordena lo siguiente:

**Medidas de reparación a cargo del Hospital Teodoro Maldonado Carbo:**

1. Como medida de satisfacción, en el plazo de 30 días de notificada la sentencia, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo deberá emitir disculpas públicas en favor de la señora Doris Escobar, mediante una comunicación dirigida y notificada en su domicilio o en el correo señalado en este proceso con el siguiente contenido:

*“Señora Doris Escobar: El Hospital Teodoro Maldonado Carbo le ofrece disculpas por haber vulnerado su derecho a la salud al no haberle prestado la atención en salud a la que tenía derecho de forma oportuna y haberle obligado a primero cancelar sus aportaciones atrasadas. El Hospital adoptará las medidas necesarias para evitar futuras vulneraciones del derecho a la salud a otras personas afiliadas”.*

2. Como medida de no repetición, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo, deberá revisar su normativa interna, instructivos y sus procesos organizacionales y en el plazo de 5 (cinco) meses notificar a la Corte los cambios que se realizarán para que las personas que cumplen los requisitos para ser beneficiarias del seguro de enfermedad no sean privadas de este derecho por encontrarse en mora de sus aportaciones.
3. Como medida de no repetición, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo deberá realizar una investigación interna que determine si efectivamente en las ventanillas de atención se requiere el pago de aportaciones atrasadas previo a recibir la atención médica de salud a la que el afiliado

tiene derecho. El Hospital Teodoro Maldonado Carbo deberá elaborar y remitir a esta Corte un informe con los resultados de la investigación interna en el plazo de 5 meses de notificada la presente sentencia.

4. Como medida de no repetición, el Hospital Teodoro Maldonado Carbo deberá realizar una amplia difusión de la presente sentencia a sus funcionarias y funcionarios que laboran en la atención a las y los usuarios.

#### **Medidas de reparación a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social:**

1. Como medida de restitución, en el plazo de 30 días de notificada la sentencia, el IESS deberá dejar sin efecto todas las glosas administrativas generadas en contra de la señora Doris Escobar, así como todos los autos de pago, órdenes de retención y embargo y títulos de crédito que se hayan emitido en su contra.
2. Como medida de restitución, en el plazo de 30 días de notificada la sentencia, el IESS deberá devolver todos los valores retenidos o embargados de la cuenta de banco perteneciente a la señora Doris Escobar que no hayan sido previamente devueltos.
3. Como medida de satisfacción, siempre que medie el consentimiento de la señora Doris Escobar, el IESS deberá poner a su disposición un programa de atención psicológica que le permita superar las consecuencias sufridas por las vulneraciones de derechos cometidas en su contra.
4. Como medida de satisfacción, en el plazo de 30 días de notificada la sentencia, el IESS deberá emitir disculpas públicas en favor de la señora Doris Escobar, mediante una comunicación dirigida y notificada a la beneficiaria de la medida en su domicilio o en el correo señalado en este proceso y a través de la publicación en el sitio web de la entidad, con el siguiente contenido:

*“El IESS ofrece disculpas a la señora Doris Janeth Escobar Rodríguez por las vulneraciones a sus derechos a la seguridad jurídica, seguridad social, salud y vida digna por (1) haber generado responsabilidad patronal en su contra de forma ilegítima; (2) haber retenido y embargado la totalidad de sus pensiones de invalidez y montepío colocándole en una situación de extrema vulnerabilidad; y, (3) no haber tomado las medidas adecuadas para otorgarle una atención prioritaria y especializada como persona adulta mayor con enfermedades catastróficas.”*

5. Como medida de compensación por daño material, en el plazo de 2 meses de notificada la sentencia, el IESS deberá cancelar a la señora

Doris Escobar la cantidad de USD 7.694,39, mediante depósito en la cuenta de banco que sea señalada por la accionante.

6. Como medida de compensación por daño inmaterial, en el plazo de 2 meses de notificada la sentencia, el IESS deberá cancelar a la señora Doris Escobar la cantidad de USD 5.000,00, mediante depósito en la cuenta de banco que sea señalada por la accionante.
7. Como medida de no repetición, en el plazo de 30 días de notificada la sentencia, el IESS deberá informar a esta Corte respecto a las acciones que ha tomado para el cumplimiento de las medidas de adecuación normativa ordenadas en la sentencia 105-10-JP/21.
8. Como medida de no repetición, el IESS deberá realizar una amplia difusión de la presente sentencia a sus funcionarias y funcionarios encargados de los procesos de coactivas.

**136.** Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**