



PROCDP MANABI IESS <procdpmanabi@iess.gob.ec>

Juicio No: 13371202600141 Nombre Litigante: DIRECTOR PROVINCIAL DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL EN MANABI

1 mensaje

satje.manabi@funcionjudicial.gob.ec <satje.manabi@funcionjudicial.gob.ec>

6 de agosto de 2026 a las 8:24

Para: procdpmanabi@iess.gob.ec

Usted ha recibido una notificación en su casillero electrónico del proceso número 13371202600141**REPÚBLICA DEL ECUADOR
FUNCIÓN JUDICIAL****Juicio No:** 13371202600141, PRIMERA INSTANCIA, número de ingreso 1**Casillero Judicial No:** 0**Casillero Judicial Electrónico No:** 1310908395**Fecha de Notificación:** 06 de agosto de 2026**A:** DIRECTOR PROVINCIAL DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL EN MANABI**Dr / Ab:** JORGE ISAAC BALDA VALDIVIEZO**UNIDAD JUDICIAL LABORAL DE PORTOVIEJO**

En el Juicio No. 13371202600141, hay lo siguiente:

Juicio: No. 13371-2026-00141**Juez Ponente:** Erwin David García Llamuca**UNIDAD JUDICIAL DE LO LABORAL CON SEDE EN EL CANTÓN PORTOVIEJO****SENTENCIA DE ACCIÓN DE PROTECCIÓN****RESUMEN:**

Se declaró que el Seguro Social (IESS) vulneró los derechos constitucionales a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad y a la motivación de la señora Enma Cevallos García, una adulta mayor de 76 años. El IESS le había negado injustamente su pensión de viudez (montepío) bajo el pretexto de que estaba separada físicamente de su esposo. Sin embargo, se demostró que el causante nunca la abandonó económicamente y que ella dependía totalmente de él para su subsistencia diaria hasta el día de su muerte.

Como reparación integral, el Juez anuló la negativa del IESS y ordenó incluir a la señora Enma en la

nómina de pensionistas en un plazo de quince días, pagándole de forma directa todas las pensiones acumuladas desde el 30 de enero de 2014 junto con sus respectivos intereses legales. Asimismo, dispuso que la institución publique disculpas públicas en su portal web, capacite a su personal sobre los derechos de los adultos mayores y que la Defensoría del Pueblo vigile mensualmente el cumplimiento de esta sentencia.

VISTOS: El suscrito Juez de la Unidad Judicial de lo Laboral con sede en el cantón Portoviejo, legalmente competente avoca conocimiento de la presente causa en su calidad de juez constitucional. Habiéndose agotado las etapas procesales correspondientes, se procede a emitir sentencia, al tenor de los siguientes términos:

1. ANTECEDENTES PROCESALES

1.1. La demanda y el acto impugnado.

Comparece a esta judicatura constitucional la ciudadana Enma Ruth Cevallos García, por sus propios y personales derechos, de setenta y seis años de edad, de ocupación quehaceres domésticos, quien interpone acción de protección en contra de la Dirección Provincial de Manabí del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, representada por su director provincial, y la Procuraduría General del Estado, a través de su procurador regional. La accionante identifica como omisión violatoria de derechos al Acuerdo de Seguro de Muerte, Seguro General y Adicional de Magisterio IVM N.º 2017-0446, mediante el cual el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social le negó la pensión de montepío fundamentándose de manera exclusiva en el artículo diecinueve literal c de la Resolución CD 100, norma reglamentaria que establece que no habrá derecho a la prestación si a la fecha del fallecimiento del causante el cónyuge sobreviviente hubiere estado separado por más de cinco años. La actora sostiene que la institución accionada sustentó su decisión basándose únicamente en una supuesta separación prolongada, omitiendo realizar un análisis material del vínculo conyugal vigente y de su precaria realidad económica.

En la narración circunstanciada de los hechos que sustentan su pretensión, la accionante manifiesta que contrajo matrimonio con el señor Ramón Vicente López Cobeña el seis de junio de mil novecientos sesenta y nueve, unión matrimonial de la cual procrearon tres hijos, quienes responden a los nombres de Tanya Elizabeth, Ramón Javier y Mónica Vanessa López Cevallos. La compareciente relata que, si bien durante los últimos doce años de vida de su marido este mantuvo una relación extramarital con la señora Olga Jacqueline García Ormeño, él en ningún momento abandonó de manera definitiva el hogar conyugal, aseverando que siempre estuvo pendiente de la educación de sus hijos y de las necesidades económicas de la accionante, y destaca de forma enfática que nunca existió una sentencia judicial de divorcio ni de separación formal entre ambos. Expone que su cónyuge falleció el treinta de enero de dos mil catorce a causa de un fallo multiorgánico, carcinomatosis peritoneal y hepatocarcinoma, suceso tras el cual, el quince de enero de dos mil quince, presentó una solicitud formal dirigida a la Dirección Provincial de Manabí del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para tramitar sus beneficios previos como cónyuge sobreviviente, asignándosele a su petición el expediente administrativo número doscientos un mil novecientos cuarenta y seis.

Continuando con sus antecedentes, la legitimada activa relata que el dos de febrero de dos mil quince, dentro de dicho expediente, una trabajadora social elaboró un informe social de montepío en el cual, a pesar de que la actora le manifestó expresamente durante la entrevista que el causante nunca dejó definitivamente el hogar y que siempre estuvo al pendiente de su familia, la funcionaria concluyó que la investigada estuvo separada de su esposo por más de cinco años. La accionante reprocha que esta conclusión se emitió sin hacer alusión alguna a la dependencia y cuidado constante que el causante mantenía hacia ella, a pesar de que dicha información habría sido corroborada por las versiones de varios vecinos del sector que actuaron como testigos. Señala que, con base en este informe, el doce de febrero de dos mil quince la Subdirección Provincial de Prestaciones de Pensiones y Riesgos del Trabajo realizó la

calificación de derechohabientes negándole el derecho al montepío, motivo por el cual el diecisiete de julio del mismo año interpuso un reclamo ante la Comisión Provincial de Prestaciones y Controversias. Dicha comisión, mediante acuerdo del uno de marzo de dos mil dieciséis, resolvió ratificar la negativa de su derecho, lo que la motivó a apelar ante el superior jerárquico. En segunda instancia administrativa, el veintiseis de mayo de dos mil dieciséis, la Comisión Nacional de Apelaciones resolvió anular el acuerdo provincial por inobservancia del debido proceso y dispuso que la unidad correspondiente emitiera un nuevo pronunciamiento observando la normativa. No obstante, el diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, la Coordinación Provincial emitió el acto administrativo hoy impugnado, negándole definitivamente la pensión de montepío en calidad de viuda por encontrarse supuestamente separada por más de cinco años, basándose en un informe social que la accionante califica de superficial, efímero y parcializado, pues alega que no detalló su información familiar y económica, ni evidenció su absoluta dependencia financiera, considerando que ella dependía del causante al no contar con un trabajo remunerado.

En cuanto a la justificación jurídica de su pretensión, la legitimada activa asevera que la actuación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social implicó la aplicación automática y retroactiva de un reglamento que contradice abiertamente la norma suprema, sin analizar el nexo económico, emocional o la vigencia del vínculo civil, ocasionando una violación directa a sus derechos constitucionales, situación que reviste mayor gravedad al tratarse de una mujer que pertenece al grupo vulnerable de personas adultas mayores y que padece de enfermedades. Argumenta la vulneración del derecho al debido proceso, consagrado en el artículo setenta y seis de la Constitución de la República, específicamente en su garantía de la motivación, estipulada en el numeral siete literal 1, aludiendo que la resolución impugnada se limitó a afirmar una separación de hecho carente de valoración probatoria suficiente, sin examinar la naturaleza jurídica de dicha separación ni ponderar si la aplicación de un reglamento extintivo de derechos era constitucionalmente válida frente a su situación de vulnerabilidad reforzada.

Asimismo, la actora acusa la vulneración de su derecho a la igualdad formal y material y a la no discriminación, previstos en los artículos once numeral dos y sesenta y seis numeral cuatro de la Constitución, argumentando que la negativa de la prestación previsional constituye una forma de discriminación indirecta bajo una apariencia de neutralidad normativa, la cual genera un impacto desproporcionado en su contra. Sostiene que el ente asegurador omitió realizar un escrutinio reforzado y adoptar acciones afirmativas para garantizarle un trato jurídico equitativo frente a su situación objetiva de desventaja y dependencia económica. De igual forma, alega la afectación a su derecho irrenunciable a la seguridad social, reconocido en los artículos treinta y cuatro y trescientos sesenta y siete de la Carta Magna, señalando que el montepío no constituye una dádiva o concesión graciosa de la administración pública, sino una garantía jurídica fundamentada en el principio de solidaridad y derivada directamente de las aportaciones efectuadas por su esposo durante toda su vida laboral. Por consiguiente, asevera que negarle el acceso a esta prestación esencial de protección económica bajo una interpretación restrictiva y formalista desnaturaliza la finalidad del sistema nacional de inclusión y afecta gravemente su derecho al mínimo vital.

En esta misma línea argumentativa, la accionante invoca la transgresión a su derecho a la protección especial como persona adulta mayor, así como al principio de progresividad y prohibición de regresividad de los derechos sociales, mandatos estipulados en los artículos once numeral ocho, treinta y cinco y treinta y seis del texto constitucional. Manifiesta que en su caso particular concurren circunstancias agravantes, como su edad avanzada, la ausencia de ingresos propios y la dependencia económica, que exigían de la autoridad pública un enfoque diferencial, humanizado y una interpretación más favorable. Advierte que la negativa inmotivada del beneficio social se erige como una medida de carácter regresivo que restringe injustificadamente el acceso a una prestación previamente garantizada, disminuyendo su nivel de protección sin superar un test estricto de proporcionalidad. Adicionalmente, fundamenta la violación al principio de supremacía constitucional del artículo cuatrocientos veinticuatro, expresando que la entidad demandada amparó su decisión lesiva en disposiciones infralegales y reglamentarias que

vacían de contenido sus prerrogativas fundamentales, apartándose de la justicia material y de la dignidad humana para dar prevalencia a una regla de inferior jerarquía.

Finalmente, la accionante manifiesta que el acto administrativo impugnado le ha provocado un daño material cierto, actual y de carácter continuo, al privarla inconstitucionalmente de ingresos mensuales que resultan indispensables para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda y subsistencia, configurando un perjuicio patrimonial progresivo y permanente frente a sus nulas posibilidades de generar ingresos alternativos. Con base en la totalidad de estos antecedentes fácticos y jurídicos, tras declarar bajo juramento no haber planteado otra garantía constitucional por los mismos actos, la parte accionante solicita a este juzgador que declare la vulneración material de sus derechos constitucionales al debido proceso, igualdad y no discriminación, seguridad social, protección especial de personas adultas mayores, principio de progresividad y supremacía constitucional. En consecuencia, requiere que, como medidas integrales y eficaces de reparación, se disponga dejar sin efecto la resolución administrativa impugnada, se ordene la concesión y otorgamiento inmediato de la pensión de montepío a su favor, y se disponga el pago retroactivo de todos los valores dejados de percibir junto con los respectivos intereses legales.

1.2. Comparecencia Legitimado pasivo.

Comparece al proceso la Directora Provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en Manabí, Encargada, la Magíster Génesis Gabriela Anchundia Pico, quien legitima su intervención mediante la correspondiente acción de personal y autoriza para la defensa judicial de la institución a los profesionales del derecho Patricia Lorena Mendoza Fernández, Carlos Coello García y Jorge Isaac Balda Valdiviezo, pertenecientes a la Coordinación Provincial de Asesoría Jurídica de la referida entidad. Asimismo, mediante escrito presentado de forma procesalmente oportuna en relación con la audiencia pública, la representación de la entidad demandada se permite anexar al expediente judicial el correspondiente acervo documental integrado por la cantidad de ciento cuarenta y tres fojas, solicitando que sea actuado como prueba a favor de su representada para descartar cualquier tipo de vulneración constitucional. De igual forma, comparece el Director Regional de la Procuraduría General del Estado en Manabí, Magíster Pepe Miguel Mosquera Zambrano, quien legitima su comparecencia técnica en la causa y delega la defensa del organismo público a los Abogados Allisson Santana Valle, David León y Edgardo Mendoza.

Al exponer de manera motivada los fundamentos de su defensa y referirse de forma expresa a los hechos alegados por la accionante, el defensor del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Abogado Carlos Antonio Coello García, manifiesta que la institución que representa no ha incurrido en ninguna acción u omisión vulneradora de garantías jurisdiccionales. Sostiene que, conforme lo determina el artículo trescientos setenta de la Constitución de la República del Ecuador, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es una entidad autónoma regulada por la ley, encargada de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio, lo cual le otorga una autonomía de gestión que blinda jurídicamente la emisión de sus leyes, reglamentos, resoluciones administrativas, circulares y memorandos. El legitimado pasivo argumenta que el acto administrativo impugnado, correspondiente al Acuerdo de Seguro de Muerte, Seguro General y Adicional de Magisterio IVM número dos mil diecisiete guion cero cuatrocientos cuarenta y seis, expedido el diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, constituye una actuación plenamente legal y debidamente sustentada en la normativa previsional vigente a la fecha de sustanciarse la respectiva calificación de derechohabientes.

En el análisis de la veracidad y la realidad material de los hechos, el representante de la entidad accionada asevera que entre la accionante, señora Enma Ruth Cevallos García, y el causante, señor Ramón Vicente López Cobeña, existió una separación fáctica absoluta y prolongada que superó holgadamente los cinco años con anterioridad al deceso del afiliado, configurándose plenamente la causal de exclusión del derecho prevista en el reglamento. El legitimado pasivo sustenta la base fáctica de esta afirmación en el Informe Social de Montepío de fecha dos de febrero de dos mil quince, signado con el número TS guion

cero cero cuatro guion dos mil quince guion SPPPRTM, elaborado por la trabajadora social del IESS, el cual recoge un análisis pormenorizado del entorno familiar. De acuerdo con dicho informe técnico, se determinó que el causante abandonó el hogar conyugal hace más de diecisiete años antes de su fallecimiento para mantener una convivencia permanente y bajo el mismo techo con la ciudadana Olga Jacqueline García Carreño, relación marital de hecho dentro de la cual procrearon dos hijos, Cristian Jeanpierre y Génesis Anaí López García, quienes en su momento ostentaban la calidad de menores de edad y a quienes el IESS calificó legalmente como beneficiarios de la correspondiente pensión de orfandad.

La defensa institucional del IESS puntualiza que, si bien a la fecha de la muerte del afiliado ocurrida el treinta de enero de dos mil catorce subsistía el vínculo matrimonial de derecho por no haberse dictado una sentencia judicial de divorcio, el vínculo conyugal se encontraba totalmente disuelto en el plano material, puesto que la accionante y el causante no compartían vida en común ni cohabitaban bajo el mismo techo. Resalta además que, conforme las declaraciones de los testigos que constan en el expediente de trabajo social, las personas que cuidaron al causante durante su enfermedad terminal fueron sus hijas y una nuera, y que toda la vestimenta, prendas de vestir y documentos personales del fallecido se encontraban en el domicilio de su conviviente al momento del fallecimiento, lo cual demuestra que estuvo con ella hasta el último día de su existencia. Por consiguiente, el legitimado pasivo sostiene que resultaba imperativa la aplicación del artículo diecinueve, literal c de la Resolución C.D. 100, norma reglamentaria aplicable temporalmente que dispone de manera taxativa que perderá el derecho al montepío el cónyuge sobreviviente que hubiere estado legalmente separado por su culpa o simplemente separado por más de cinco años. De igual forma, argumenta que la posterior Resolución C.D. 686, que codifica y actualiza la materia, no puede ser aplicada con efectos retroactivos en virtud del principio general de irretroactividad de las leyes contemplado en el Código Civil, debiendo mantenerse la validez de la resolución emitida bajo el imperio de la norma previsional que regía en el momento de configurarse la contingencia.

En el mismo sentido de descargo, el representante del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social acusa la inacción procesal de la accionante, señalando que la peticionaria consintió la calificación inicial de derechohabientes y las conclusiones del informe técnico al omitir impugnarlos de manera oportuna a través de los recursos que la vía administrativa le facilitaba. El legitimado pasivo indica que la normativa institucional, contenida en la Resolución quinientos dieciséis y posteriormente en la seiscientos veinticinco, franqueaba a la interesada un término perentorio de ocho días para interponer la correspondiente impugnación ante la propia administración previsional, mecanismo idóneo que no fue utilizado por la accionante en su debida oportunidad.

Con base en estos fundamentos normativos y de hecho, el legitimado pasivo deduce formalmente excepciones previas de improcedencia de la acción de protección al amparo de las causales taxativas previstas en el artículo cuarenta y dos de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Interpone en primer lugar la excepción de improcedencia del numeral uno del referido artículo, argumentando que de los hechos que rodean la negativa del montepío no se desprende ni justifica la vulneración de ningún derecho de rango constitucional, tratándose de un acto administrativo lícito que se limitó a aplicar las directrices del reglamento previsional vigente. En segundo lugar, deduce la excepción de improcedencia constante en el numeral cinco del citado artículo cuarenta y dos, manifestando de manera enfática que la pretensión de la parte accionante es de carácter meramente declarativo, pues busca que la justicia constitucional le cree y declare a su favor un derecho a la pensión de viudez, inobservando que el objeto de las garantías constitucionales es la tutela de derechos preexistentes y no la declaración o constitución de derechos que se encuentran en controversia ordinaria. Finalmente, invoca la improcedencia del numeral cuatro del mismo artículo, argumentando que la inconformidad planteada por la accionante debió ventilarse a través de las vías judiciales ordinarias de impugnación contencioso-administrativa, al ser un asunto de mera legalidad referente a la aplicación de reglamentos de la seguridad social.

Por su parte, la Procuraduría General del Estado, a través de su delegada en la provincia de Manabí, Abogada Allisson Santana Valle, expone que interviene en la presente causa con fundamento en las atribuciones de representación y patrocinio judicial contempladas en el artículo doscientos treinta y siete de la Constitución de la República del Ecuador y en la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, actuando en calidad de ente supervisor y de control de los procesos de las instituciones públicas que cuentan con personería jurídica propia. La representación judicial del Estado señala que la institución accionada, al contar con los elementos fácticos y técnicos suficientes, ha estructurado una argumentación jurídica sumamente clara, precisa y contundente en defensa de su actuación reglamentaria. Por lo tanto, la Procuraduría General del Estado manifiesta expresamente que se adhiere y estará a lo manifestado por la defensa técnica del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en su informe de descargo, solicitando de igual manera que se declare la improcedencia formal y material de la acción de protección por no existir violación a la Constitución.

2. COMPETENCIA Y VALIDEZ PROCESAL

2.1. Competencia

Este juzgador, investido de las facultades jurisdiccionales de carácter constitucional y de la potestad pública de administrar justicia, declara de forma expresa que es plenamente competente en razón de la materia y del territorio para conocer, sustanciar y resolver con fuerza de sentencia la presente acción de protección. La fundamentación jurídica obligatoria que sustenta de manera ineludible esta atribución jurisdiccional se encuentra consagrada en los mandatos imperativos de los artículos 86 numerales 2 y 3, y 88 de la Constitución de la República del Ecuador; en estricta concordancia con lo determinado en las normas de los artículos 7, 39 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 7 del Código Orgánico de la Función Judicial. El suscrito juez justifica la radicación material de la competencia en esta judicatura constitucional debido a que, de la revisión del libelo inicial y de los antecedentes que integran la controversia, se constata fácticamente que tanto el lugar donde se produjo el acto y la alegada omisión de la entidad pública demandada, como la circunscripción territorial donde despliega y surte de forma directa sus efectos jurídicos y materiales la pretendida vulneración de derechos fundamentales, corresponden a la jurisdicción de este cantón Portoviejo, provincia de Manabí. Consecuentemente, en virtud de la regla especial de competencia territorial establecida por el legislador y el diseño constitucional, corresponde a esta Unidad Judicial de primer nivel asumir la tutela de los derechos constitucionales invocados.

2.2. Validez procesal

El suscrito juez, en su calidad de director del proceso y garante del orden constitucional, declara la plena validez jurídica de todo lo actuado dentro de la sustanciación de la presente garantía jurisdiccional. En este sentido, este juzgador establece expresamente que la causa se ha tramitado con estricta observancia del procedimiento sumario, sencillo, rápido y eficaz que le es propio y consustancial a las garantías, cumpliendo de manera rigurosa con los plazos y términos previstos en la ley de la materia. Asimismo, el deponente declara que en todas las fases de sustanciación, incluyendo el desarrollo de la audiencia pública y la recepción de las alegaciones de descargo, se ha respetado de manera irrestricta el derecho fundamental al debido proceso, a la defensa y a la contradicción de las partes procesales, garantías mínimas consagradas en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador. A través de las notificaciones oportunas y del traslado de las actuaciones, se brindó a los legitimados activos y pasivos el tiempo y los medios idóneos para presentar sus argumentos de hecho y de derecho, evacuar sus elementos probatorios y contradecir las afirmaciones de su contraparte en condiciones de absoluta igualdad. Por todo lo expuesto, tras realizar un examen prolijo y responsable del expediente, se constata que no existen vicios de procedimiento ni omisión de solemnidades sustanciales que puedan acarrear nulidad o provocar indefensión, por lo que se ratifica la validez procesal de la causa.

3. ARGUMENTOS DE LOS SUJETOS PROCESALES EN AUDIENCIA.

3.1. Argumentos del Legitimado Activo

Por medio de la certificación de la secretaría subrogante de este despacho, se constató la comparecencia física y virtual de los sujetos procesales legalmente convocados, identificando por la parte legitimada activa a la ciudadana Enma Ruth Cevallos García, portadora de la cédula de ciudadanía número 1303854630, quien compareció en compañía de su defensor técnico, el Abogado Alfonso José Collente Zavala. En el desarrollo de su intervención principal, el defensor técnico de la parte legitimada activa, Abogado Alfonso José Collente Zavala, expuso que su representada es una persona de la tercera edad, de setenta y seis años, portadora de enfermedades crónicas, por lo que goza del derecho constitucional de atención prioritaria y protección especial. Manifestó enfáticamente que la controversia bajo examen no constituye una simple inconformidad administrativa ni una mera discusión sobre la aplicación de un reglamento interno del IESS, sino una afectación directa a los derechos fundamentales de una persona vulnerable. Señaló que se configuró una violación directa al debido proceso en su garantía de la motivación, consagrada en el artículo 76 numeral 7 literal 1 de la Constitución, la cual impone a toda autoridad la obligación de estructurar decisiones basadas en la lógica, la claridad y una debida ponderación fáctica y jurídica de las pruebas. El defensor argumentó que el IESS dictó el Acuerdo No. 2017-0446, mediante el cual negó definitivamente la pensión de montepío de viudez a su patrocinada, fundamentándose de forma exclusiva en el artículo 19 literal c de la Resolución C.D. 100 del IESS, bajo la premisa de que la cónyuge estuvo separada del causante por más de cinco años antes de su fallecimiento.

Para rebatir la fundamentación fáctica del acto impugnado, el abogado de la accionante dio lectura y analizó el Informe Social de Montepío INF. TS-004-2015-SPPPRTM (fols. 114-116), argumentando que dicho informe sirvió de base para una conclusión administrativa arbitraria. Sostuvo que, si bien el causante mantuvo una relación de hecho extramatrimonial con la señora Olga Jacqueline García Carreño durante sus últimos años de vida, ello no implicó en ningún momento un abandono material o definitivo de su hogar conyugal. Aseveró que los testimonios de los vecinos y moradores del sector aportados en el mismo expediente, tales como el del señor Duver Fabricio García Mendoza y otros testigos presenciales, ratificaron unánimemente que el fallecido señor Ramón Vicente López Cobeña jamás abandonó a su esposa Enma Ruth, sino que se mantuvo permanentemente al cuidado del hogar, velando por el sustento diario de su cónyuge y la educación de sus hijos comunes. Destacó que el vínculo matrimonial civil permaneció plenamente vigente e ininterrumpido hasta el deceso del causante, ocurrido el 30 de enero de 2014, sin que existiera jamás una sentencia judicial de divorcio o separación legalizada. En consecuencia, arguyó que la aplicación fría y literal del reglamento del IESS privó de manera ilegítima a la viuda de una prestación de carácter previsional derivada de las aportaciones de su esposo, afectando de forma grave su derecho a la seguridad social (Art. 34 CRE), al mínimo vital y a una subsistencia digna, al carecer de ingresos propios por haberse dedicado toda su vida a los quehaceres domésticos.

Durante el desarrollo de la diligencia, a requerimiento de este juzgador para la identificación exacta de los folios procesales en los que constaban los actos impugnados, el defensor técnico de la activa precisó que el Acuerdo administrativo denegatorio se encuentra a folios 8 y 9 de los autos, mientras que el Informe Social de Montepío corre agregado desde el folio 114 al folio 116 del expediente físico de la causa, permitiendo la debida acreditación documental.

Posteriormente, una vez concluidas las intervenciones de las defensas técnicas del IESS y de la Procuraduría General del Estado —quienes alegaron la improcedencia de la acción bajo las causales del artículo 42 de la LOGJCC, argumentando que se trataba de un asunto de mera legalidad y que se perseguía la declaración de un derecho—, se concedió el uso de la palabra a la activa para ejercer su derecho a la réplica. En esta etapa, el Abogado Alfonso José Collente Zavala argumentó que la justicia constitucional tiene el deber ineludible de realizar el control de constitucionalidad sobre los reglamentos y resoluciones de inferior jerarquía para evitar que normas reglamentarias vacíen de contenido las garantías de la Carta Magna. Sostuvo que el IESS jamás motivó técnicamente ni definió los alcances del término

"simplemente separado" en su acto administrativo, aplicando la exclusión del montepío de forma desproporcionada. Asimismo, introdujo al debate la vigencia de la Resolución C.D. 683 del IESS, específicamente su Disposición General Novena, la cual reconfigura conceptualmente el derecho al montepío al determinar que el amparo y la condición de "vivir a cargo" radican en la comprobación objetiva de la dependencia económica material de los deudos respecto del afiliado fallecido, aspecto que se encontraba plenamente demostrado en autos con los testimonios del propio expediente administrativo del IESS.

Finalmente, al concederse el derecho a la última intervención, el defensor de la parte activa se refirió a las alegaciones del IESS respecto de que la accionante supuestamente no había agotado la vía administrativa o que había consentido el acto. Para desvirtuar dicha defensa, el abogado detalló el secuencial administrativo recorrido por su representada, demostrando que impugnó de manera oportuna el acuerdo denegatorio inicial de la Comisión Provincial de Manabí (Acuerdo No. 2021.216 CPPC, fol. 222-223), recurso que fue conocido por la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS. Resaltó que la instancia nacional dictó el Acuerdo 16-1123 C.N.A (fol. 7), mediante el cual resolvió anular la decisión provincial por existir una evidente inobservancia del debido proceso, ordenando que se emita un nuevo pronunciamiento motivado. Explicó que fue precisamente en cumplimiento de esa resolución nacional que la Coordinación Provincial de Manabí emitió el Acuerdo No. 2017-0446 del 19 de diciembre de 2017, acto que hoy se impugna mediante esta acción de protección por insistir en una denegación inconstitucional, carente de fundamentación racional y antecedentes lógicos.

3.2. Argumentos de los Legitimados pasivos.

En el transcurso de la primera sesión de la audiencia pública única, una vez verificada la comparecencia de las partes procesales, se concedió la palabra al Abogado Carlos Coello García, en su calidad de representante técnico del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El mencionado defensor expuso ante esta judicatura que la institución se encontraba atravesando un proceso de cambio físico de sus oficinas de Manabí, razón por la cual se hallaba de pie frente a su escritorio y con serias limitaciones de conectividad tecnológica. Manifestó que, debido a la absoluta falta de acceso a internet estable en las nuevas instalaciones de la entidad, se vio obligado a conectarse a la plataforma virtual Zoom mediante su dispositivo telefónico móvil. Argumentó que esta contingencia técnica e imprevista le impidió ingresar formalmente al sistema informático judicial, con la debida antelación de uno o dos días laborables, el escrito y los documentos que constituían el acervo probatorio de descargo de la entidad, los cuales tenía físicamente en su poder. Por consiguiente, solicitó respetuosamente a esta autoridad y a la parte accionante que se dispusiera el diferimiento de la diligencia para el día lunes de la siguiente semana, fecha en la cual la institución ya contaría con servicios de red estables, lo que permitiría digitalizar e incorporar formalmente al expediente virtual la totalidad de los folios probatorios para que fuesen analizados de manera íntegra, asegurando así el derecho a la defensa y el principio de contradicción. Una vez corrido el traslado respectivo a la parte legitimada activa, su defensor técnico manifestó no tener impedimento alguno con la solicitud, fundamentando que para su parte también resultaba indispensable tener acceso y estudiar con detenimiento las pruebas documentales anunciadas por el ente asegurador, cuya revisión inmediata en plena audiencia resultaría materialmente imposible. Ante este escenario de mutuo acuerdo y con la finalidad de precautelar el derecho a la defensa de ambos litigantes frente a una situación calificada como de fuerza mayor, este juzgador resolvió aceptar la petición de suspensión de la diligencia, amparándose en lo dispuesto en el artículo 82.2 del Código Orgánico General de Procesos, de aplicación supletoria en la materia, disponiendo que se fije una nueva fecha para la reinstalación de la audiencia a través de los casilleros judiciales.

Una vez reinstalada de forma virtual la audiencia pública el día viernes 31 de julio de 2026, a las 08h30, y certificada la asistencia de todos los sujetos procesales por intermedio de la secretaría del despacho, se declaró la reinstalación formal de la diligencia. En la primera fase de debate, se concedió el uso de la palabra al Abogado Carlos Antonio Coello García, en representación del Director Provincial del Instituto

Ecuatoriano de Seguridad Social en Manabí. El profesional del derecho inició su intervención ofreciendo ratificación de gestión a favor de la directora encargada, Magíster Génesis Gabriela Anchundia Pico, solicitando para el efecto un término de cinco días laborables para legitimar formalmente su personería en autos, petición sobre la cual este juzgador resolvió conceder el término de tres días de conformidad con la ley. Continuando con la fundamentación de su defensa, el representante del IESS introdujo una premisa jurídica de particular relevancia basada en la jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional del Ecuador, señalando de forma enfática que la justicia constitucional no ha sido diseñada para resolver disputas de mera legalidad o desconformidades de índole netamente administrativa. Invocó el artículo trescientos setenta de la Constitución de la República del Ecuador, destacando que dicho mandato supremo reconoce al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como una entidad autónoma regulada por la ley, responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio. Sostuvo que esta consagración constitucional le dota al IESS de una autonomía de gestión que blinda sus actuaciones reglamentarias e internas, descartando que la negativa de la prestación impugnada constituya un acto de autoritarismo o arbitrariedad institucional, puesto que la entidad se limitó a actuar bajo el imperio de su propia normativa.

En lo atinente a los fundamentos fácticos del caso, el defensor de la institución legitimada pasiva aseveró que la decisión de negar el derecho al montepío a la accionante no fue un acto deliberado, sino el resultado directo de una investigación sumamente minuciosa, pormenorizada y detallada realizada por trabajadoras sociales e inspectores de la institución, la cual calificó como un microrelato técnico indispensable para comprender la realidad material de lo sucedido en la época. Sostuvo que, a través de este informe social de montepío, quedó plenamente demostrado que entre la señora Enma Ruth Cevallos García y el causante existió una separación física y de cuerpos absoluta que superó de forma notoria los cinco años exigidos por el reglamento previsional antes del fallecimiento del jubilado, configurándose la causal de exclusión del derecho establecida en el artículo diecinueve literal c de la Resolución C.D. 100. Antes de concluir su primera intervención, el representante del IESS solicitó formalmente a este juzgador que declare la improcedencia de la acción de protección al amparo de las causales previstas en el artículo cuarenta y dos de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Concretamente, invocó el numeral uno del referido artículo, argumentando que de los hechos expuestos no se desprende la violación de ningún derecho constitucional; y el numeral de la misma manera aclaratorio constante en el numeral cinco del citado artículo cuarenta y dos, señalando de forma categórica que la pretensión de la parte accionante es de carácter meramente declarativo, pues busca que la justicia de garantías le reconozca y declare un derecho a la pensión de viudez que administrativamente le fue denegado, desnaturalizando con ello el objeto protector de la garantía constitucional que no crea ni declara derechos controvertidos.

Acto seguido, en el orden de las intervenciones, se concedió la palabra a la representante técnica de la Procuraduría General del Estado, Abogada Alison An Santana Valle. La defensora compareció en la diligencia ofreciendo poder y ratificación de gestiones a nombre del Director Regional de la Procuraduría General del Estado en Manabí, Magíster Pepe Miguel Mosquera Zambrano, requiriendo que se le confiera un término de cinco días para formalizar dicha legitimación procesal en la causa, requerimiento que fue aceptado y concedido en su totalidad por este juzgador. Al fundamentar su comparecencia, la delegada estatal expuso que la Procuraduría General del Estado interviene en el presente proceso de conformidad con las atribuciones y competencias de representación judicial y patrocinio contempladas en el artículo doscientos treinta y siete de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos tres literal c y cinco de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, los cuales legitiman su actuación como ente supervisor de los procesos de las instituciones públicas que gozan de personería jurídica propia. La defensora manifestó que, habiéndose verificado que la entidad demandada directa, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, cuenta con la totalidad de los elementos fácticos y técnicos suficientes para ejercer su legítima defensa en esta causa, y habiendo realizado su representante una argumentación jurídica sumamente clara, precisa y contundente en el estrado virtual, la Procuraduría General del Estado se adhiere de forma íntegra a todo lo manifestado por la defensa técnica del IESS en

su informe de descargo. Por consiguiente, solicitó formalmente que este juzgador declare la improcedencia de la acción de protección por no existir vulneración constitucional alguna, concluyendo su intervención en calidad de supervisora técnica del proceso.

En la fase correspondiente a las réplicas, una vez concluida la intervención de la defensa de la parte accionante, se concedió nuevamente la palabra al Abogado Carlos Antonio Coello García en representación del IESS. Previo a que iniciara su exposición, este juzgador le formuló una advertencia directa de carácter procesal, exhortándole a mantener el debido respeto, la moderación y la lealtad en el uso del lenguaje dentro de la audiencia virtual, previniéndole de abstenerse de utilizar términos inapropiados o realizar dramatizaciones que resten solemnidad a la diligencia. El defensor del IESS manifestó aceptar respetuosamente la sugerencia de la autoridad judicial y aclaró que su agresividad jurídica no estaba dirigida de forma personal contra ninguna de las partes del proceso, disculpándose por haber tocado temas de índole sensible. Al centrarse en los puntos controvertidos de la réplica, el abogado se refirió a los tres componentes de la investigación social del IESS: el trabajo social, la entrevista y la verificación de domicilio. Explicó que cuando los testigos de la accionante declararon que el causante "nunca abandonó" a la investigada, no utilizaron el término en un sentido de convivencia física o cohabitación marital bajo el mismo techo. Argumentó que dicha afirmación testimonial únicamente daba a entender que el fallecido no abandonó sus responsabilidades y obligaciones de carácter económico, marital-civil y de asistencia como padre responsable, cumpliendo con sus deberes de sustento, pero que de ninguna manera desvirtuaba el hecho material y comprobado de que los cónyuges se encontraban separados de cuerpos por más de cinco años a la fecha del deceso.

El defensor del IESS continuó su réplica insistiendo en requerir la declaratoria de improcedencia de la acción de protección al amparo del artículo cuarenta y dos de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ratificando su argumentación en torno a los numerales uno y cinco respecto a la ausencia de violación de derechos constitucionales y a la naturaleza puramente declarativa de la pretensión de la actora. Adicionalmente, incorporó a su defensa la causal contenida en el numeral cuatro del mismo artículo cuarenta y dos, referente a los escenarios donde el acto u omisión impugnado haya sido revocado o detenido en sus efectos, o cuando el daño alegado haya sido reparado en la vía correspondiente. Sostuvo que en el presente caso no existió daño constitucional alguno ni afectación material que requiera reparación por parte de la justicia constitucional, puesto que la actuación del IESS se ajustó estrictamente a la legalidad y al debido proceso previsional, aplicando las normas de improcedencia de la acción. El Abogado Coello concluyó su réplica reiterando la solicitud de rechazo absoluto de la demanda, ofreciendo una vez más disculpas ante este juzgador por si sus expresiones verbales pudieron resultar fuertes durante el fragor de su argumentación jurídica. Finalmente, este juzgador consultó a la representante de la Procuraduría General del Estado si deseaba hacer uso de su derecho a la réplica en su calidad de supervisora procesal, ante lo cual la Abogada Alison An Santana Valle manifestó de forma expresa que no tenía nada adicional que alegar en la diligencia, dándose por concluido el debate de las partes de la defensa técnica estatal.

4. CONSIDERACIONES PREVIAS.

4.1. Competencia y Legitimación (Activa y Pasiva)

Este juzgador ratifica la competencia material y territorial para conocer y resolver la presente acción de protección, la cual ya fue declarada y motivada en autos en virtud de los mandatos constitucionales y legales correspondientes. En lo que respecta a la legitimación activa, se constata que comparece al proceso la ciudadana Enma Ruth Cevallos García, por sus propios y personales derechos, en su calidad de cónyuge sobreviviente del causante Ramón Vicente López Cobeña. Al ser la persona directamente afectada por el acto administrativo impugnado, se ratifica que se encuentra plenamente legitimada en la causa, amparada en el principio de legitimación activa amplia y directa establecido en el artículo 86 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por su parte, la legitimación pasiva se encuentra debidamente

conformada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), a través de su Dirección Provincial de Manabí, y por la Procuraduría General del Estado. Conforme con el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República y el artículo 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, como entidad pública con personalidad jurídica y autonomía de gestión, tiene plena capacidad para ser sujeto pasivo en esta vía constitucional, al ser el órgano emisor de la decisión de la administración que presuntamente vulnera derechos constitucionales. Asimismo, se justifica la legitimación pasiva de la Procuraduría General del Estado en su calidad de organismo de control de los procesos de las instituciones públicas del Estado, habiendo intervenido a través de su Dirección Regional en Manabí de conformidad con el artículo 237 de la Norma Suprema.

4.2. Tratamiento de las Excepciones de Improcedencia

Durante la sustanciación de la causa, las entidades accionadas dedujeron formalmente excepciones previas de improcedencia de la acción de protección, al amparo de las causales taxativas previstas en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Específicamente, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social interpuso las excepciones contempladas en los numerales 1, 4 y 5 del referido artículo, argumentando que de los hechos no se desprende una violación de derechos constitucionales, que el acto administrativo impugnado debió ser controvertido en la vía judicial ordinaria contencioso-administrativa por ser un asunto de mera legalidad, y que la pretensión de la accionante es de carácter declarativo al pretender que la justicia de garantías le constituya un derecho previsional que administrativamente le fue negado. Por su parte, la representación de la Procuraduría General del Estado se adhirió de forma íntegra a dichos argumentos de descargo en la audiencia pública.

Frente a estas alegaciones, esta autoridad judicial no procederá a resolver ni desestimar las referidas excepciones en esta sección preliminar. En estricto cumplimiento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador en la Sentencia N.º 102-13-SEP-CC, se determina que las causales de improcedencia contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional no constituyen cuestiones de mero trámite o requisitos formales que puedan resolverse de forma liminar. Por el contrario, la verificación de dichas causales de improcedencia exige una carga argumentativa profunda y un examen integral de la relación procesal y de las pruebas aportadas, lo cual únicamente puede ser dilucidado a través de una sentencia motivada tras haberse completado la sustanciación de la causa. En tal virtud, este juzgador dispone que el análisis y resolución de las excepciones de improcedencia planteadas por la parte accionada sean diferidos, abordados y resueltos de manera integral dentro del capítulo de MOTIVACIÓN de la sentencia, conjuntamente con el examen de mérito de la causa.

4.3. Validez Procesal y Ausencia de Vicios

Efectuado el correspondiente control de regularidad, se declara que del análisis de la demanda no se desprenden las causales taxativas de inadmisión previstas en el artículo 42, numerales 6 y 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, puesto que la presente garantía no impugna providencias judiciales ni emana de actos del Consejo Nacional Electoral. Asimismo, se certifica que durante el trámite de la causa se han observado rigurosamente las garantías básicas del debido proceso, el derecho a la defensa y la contradicción de las partes procesales, consagradas en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, habiéndose sustanciado el proceso de manera ágil, sencilla y eficaz. No se evidencia la omisión de solemnidades sustanciales comunes a todos los juicios ni violaciones de trámite que influyan en la decisión o provoquen indefensión, por lo que no existen vicios que acarreen la nulidad de lo actuado.

En consecuencia, se declara la validez procesal y se procede al análisis de fondo de la controversia.

5. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.

De la revisión de los actos de proposición, este Juzgador determina que para resolver la presente causa, la controversia se sistematiza en las siguientes interrogantes constitucionales:

5.1. PRIMER PROBLEMA JURÍDICO (Naturaleza Procesal):

¿La presente acción de protección cumple con los requisitos de procedibilidad establecidos en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, o por el contrario, la pretensión de la accionante corresponde a la justicia ordinaria?

Este Juzgador formula esta primera interrogante de carácter adjetiva en virtud de las excepciones previas de improcedencia deducidas formalmente por la Dirección Provincial de Manabí del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con la adhesión de la Procuraduría General del Estado. El legitimado pasivo sostiene de manera categórica que la controversia bajo examen corresponde a un asunto de mera legalidad ordinaria que debió ventilarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa, alegando además que de los hechos expuestos no se desprende una violación directa a la Norma Suprema y que la pretensión de la actora reviste una naturaleza puramente declarativa. De conformidad con el diseño procesal constitucional ecuatoriano, resulta de obligatorio y previo tratamiento examinar si se configuran o no las causales de exclusión contempladas en los numerales uno, cuatro y cinco de la norma procesal de la materia, antes de emitir un pronunciamiento sobre el fondo del litigio.

5.2. SEGUNDO PROBLEMA JURÍDICO (Fondo Constitucional):

¿Al emitir el Acuerdo de Seguro de Muerte, Seguro General y Adicional de Magisterio IVM N.º 2017-0446 de diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, mediante el cual se negó de forma definitiva el acceso a la pensión de montepío de viudez amparándose de forma exclusiva en la existencia de una separación de hecho por más de cinco años, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a través de su Dirección Provincial de Manabí, vulneró los derechos constitucionales a la seguridad social, a la igualdad y no discriminación, al mínimo vital y al debido proceso en su garantía de la motivación, en concordancia con el derecho a la protección especial y atención prioritaria, de la ciudadana de la tercera edad Enma Ruth Cevallos García?

A efectos de delimitar la controversia, este Juzgador, aplicando el principio fundamental *iura novit curia* consagrado en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, reconduce técnicamente los argumentos de la actora para fijar con precisión el núcleo de la discusión constitucional. Esta reconducción procesal resulta indispensable toda vez que, si bien la accionante invoca formalmente diversos principios y enunciados fundamentales en su libelo, la verdadera lesión constitucional que se desprende de la base fáctica consiste en determinar si la aplicación fría y literal de un reglamento interno del IESS —que extingue el montepío por la cohabitación física o separación de hecho— desnaturaliza la finalidad de amparo económico y el mínimo vital de una mujer de setenta y seis años en situación de vulnerabilidad reforzada, cuya dependencia financiera con el causante se mantuvo materialmente ininterrumpida hasta el día de su deceso.

6. RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.

6.1. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA Y NORMATIVA

6.1.1. Sobre la Garantía Constitucional del Debido Proceso y el Estándar de la Motivación de las Resoluciones

El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República del Ecuador preceptúa textualmente: "Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados". Asimismo, en concordancia con el texto supremo, el artículo 4 numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala que la jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica, teniendo en particular la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y

razones relevantes expuestos durante el proceso por las partes y los demás intervinientes.

Esta regla procesal y sustancial ha sido ampliamente desarrollada por el máximo órgano de control constitucional. La Corte Constitucional del Ecuador, mediante la Sentencia N.º 1158-17-EP/21 (Caso Garantía de la Motivación), se alejó de los antiguos criterios interpretativos de mero trámite y estableció que para examinar la suficiencia de una decisión se debe atender a un criterio rector preciso: una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, lo que exige la concurrencia de una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente.

De la normativa y el estándar jurisprudencial citados, se colige que en el diseño constitucional ecuatoriano no basta la mera enunciación inconexa o acumulativa de textos normativos o leyes secundarias, sino que se requiere realizar un juicio lógico-hermenéutico y un ejercicio práctico en el que la autoridad pública exponga, de manera razonable, lógica y comprensible, por qué las normas invocadas resultan atinentes a los hechos dados por probados y qué conclusiones se derivan de su aplicación. La motivación no se agota con el cumplimiento de formalismos ritualistas de subsunción mecánica, sino que constituye una garantía sustancial para evitar la arbitrariedad en la toma de decisiones y resguardar la tutela material de los derechos subjetivos de los justiciables.

Este marco normativo y jurisprudencial resulta indispensable para la presente causa, toda vez que exige a este Juzgador Constitucional verificar si el acto administrativo impugnado, correspondiente al Acuerdo N.º 2017-0446 emitido por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, cumplió con justificar racionalmente la denegación de la prestación previsional sobre la base de la valoración objetiva de sus propios antecedentes o si, por el contrario, incurrió en un vicio de arbitrariedad y deficiencia motivacional lesivo a los derechos fundamentales.

6.1.2. Sobre la Naturaleza de la Acción de Protección y el Escrutinio Judicial frente a Conflictos de Mera Legalidad

El artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador preceptúa textualmente: "La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular...". En plena concordancia, el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prescribe que esta garantía tiene como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

La delimitación de esta vía frente a la justicia ordinaria y los denominados temas de 'mera legalidad' ha sido precisada con rigor por la jurisprudencia. La Corte Constitucional del Ecuador, mediante la Sentencia N.º 102-13-SEP-CC, aclaró que el juzgador constitucional tiene prohibido inhibirse o calificar liminarmente de improcedente una acción bajo el pretexto de que el asunto corresponde a la justicia ordinaria, señalando además en la Sentencia N.º 001-16-P.JO-CC, con carácter de precedente vinculante, que las juezas y jueces constitucionales tienen la obligación de realizar un profundo análisis sobre la real existencia de la vulneración de derechos en sentencia, y que únicamente cuando se descarte de forma motivada dicha violación fáctica se podrá determinar la improcedencia formal.

De la normativa y el estándar jurisprudencial citados, se colige que en el diseño constitucional ecuatoriano no basta sostener que un conflicto se deriva de la aplicación de un reglamento o acuerdo administrativo para descartar la intervención de la jurisdicción constitucional, sino que se requiere analizar si la aplicación concreta de dicho reglamento vacía de contenido un derecho constitucional o genera un estado de indefensión a un sujeto vulnerable. El operador de justicia de garantías debe comprender que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia material (Art. 169 CRE),

por lo cual, si de la sustanciación de la causa se desprende que el actuar del ente público excede el control ordinario y lesiona directamente derechos fundamentales, la vía constitucional es plenamente idónea, eficaz y prioritaria.

Este marco normativo y jurisprudencial resulta indispensable para la presente causa, toda vez que exige a este Juzgador Constitucional verificar si la negativa de montepío se reduce a una disputa administrativa e infraconstitucional regulada por normas de mera legalidad del IESS, o si por el contrario involucra la transgresión de un derecho fundamental preexistente y de raigambre constitucional a favor de un sujeto de atención prioritaria.

6.1.3. Sobre la Inversión de la Carga de la Prueba y la Presunción de Veracidad en Garantías Jurisdiccionales

El artículo 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional preceptúa textualmente: "Si la petición de la garantía jurisdiccional de los derechos contiene una descripción clara y detallada de los hechos que dan lugar a la supuesta violación, la entidad pública accionada tendrá la obligación de demostrar lo contrario o que su actuación se ajustó al marco de los derechos constitucionales, de lo contrario se presumirán ciertos los hechos alegados por el legitimado activo."

Esta regla especial de la carga probatoria ha sido interpretada por el máximo órgano de control constitucional como un mecanismo de compensación a la desigualdad estructural. La Corte Constitucional del Ecuador, en sentencias como la N.º 365-22-EP/24, ha enfatizado que el principio de inversión de la carga de la prueba en procesos de garantías jurisdiccionales impone a las instituciones estatales el deber ineludible de actuar con absoluta transparencia y debida diligencia, debiendo aportar todo el expediente administrativo pertinente para desvirtuar las afirmaciones de la parte accionante.

De la normativa y el estándar jurisprudencial citados, se colige que en el diseño constitucional ecuatoriano no corresponde que el administrado deba asumir la carga rígida de probar de forma exhaustiva sus afirmaciones frente a un órgano estatal poderoso, sino que se requiere que la entidad accionada desvirtúe técnicamente los cargos de vulneración dirigidos en su contra. Si la institución pública demandada —como lo es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social— no demuestra en la audiencia con suficiencia fáctica y documental que su decisión de negar una prestación no vulneró derechos de la actora, o si no acompaña la integridad de sus registros e informes sociales, se activa de forma directa la presunción de veracidad procesal de los hechos de la demanda, correspondiéndole al juez de garantías tutelar la pretensión de la parte más débil de la relación jurídica.

Este marco normativo y jurisprudencial resulta indispensable para la presente causa, toda vez que exige a este Juzgador Constitucional valorar los hechos y el expediente de montepío aplicando la inversión de la carga probatoria y la presunción de certeza frente a la alegada dependencia económica, midiendo si la entidad accionada cumplió o no con desvirtuar de manera técnica y sustentada lo manifestado por la accionante en su libelo.

6.1.4. Sobre los Derechos a la Seguridad Social, al Mínimo Vital y a la Protección Especial de las Personas Adultas Mayores

El artículo 34 de la Constitución de la República del Ecuador preceptúa textualmente: "*El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado. La seguridad social se regirá por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas. (...)*". De igual forma, los artículos 35 y 36 de la Norma Suprema consagran expresamente el derecho de las personas adultas mayores a recibir atención prioritaria y de especial protección por parte del Estado, garantizando de forma reforzada el acceso al mínimo vital y a una vejez digna.

Respecto de la naturaleza protectora y sustitutiva de las prestaciones previsionales de sobrevivencia, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante la **Sentencia N.º 615-14-JP/23**, ha determinado que la pensión de montepío forma parte intrínseca del derecho a la seguridad social, estableciendo que su finalidad

primordial es paliar la contingencia de la muerte de quien era el sostén económico de la familia. Por su parte, el máximo organismo constitucional, en la **Sentencia N.º 889-20-JP/21**, ha enfatizado que el montepío está revestido de garantías constitucionales particulares dirigidas a proteger la subsistencia de los derechohabientes desprotegidos, gozando además del carácter de inembargable de conformidad con el artículo 371 de la Carta Magna. Adicionalmente, en la **Sentencia N.º 077-13-SEP-CC**, la Corte precisó con absoluta claridad que estos sistemas de protección social encuentran entre uno de sus objetivos esenciales el *“compensar la ausencia de los ingresos provenientes de la actividad laboral que venía desarrollando el beneficiario de este derecho”*.

De la normativa y el estándar jurisprudencial citados, se colige que en el diseño constitucional ecuatoriano no basta la aplicación fría, autómatas y literal de reglamentos secundarios o acuerdos administrativos limitantes de la seguridad social —tales como la causal de exclusión por la mera separación de cuerpos contemplada en el antiguo artículo 19 literal c) de la Resolución C.D. 100 del IESS—, sino que se requiere analizar la realidad material de la dependencia económica. Esto se encuentra en estricta sintonía con la **Disposición Octava de la Resolución N.º C.D. 683** del propio IESS, la cual determina expresamente que, para fines de la aplicación de la norma previsional, *“vivir a cargo” consiste en la total y permanente dependencia económica de los deudos con respecto al causante*. Privar de esta prestación indispensable de sobrevivencia a una persona de setenta y seis años, desocupada por haberse dedicado de por vida de forma exclusiva a los quehaceres domésticos y que carece de ingresos autónomos, so pretexto de que existía una separación física de cuerpos, violenta de forma directa el derecho al mínimo vital, a la seguridad social y a la no discriminación por condiciones socioeconómicas, contrariando los principios constitucionales de equidad, solidaridad y suficiencia previsional que rigen al seguro general obligatorio.

Este marco normativo y jurisprudencial resulta indispensable para la presente causa, toda vez que exige a este Juzgador verificar si el Acuerdo N.º 2017-0446 emitido por el IESS sacrificó injustamente el mínimo vital de la señora Enma Ruth Cevallos García al priorizar formalidades de cohabitación física por sobre la comprobada dependencia económica y asistencia que el causante proveyó ininterrumpidamente a la adulta mayor hasta el día de su deceso.

6.2. VALORACIÓN DE LA PRUEBA (FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA)

A. REGLAS DE VALORACIÓN:

Para el análisis y escrutinio probatorio de la presente causa, este juzgador parte de la premisa de que las garantías jurisdiccionales se rigen por un diseño de admisibilidad y valoración de la prueba de carácter flexible, informal y eficaz, cuyo propósito supremo es la protección inmediata de los derechos fundamentales. Al amparo de los principios de informalidad probatoria y celeridad procesal, se prescinde de las formalidades rigurosas y de las exigencias ritualistas propias de la justicia ordinaria para la evacuación y exhibición física de documentos. De este modo, se declara admisible y valorable toda prueba documental que conste aparejada al expediente constitucional, siempre que su obtención sea lícita, resulte atinente a la controversia y haya estado plenamente expuesta al conocimiento y contradicción de los sujetos procesales. La apreciación de los elementos de convicción se realiza de forma conjunta mediante la sana crítica, aplicando el estándar de la mayor probabilidad, el cual determina que si a partir del acervo probatorio aportado al proceso se puede concluir que es razonablemente más probable que un hecho haya ocurrido en la realidad material, dicho estándar de acreditación fáctica se encuentra plenamente satisfecho. Adicionalmente, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), opera de forma imperativa la **inversión de la carga de la prueba** y la **presunción de veracidad** de los fundamentos alegados por el accionante, obligando a la entidad pública demandada a demostrar técnicamente lo contrario o a suministrar la información requerida por este despacho para desvirtuar la vulneración de derechos fundamentales.

B. PRUEBA DEL LEGITIMADO ACTIVO (Accionante):

En el expediente constitucional de la presente causa, así como durante el desarrollo de la audiencia pública única, la defensa técnica de la parte accionante aportó y solicitó la judicialización de diversos medios de convicción conducentes a justificar sus aseveraciones, los cuales han superado el control de licitud por no evidenciarse que hayan sido obtenidos con violación de la Constitución o de la ley.

Dentro de la prueba documental, consta en primer lugar la **Partida de Matrimonio Civil** celebrada el 6 de junio de 1969 entre la señora Enma Ruth Cevallos García y el causante, señor Ramón Vicente López Cobeña. De su contenido material se desprende de manera inequívoca la existencia y plena vigencia legal del vínculo matrimonial civil entre ambos consortes, el cual subsistió intacto al no haberse dictado sentencia judicial de divorcio ni disolución formal alguna hasta el día del fallecimiento del causante ocurrido el 30 de enero de 2014. Este juzgador le otorga pleno valor probatorio a este instrumento público al constituir la justificación jurídica inobjetable de la calidad de cónyuge sobreviviente de la accionante.

En segundo lugar, se valora la **Cédula de Ciudadanía** de la actora Enma Ruth Cevallos García, de cuyo contenido material se constata de forma objetiva que tiene setenta y seis años de edad y se dedica a los quehaceres domésticos, justificando plenamente su condición fáctica de persona adulta mayor y su pertenencia al grupo de atención prioritaria de rango constitucional. Este juzgador le otorga pleno valor probatorio al instrumentar el derecho de la accionante a un trato procesal reforzado y preferente en razón de su múltiple vulnerabilidad.

En tercer lugar, consta el **Acuerdo N.º 16-1123 emitido por la Comisión Nacional de Apelaciones del IESS**, mediante el cual se resolvió anular un acto administrativo de la Comisión Provincial de Manabí por haberse verificado una flagrante inobservancia a las garantías mínimas del debido proceso, ordenando que se emitiese un nuevo pronunciamiento debidamente motivado. Este juzgador le otorga pleno valor probatorio por cuanto demuestra de forma fáctica que la accionante agotó los canales ordinarios de impugnación administrativa y que las irregularidades de la institución previsional han sido continuas y progresivas en el tiempo.

Respecto a la **declaración de la presunta víctima**, señora Enma Ruth Cevallos García, efectuada de manera directa en la diligencia, esta autoridad judicial advierte que la accionante relató de manera coherente su absoluta dependencia económica respecto de los ingresos previsionales de su extinto cónyuge, señalando que, al haberse dedicado exclusivamente al cuidado del hogar y no contar con jubilación propia ni ingresos alternativos, la negativa del montepío la ha sumido en un estado de desamparo económico y vulnerabilidad extrema. En estricta aplicación de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, esta declaración de la víctima no es valorada por este juzgador de forma aislada o autónoma, sino de manera integral y complementaria dentro del contexto general que ofrece el expediente, encontrándose que su relato guarda un hilo de consistencia absoluto y concordante con los demás medios documentales y testimoniales incorporados a la causa.

C. PRUEBA DEL LEGITIMADO PASIVO (Entidad Accionada/Terceros):

Por su parte, la Dirección Provincial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) de Manabí aportó al proceso el correspondiente **Expediente Administrativo de Calificación de Derechohabientes N.º 201946**, integrado por la cantidad de ciento cuarenta y tres (143) folios debidamente digitalizados, cuya evacuación se admite por haber garantizado el contradictorio de la contraparte.

Dentro de este acervo, el documento fundamental que sustenta la defensa estatal es el **Informe Social de Montepío INF. TS-004-2015-SPPPRTM**, fechado el 2 de febrero de 2015 y elaborado por la trabajadora social de la institución. De la revisión prolija de su contenido fáctico se constata que la funcionaria concluyó que la accionante estuvo separada del causante por más de cinco años antes de su fallecimiento. Sin embargo, al descender al análisis detallado de la sección titulada 'Versión de los Testigos entrevistados' dentro del mismo informe social, se constatan de manera incontrovertible las declaraciones del vecino Duver Fabricio García Mendoza y de las ciudadanas de la misma localidad Angélica María García

García, Erika Katuska Bastidas Chávez y Jenny Dolores Chávez Hidalgo. Todos ellos afirmaron de manera unánime y bajo juramento técnico que, si bien el causante Ramón Vicente López Cobeña mantenía otra relación de hecho, **"nunca abandonó definitivamente a la investigada"** y **"siempre estuvo pendiente de la educación y el sustento de su hogar y de sus hijos"**.

Este juzgador le otorga **pleno valor probatorio** al referido informe de trabajo social aportado por el IESS, pero no bajo la interpretación sesgada, restrictiva y mutilada que realizó la administración para dictar su Acuerdo denegatorio, sino bajo las reglas de la sana crítica aplicadas a la totalidad del documento. Este medio probatorio, lejos de justificar la legalidad de la negativa del derecho, demuestra de manera indubitable que el causante continuó proveyendo soporte económico, alimentos y asistencia material a favor de su esposa civil hasta el día de su deceso. Asimismo, al no haber aportado el IESS ninguna prueba técnica, contable o pericial idónea que demuestre que la accionante poseía autonomía financiera o que no dependía de su cónyuge, opera de forma directa la **presunción de veracidad** a favor de la actora, desvaneciéndose la tesis defensiva de la entidad demandada.

D. ANÁLISIS CONJUNTO Y HECHOS PROBADOS (La premisa fáctica):

Al realizar el cruce lógico y la valoración conjunta de la prueba aportada por los sujetos procesales, este juzgador evidencia bajo el **estándar de mayor probabilidad** que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social incurrió en una grave arbitrariedad al dictar el Acuerdo N.º 2017-0446. La entidad accionada omitió valorar de forma integral los elementos que constaban en su propio expediente previsional, pues ignoró deliberadamente las declaraciones de los vecinos que confirmaban la provisión de recursos por parte del causante a favor de la accionante, configurando una motivación aparente e incongruente. Al contrastar la vigencia del matrimonio civil con la ininterrumpida asistencia económica brindada por el causante a su cónyuge desocupada de 76 años de edad, queda fáctico y materialmente demostrado que la accionante se encontraba bajo el supuesto amparado de **"vivir a cargo" y de dependencia económica ininterrumpida** que exige la propia Disposición General Novena de la Resolución C.D. 683 del IESS, desvirtuándose la figura reglamentaria de la simple separación física como causal extintiva de la protección de la seguridad social.

Por consiguiente, mediante un análisis exhaustivo y responsable de los elementos de convicción, este juzgador establece como **hechos materiales plenamente demostrados y probados** en la presente causa, los siguientes:

Primero: La existencia y plena vigencia del matrimonio civil legalmente contraído entre la ciudadana Enma Ruth Cevallos García y el causante Ramón Vicente López Cobeña desde el 6 de junio de 1969, vínculo conyugal que se mantuvo jurídicamente ininterrumpido hasta el deceso de este último ocurrido el 30 de enero de 2014.

Segundo: La condición de persona adulta mayor de la accionante Enma Ruth Cevallos García, quien cuenta con setenta y seis años de edad, padece de enfermedades crónicas, carece de un trabajo remunerado o jubilación propia por haberse dedicado de por vida a los quehaceres domésticos del hogar conyugal, encontrándose en una situación de múltiple vulnerabilidad reforzada.

Tercero: Que el causante Ramón Vicente López Cobeña, si bien mantuvo una convivencia de hecho externa, jamás abandonó material ni económicamente a su cónyuge legítima Enma Ruth Cevallos García, habiéndose verificado que el fallecido mantuvo de manera constante y permanente la provisión de recursos financieros para el sostenimiento diario del hogar conyugal y de su cónyuge hasta su deceso.

Cuarto: La existencia de una dependencia económica total, absoluta y permanente de la accionante respecto de los aportes de su cónyuge causante, configurándose materialmente el presupuesto previsional de "vivir a cargo" determinado en la Disposición General Novena de la Resolución C.D. 683 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Quinto: La emisión del Acuerdo de Seguro de Muerte, Seguro General y Adicional de Magisterio IVM N.º 2017-0446 el 19 de diciembre de 2017 por parte del IESS, acto lesivo impugnado mediante el cual se le negó de forma definitiva la pensión de montepío de viudez a la accionante bajo la fría y automática consideración reglamentaria de que existió una separación física superior a cinco años, omitiendo valorar de forma racional que sus propios informes de trabajo social confirmaban que la accionante dependía económicamente del causante para garantizar su mínimo vital y subsistencia digna.

6.3. RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

6.3.1. Resolución del primer problema jurídico: Procedibilidad de la acción de protección frente a las causales de improcedencia del artículo 42 de la LOGJCC

Para resolver la primera interrogante de carácter adjetivo, este juzgador debe examinar si, tal como alegaron las representaciones técnicas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y de la Procuraduría General del Estado (PGE), la presente acción de protección resulta improcedente por concurrir en las causales de exclusión de los numerales 1, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC). La defensa estatal argumentó que la controversia corresponde a un asunto de mera legalidad ordinaria que debió ventilarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa, alegando además que no existe violación de derechos constitucionales y que la pretensión de la actora reviste una naturaleza puramente declarativa.

Para desestimar estas alegaciones, este juzgador efectúa un análisis sistemático y obligatorio sobre cada una de las excepciones de improcedencia propuestas:

A. Respecto a la existencia de otra vía judicial adecuada y eficaz (Art. 42.4 LOGJCC): La parte accionada sostiene que la vía contencioso-administrativa constituye el mecanismo natural, idóneo y eficaz para impugnar el Acuerdo de Seguro de Muerte N.º 2017-0446. Sin embargo, de conformidad con las reglas interpretativas dictadas por la Corte Constitucional en la sentencia hito N.º 2006-18-EP/24 (y reiteradas en fallos como la sentencia 365-21-EP/24), se establece que, si bien existen disputas derivadas de actuaciones de la administración pública que *prima facie* corresponden a la vía ordinaria, las y los jueces constitucionales deben verificar si concurren circunstancias particulares que tornen a la vía común en ineficaz o inadecuada, requiriendo una tutela urgente e inmediata.

En el caso *sub judice*, se constata fáctico-materialmente que la accionante, señora Enma Ruth Cevallos García, es una persona de la tercera edad de setenta y seis años, portadora de enfermedades crónicas graves que menoscaban su salud. Someter a una adulta mayor en situación de múltiple vulnerabilidad reforzada a la dilación, formalismo y lentitud propios de un juicio contencioso-administrativo ordinario para reclamar una prestación previsional de subsistencia (montepío) que compromete su alimentación diaria, torna a dicha vía en manifiestamente ineficaz e inadecuada. Exigirle transitar por la jurisdicción ordinaria bajo tales condiciones constituiría una traba irrazonable que vaciaría de contenido su derecho al acceso a la justicia. Por consiguiente, la acción de protección se erige como la vía constitucional idónea, directa y eficaz para tutelar su mínimo vital.

B. Respecto a si la controversia versa sobre un asunto de mera legalidad y ausencia de violación de derechos constitucionales (Art. 42.1 LOGJCC): La institución pública demandada afirma que su actuación se limitó a la aplicación estricta de una norma reglamentaria interna, por lo que el debate se reduce a un plano infraconstitucional de mera legalidad. No obstante, este juzgador, aplicando el estándar interpretativo de la sentencia N.º 001-16-P.JO-CC, efectúa la delimitación del *thema decidendum* para examinar la real naturaleza de la controversia. De la comprobación de los hechos se evidencia que no se discute la simple validez formal de un reglamento, sino si la aplicación fría, automática y literal del artículo 19 literal c) de la antigua Resolución C.D. 100 —que excluye del montepío por la simple cohabitación o separación de cuerpos de hecho— tiene el efecto de privar a una viuda de su único medio de subsistencia y seguridad social, ignorando que mantuvo una dependencia económica permanente con el causante.

La Constitución de la República del Ecuador prevalece sobre cualquier norma del ordenamiento secundario (Art. 424 CRE), y en materia de derechos fundamentales se prohíbe la aplicación de interpretaciones reglamentarias restrictivas o regresivas que anulen el núcleo esencial de una garantía (Art. 11.5 CRE). Al estar en juego la subsistencia digna, la seguridad social y el amparo de deudos de una adulta mayor, el conflicto trasciende la esfera administrativa para situarse plenamente en el campo constitucional. Por lo tanto, se descarta que el asunto sea de mera legalidad, declarándose la procedencia de la vía de garantías para examinar la violación de los derechos fundamentales invocados.

C. Respecto a si la pretensión persigue la declaración de un derecho (Art. 42.5 LOGJCC): El IESS sostiene que la acción es improcedente porque la accionante pretende que el juez constitucional le declare un derecho subjetivo a la pensión de viudez que administrativamente le fue denegado. Al respecto, este juzgador descarta dicho argumento procesal. Como lo ha precisado la jurisprudencia constitucional, existe una diferencia sustancial entre la declaración de un derecho controvertido y la tutela o restitución de un derecho preexistente que ha sido conculcado de forma arbitraria.

El derecho de deudos al montepío y la seguridad social de la cónyuge sobreviviente es un derecho preexistente, de rango constitucional, directamente exigible y amparado por la Norma Suprema (Art. 34 CRE). El requerimiento de la accionante no busca crear una nueva situación jurídica o un derecho que no poseía, sino que la justicia constitucional cese la vulneración material generada por un acto administrativo denegatorio arbitrario y restituya el goce del derecho previsional que legalmente le asistía desde el fallecimiento de su cónyuge.

Por las consideraciones constitucionales expuestas, este Juzgador de la Unidad Judicial de Portoviejo DESESTIMA en su totalidad las excepciones de improcedencia deducidas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Procuraduría General del Estado. En consecuencia, se declara que la presente acción de protección es plenamente PROCEDENTE en el ámbito formal y adjetivo, correspondiendo de forma inmediata pasar al análisis de fondo de la controversia.

6.3.2. Resolución del segundo problema jurídico (Análisis de Fondo - El Test de Vulneración de Derechos)

Una vez desestimadas las excepciones previas de improcedencia deducidas por la entidad demandada, corresponde a este Juzgador Constitucional examinar el fondo de la controversia a la luz de los hechos plenamente probados en la presente causa, con el objeto de determinar si la emisión del Acuerdo de Seguro de Muerte, Seguro General y Adicional de Magisterio IVM N.º 2017-0446, mediante el cual se le negó de forma definitiva el acceso a la pensión de montepío de viudez a la señora Enma Ruth Cevallos García, vulneró o no sus derechos fundamentales de rango constitucional.

Para efectuar este análisis sustancial de conformidad con el diseño de la justicia constitucional ecuatoriana, este juzgador dividirá su argumentación bajo la técnica del silogismo práctico y la subsunción normativa de cada uno de los derechos alegados:

A. Vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación (Art. 76.7.I de la Constitución)

La garantía constitucional a la motivación impone a todas las autoridades de los poderes públicos la obligación de estructurar decisiones basadas en un nexo lógico indiscutible entre las normas aplicadas y los hechos dados por probados. De acuerdo con los estándares vinculantes establecidos por la Corte Constitucional del Ecuador, una decisión se considera suficientemente motivada cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, lo cual exige la concurrencia de una fundamentación normativa y una fundamentación fáctica adecuadas, descartando cualquier tipo de incoherencia o contradicción interna.

En la especie, al emitir el Acuerdo N.º 2017-0446, la Dirección Provincial de Manabí del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) basó su argumentación de descargo en la premisa fáctica de que la accionante, Enma Ruth Cevallos García, estuvo separada físicamente del causante por más de cinco años, pretendiendo subsumir esta circunstancia en la causal de exclusión del artículo 19 literal c) de la

antigua Resolución C.D. 100. Sin embargo, al contrastar dicha conclusión con los antecedentes que obran en su propio expediente de calificación (fols. 114-116), se constata que la institución incurrió en una flagrante contradicción lógica que anula la validez del acto administrativo.

La administración previsional fundamentó la denegación en una conclusión sesgada de la trabajadora social, pero ignoró de manera deliberada que dentro de la sección de declaraciones testimoniales de ese mismo informe de montepío, los vecinos y moradores del sector afirmaron bajo juramento que el causante Ramón Vicente López Cobeña jamás abandonó material o económicamente a su cónyuge desocupada, proveyendo de manera constante y permanente los alimentos, vestimenta y recursos económicos indispensables para el sostenimiento de su esposa de la tercera edad hasta el día de su fallecimiento.

La Comisión de Prestaciones del IESS aplicó mecánicamente una consecuencia jurídica de extinción sobre antecedentes de hecho falsos o alterados, omitiendo realizar una debida y racional explicación de por qué consideraba configurada la desvinculación conyugal frente a pruebas incontrovertibles que demostraban la vigencia de la provisión material. En consecuencia, este juzgador determina que el acto impugnado carece de lógica, consistencia y coherencia interna, violentando de forma directa el derecho al debido proceso en su garantía de motivación.

B. Vulneración del derecho constitucional a la seguridad social y al mínimo vital de las personas adultas mayores (Arts. 34, 35 y 36 de la Constitución)

El derecho a la seguridad social se encuentra consagrado en la Norma Suprema como un derecho humano irrenunciable cuyo deber primordial de garantía recae sobre el Estado. La pensión de montepío o viudez no constituye una mera dádiva condicionada a formalismos de cohabitación física, sino una prestación económica previsional de carácter sustitutivo orientada de forma prioritaria a paliar la contingencia del fallecimiento de quien era el sostén económico de la familia, resguardando el mínimo vital y la subsistencia material de los derechohabientes desprotegidos.

Este juzgador constata de las piezas procesales que la señora Enma Ruth Cevallos García es una persona de la tercera edad, con setenta y seis años, aquejada por enfermedades cardiovasculares crónicas que menoscaban su estado físico. Al haberse dedicado de por vida de forma exclusiva a los quehaceres domésticos del hogar conyugal, la actora carece de jubilación propia o ingresos autónomos alternativos, dependiendo enteramente de la pensión previsional generada por las aportaciones de su cónyuge para asegurar su alimentación, acceso a medicamentos y vivienda digna.

Al negarle la prestación, el IESS aplicó el reglamento infraconstitucional de forma regresiva y desproporcionada, sacrificando los derechos sustanciales de la adulta mayor vulnerada bajo el argumento de que existía una separación de cuerpos, inobservando que la finalidad protectora del montepío es asegurar a quien se mantiene dependiente económicamente del causante, lo cual se encuadra de forma idónea en el concepto de "vivir a cargo" previsto en la Disposición Octava de la Resolución C.D. 683 del propio IESS. Al privar arbitrariamente de su única fuente de subsistencia material a una persona perteneciente a un grupo de atención prioritaria, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social vació de contenido su derecho a la seguridad social y amenazó directamente su mínimo vital de subsistencia.

C. Vulneración al derecho a la igualdad, no discriminación y tutela judicial efectiva (Arts. 11.2, 66.4 y 75 de la Constitución)

La tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia exigen que el sistema procesal de garantías sea un medio ágil, idóneo y eficaz para la restitución material de los derechos conculcados, impidiendo que formalismos o interpretaciones restrictivas de la ley impongan trabas irrazonables que dejen en indefensión a las partes.

El IESS, en una evidente asimetría de poder, pretendió obligar a una persona de setenta y seis años en precaria situación económica a consentir un acto denegatorio viciado o, en su defecto, someterse al

excesivo rigor y formalismo del proceso contencioso-administrativo ordinario para reclamar un derecho de carácter alimenticio y urgente. Esta imposición de barreras y la negativa de la prestación sobre la base de una valoración discriminatoria de su condición socioeconómica de ama de casa dependiente quebrantan el trato igualitario y el acceso material a una vejez digna. Al no haberse tutelado sus pretensiones de amparo de forma oportuna a través de los mecanismos de impugnación ordinarios, se generó un daño grave y continuado en su dignidad y autonomía que justifica plenamente la procedencia y concesión de la presente acción de protección como la vía idónea y eficaz.

Conclusión y respuesta al problema jurídico:

Por todas las consideraciones fácticas, normativas y jurisprudenciales expuestas, este Juzgador Constitucional concluye que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a través de su Dirección Provincial de Manabí, SÍ vulneró los derechos constitucionales a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad y no discriminación y al debido proceso en su garantía de la motivación de la ciudadana de la tercera edad Enma Ruth Cevallos García, al haber dictado de manera arbitraria e inmotivada el Acuerdo N.º 2017-0446 de diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete.

En consecuencia, respondiendo de manera AFIRMATIVA al presente problema jurídico de fondo, se declara CON LUGAR la acción de protección interpuesta por la legitimada activa.

6.4. Reparación Integral.

Habiéndose declarado la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad y no discriminación, y al debido proceso en su garantía de la motivación de la ciudadana de la tercera edad Enma Ruth Cevallos García, este Juzgador enfatiza que el Estado tiene el deber ineludible de reparar los daños materiales e inmateriales ocasionados de forma adecuada, eficaz, transformadora y proporcional, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador [105-10-JP/21] y el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [1520-22-EP/25].

La reparación integral no constituye un acto de mera liberalidad o gracia por parte de esta autoridad judicial, sino un derecho sustancial de la víctima y una obligación constitucional del juzgador encaminada a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas y a restablecer, en la mayor medida de lo posible, a la afectada a la situación anterior a la producción del daño (*restitutio in integrum*) [1520-22-EP/25]. Conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador contenida en la Sentencia N.º 983-18-JP/21, para alcanzar un resarcimiento efectivo se deben estructurar medidas específicas bajo los componentes de restitución del derecho, compensación, satisfacción y garantías de no repetición [983-18-JP/21].

6.4.1. Medidas de Restitución Material Directa

Se dispone dejar de forma inmediata sin efecto y declarar la nulidad absoluta del acto administrativo lesivo correspondiente al Acuerdo de Seguro de Muerte, Seguro General y Adicional de Magisterio IVM N.º 2017-0446, expedido el 19 de diciembre de 2017 por la Dirección Provincial de Manabí del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), así como de cualquier resolución ordinaria o reglamento secundario derivado que se oponga a la vigencia de los derechos constitucionales declarados en esta sentencia.

Se ordena al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), a través de su Dirección Provincial de Manabí, que en el término perentorio e ineludible de quince (15) días contados a partir de la notificación de este fallo por escrito, proceda a calificar, tramitar, emitir y registrar de forma definitiva la pensión de montepío de viudez a favor de la accionante, señora Enma Ruth Cevallos García, procediendo a su inmediata inclusión en el sistema de nómina de pensionistas de la institución para garantizar el goce efectivo, regular e ininterrumpido de esta prestación previsional indispensable para salvaguardar su

subsistencia y mínimo vital [889-20-JP/21].

Se ordena al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) que, a través de sus departamentos técnicos y financieros de la Dirección Provincial de Manabí, proceda a realizar la liquidación matemática y el pago inmediato y directo del retroactivo de las pensiones de montepío devengadas y acumuladas con el respectivo interés legal a las que la accionante tiene derecho, cuyo cálculo comprenderá de forma obligatoria el periodo transcurrido desde el día siguiente al fallecimiento del causante Ramón Vicente López Cobeña, esto es, desde el 30 de enero de 2014, hasta la fecha en que se verifique su efectiva inclusión en la nómina de pensionistas. Al tratarse de la restitución de haberes previsionales preexistentes y no de una indemnización por daños y perjuicios de naturaleza subjetiva, el IESS deberá transferir la totalidad de estos valores acumulados de manera directa a la cuenta bancaria de la señora Enma Ruth Cevallos García en un término máximo de treinta (30) días a partir de la notificación de esta sentencia, sin dilaciones, trámites administrativos adicionales ni reenvíos a la justicia ordinaria contencioso-administrativa, por resultar esta última inidónea e ineficaz para la tutela de la adulta mayor [102-13-SEP-CC, 2006-18-EP/24].

6.4.2. Medida de Satisfacción

Se ordena al Director Provincial de Manabí del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), que en el término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, emita disculpas públicas de forma escrita y formal a favor de la ciudadana Enma Ruth Cevallos García [938-18-JP/21]. Las disculpas públicas deberán publicarse de manera ininterrumpida por el lapso de treinta (30) días consecutivos en el banner principal de la página web institucional oficial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en su portal correspondiente a la Dirección Provincial de Manabí), en un espacio de fácil acceso y alta visibilidad, debiendo contener el siguiente texto literal:

6.4.3. Garantía de No Repetición

Se ordena a la Dirección Provincial de Manabí del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) que, en el plazo improrrogable de veinte (20) días a partir de la notificación de este fallo, diseñe e implemente un programa obligatorio de capacitación dirigido a la totalidad de los médicos, trabajadoras sociales, analistas de montepío, asesores de asesoría jurídica y miembros integrantes de la Comisión Provincial de Prestaciones y Reclamaciones de Manabí [983-18-JP/21]. Dicho programa formativo deberá versar sobre: (i) el trato prioritario, preferente y de especial protección constitucional que merecen las personas adultas mayores; (ii) la perspectiva de género en la seguridad social; (iii) las reglas previsionales contemporáneas de la Resolución C.D. 683 del IESS respecto de la dependencia económica material y el concepto de 'vivir a cargo'; y, (iv) las garantías básicas del debido proceso en la motivación de las decisiones de la administración pública, de conformidad con los estándares vinculantes de la Sentencia N.º 1158-17-EP/21 de la Corte Constitucional [1158-17-EP/21]. Una vez ejecutado el programa de formación, el IESS deberá remitir a este despacho judicial, en el término de cinco días posteriores, las actas de asistencia y certificaciones correspondientes.

6.4.4. Seguimiento y Ejecución de la Sentencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este proceso de garantías constitucionales no se archivará hasta que exista constancia fidedigna del cumplimiento efectivo, integral y material de cada una de las medidas de reparación dispuestas en esta resolución [175-22-IS-24]. Con este propósito, se delega de forma expresa a la Delegación Provincial de Manabí de la Defensoría del Pueblo para que realice el acompañamiento técnico a la señora Enma Ruth Cevallos García y el seguimiento de la ejecución de esta sentencia, debiendo informar de manera mensual a este juzgador sobre el estado de cumplimiento de los mandatos ordenados [175-22-IS-24].

7. DECISIÓN

En mérito de todo lo expuesto, analizados los elementos fácticos, las pruebas aportadas por los sujetos procesales en el expediente físico y virtual, y las normas de rango constitucional e internacional aplicables a la materia; **este Juzgador de la Unidad Judicial de lo Laboral del cantón Portoviejo, provincia de Manabí, administrando justicia constitucional, en nombre del pueblo soberano del Ecuador, y por autoridad de la Constitución y las leyes de la República, resuelve:**

1. ACEPTAR la Acción de Protección interpuesta por la ciudadana de la tercera edad Enma Ruth Cevallos García.

2. DECLARAR la vulneración flagrante y sistemática de los derechos constitucionales a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad y no discriminación, y al debido proceso en su garantía de la motivación, en concordancia con el derecho a la protección especial y atención prioritaria, de la señora Enma Ruth Cevallos García.

3. DISPONER, como medidas de reparación integral, de conformidad con el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República y los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los siguientes mandatos de obligatorio e inmediato cumplimiento:

A. NULIDAD DEL ACTO LESIVO: Se declara la nulidad absoluta y se deja sin efecto el Acuerdo de Seguro de Muerte, Seguro General y Adicional de Magisterio IVM N.º 2017-0446, de fecha diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, emitido por la Coordinación Provincial de Prestaciones de Pensiones del IESS de Manabí.

B. RESTITUCIÓN DE LA PRESTACIÓN PREVISIONAL: Se ordena al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), a través de su Dirección Provincial de Manabí, que en el término perentorio de quince (15) días, proceda a calificar, tramitar, emitir y registrar la pensión de montepío de viudez a favor de la accionante, Enma Ruth Cevallos García, con su inmediata inclusión en la nómina de pensionistas activos de la institución, garantizando de por vida su pago mensual y regular.

C. RESTITUCIÓN DE HABERES RETROACTIVOS (CAPITAL): Se ordena al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) que, a través de sus departamentos técnicos y financieros de la Dirección Provincial de Manabí, realice el cálculo y proceda al pago inmediato y directo del retroactivo de las pensiones de montepío acumuladas desde el día siguiente al fallecimiento del causante Ramón Vicente López Cobeña, esto es, desde el 30 de enero de 2014, hasta la fecha de su efectiva inclusión en la nómina de pensionistas. Al tratarse de una medida de restitución material directa del derecho fundamental conculcado, el IESS deberá transferir la totalidad de estos valores acumulados directamente a la cuenta bancaria de la señora Enma Ruth Cevallos García en un término máximo de treinta (30) días, sin que quepa dilación alguna ni reenvío a la vía ordinaria. Conforme lo dispuesto oralmente en audiencia, incluyendo el pago de intereses legales sobre el referido rubro retroactivo.

D. MEDIDA DE SATISFACCIÓN (DISCULPAS PÚBLICAS): Se dispone que la Dirección Provincial de Manabí del IESS, en el término de veinte (20) días, emita disculpas públicas escritas a favor de la accionante por la vulneración de sus derechos previsionales. Dichas disculpas deberán publicarse en el banner principal de la página web oficial del IESS de Manabí de forma visible por el lapso de treinta (30) días consecutivos, con el texto literal determinado en el capítulo anterior de esta sentencia.

E. GARANTÍA DE NO REPETICIÓN (CAPACITACIÓN TÉCNICA): Se ordena a la Dirección Provincial de Manabí del IESS que en el plazo de veinte (20) días diseñe e implemente una jornada obligatoria de capacitación dirigida a su personal administrativo, de trabajo social y de la Comisión Provincial de Prestaciones, sobre los derechos constitucionales de los adultos mayores, perspectiva de género en la seguridad social y el estándar de la motivación (Sentencia N.º 1158-17-EP/21).

F. SEGUIMIENTO Y MONITOREO: Se delega a la Oficina Provincial de la Defensoría del Pueblo en Manabí para que realice el acompañamiento a la accionante y efectúe el seguimiento mensual de la

ejecución material de cada una de las medidas dispuestas, debiendo informar de manera periódica a esta judicatura hasta el cumplimiento total de los mandatos.

4. NOTIFÍQUESE el contenido íntegro de esta sentencia escrita a los casilleros judiciales y direcciones de correo electrónico señalados por los sujetos procesales.

5. DEVOLUCIÓN DE AUTOS: De conformidad con el artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se tiene en cuenta la interposición del recurso de apelación planteado por la parte legitimada activa, téngase presente la manifestación expresa de la parte accionante de adherirse a dicho recurso para sostener sus derechos ante la alzada, así como su escrito de desistimiento del recurso de apelación de fecha 31 de julio del 2026, a las 10h11, mismo que se atiende. Consecuentemente, ejecútese las copias de ley y remítase de forma inmediata el expediente a la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Manabí para su sustanciación en segunda instancia.

Actúe la Ab. REYNA BOWEN ANA quién subroga la secretaría del Ab. MENDOZA MACIAS ANDREA desde el 05/08/2026 hasta el 06/08/2026, según acción de personal 05006-DP13-2026-KP.

CÚMPLASE Y NOTIFÍQUESE.

f: ERWIN DAVID GARCIA LLAMUCA, JUEZ

Lo que comunico a usted para los fines de ley.

REYNA BOWEN ANA CRISTINA
SECRETARIA

[Link para descarga de documentos.](#)

[Descarga documentos](#)

La información contenida en este mensaje es confidencial y reservada, prevista solamente para el uso de la persona o la entidad a quienes se dirija y no puede ser usada, reproducida o divulgada por otras personas.

Si usted no es el destinatario de este mail, le rogamos se sirva eliminarlo.

***** UTILIDAD SOLO PARA INFORMACIÓN *****