



Juicio No. 17297-2024-02086

JUEZ PONENTE:ROMERO ESTEVEZ INES MARITZA, JUEZ DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA
AUTOR/A:ROMERO ESTEVEZ INES MARITZA
SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL, PENAL MILITAR, PENAL POLICIAL Y TRÁNSITO DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA. Quito, jueves 11 de junio del 2026, a las 07h44.

VISTOS.- Legalmente integrado este Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, por los señores Jueces Provinciales, doctores Inés Maritza Romero Estévez (ponente), Juana Narcisca Pacheco Cabrera y Marco Patricio Navarrete Sotomayor, con competencia constitucional atienden los recursos de apelación interpuestos por MAYRA LUCIA TIRIRA RUBIO Y MARIA VERONICA VERA SANCHEZ, en calidad de Directora Ejecutiva del Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos SURKUNA, en calidad de legitimadas activas, quienes impugnan la sentencia dictada por el doctor Angel Patricio Mestanza Arboleda, Juez de la Unidad Judicial Penal con Sede en la Parroquia Quitumbe, de octubre de 2024, dentro de la acción de protección Nro. 17297-2024-02086, seguida en contra del INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL (IESS) y de la Procuraduría General del Estado. Encontrándose el proceso constitucional en estado de resolver, para hacerlo se considera:

PRIMERO.- JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.- Este Tribunal Constitucional Ad quem es competente para conocer y resolver el recurso de apelación subido en grado, en atención al sorteo de ley, en aplicación de las disposiciones constantes en los artículos 86, número 3, inciso segundo de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, indistintamente CRE); 24 y 168, número 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional(en adelante, indistintamente LOGJCC); en concordancia con el artículo 208, número 1 del Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante, indistintamente COFJ).

SEGUNDO.- VALIDEZ PROCESAL.- En la tramitación de la presente causa se han observado las garantías básicas del debido proceso constitucional y legal, como lo establecen los artículos 75, 76, 86, 168.6 y 169 de la CRE; y, artículo 8 y siguientes de la LOGJCC, por lo que se declara su validez.-

TERCERO.- ANTECEDENTES GENERALES.- La sentencia de primera instancia negó la acción de protección por considerar, en lo esencial, que el IESS aplicó el artículo 152 del Código del Trabajo, que reconoce una licencia de maternidad de doce semanas, y que la pretensión de ampliación a catorce semanas, debía canalizarse mediante control abstracto de constitucionalidad o reforma normativa, no por acción de protección.

Inconformes con dicha decisión, las accionantes interpusieron recurso de apelación oral en audiencia, alegando que la sentencia impugnada omitió analizar los derechos constitucionales invocados, desconoció el bloque de constitucionalidad, el principio pro persona, la protección reforzada de mujeres embarazadas y en período de lactancia, el derecho al cuidado, la salud reproductiva y la obligación de motivación reforzada en garantías jurisdiccionales.

TERCERO -2.- ANTECEDENTES RELEVANTES.-

De los recaudos procesales, documentos incorporados y alegaciones constantes en el expediente, este Tribunal tiene como hechos relevantes los siguientes:

Mayra Lucía Tirira Rubio trabaja desde el año 2017 como Coordinadora Legal del Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos SURKUNA, organización dedicada a la defensa de víctimas de violencia de género y derechos sexuales y reproductivos.

En septiembre de 2023, la accionante conoció su estado de gestación. El 4 de marzo de 2024 solicitó a su empleadora, SURKUNA, que se le concediera una licencia de maternidad remunerada de catorce semanas, con fundamento en el Convenio 183 de la Organización Internacional del Trabajo, alegando que dicho estándar era más favorable para la protección de la salud de la madre, la recuperación posparto, la lactancia y el cuidado de la persona recién nacida.

El 11 de marzo de 2024, SURKUNA aceptó la solicitud y manifestó que cubriría el 25% de la remuneración, solicitando al IESS que cubriera el 75% restante por el período de catorce semanas.

El 11 de junio de 2024, SURKUNA dirigió comunicación al IESS solicitando el pago del subsidio correspondiente a catorce semanas.

El 17 de junio de 2024, Mayra Tirira dio a luz, mediante cesárea, y el IESS registró certificado médico por maternidad desde el 17 de junio, hasta el 8 de septiembre de 2024, esto es, por ochenta y cuatro días.

El 18 de junio de 2024, el IESS respondió que el subsidio monetario por maternidad sería cancelado únicamente por ochenta y cuatro días, equivalente al 75% de la remuneración, conforme al régimen legal interno aplicado por la institución.

El 22 de julio de 2024, SURKUNA insistió en la solicitud de ampliación a catorce semanas. El 25 de julio de 2024, el IESS ratificó su respuesta previa e indicó que la afiliada tenía registrado certificado médico por maternidad por ochenta y cuatro días.

Las accionantes presentaron acción de protección alegando vulneración del principio de progresividad y favorabilidad, derechos de mujeres embarazadas y en período de lactancia, salud reproductiva, trabajo sin discriminación, cuidado y lactancia materna, tutela efectiva, petición y motivación.

CUARTO.- PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS.-

Este Tribunal formula los siguientes problemas jurídicos:

Primero, determinar si la sentencia de primera instancia vulneró el estándar de motivación reforzada exigible en garantías jurisdiccionales al negar la acción sin analizar pormenorizadamente los derechos constitucionales alegados.

Segundo, determinar si la negativa del IESS de reconocer el subsidio de maternidad por catorce semanas, limitándolo a ochenta y cuatro días, vulneró la protección reforzada de mujeres embarazadas y en período de lactancia.

Tercero, determinar si el IESS podía limitarse a invocar el artículo 152 del Código del Trabajo, sin efectuar interpretación constitucional, convencional, pro persona y con enfoque de género.

Cuarto, determinar si la decisión administrativa vulneró los derechos a la salud reproductiva, cuidado, lactancia materna, trabajo sin discriminación, seguridad social, petición y motivación.

Quinto, establecer las medidas de reparación integral que correspondan.

QUINTO.- AUDIENCIA CELEBRADA ANTE ESTE TRIBUNAL DE ALZADA.-

Con fecha 21 de enero de 2026, se llevó a efecto la audiencia solicitada por las accionantes para ser escuchadas por este Tribunal.

SEXTO.- ESTÁNDAR CONSTITUCIONAL DE MOTIVACIÓN EN GARANTÍAS JURISDICCIONALES.-

La Corte Constitucional ha reiterado que las sentencias en garantías jurisdiccionales no pueden reducirse a una revisión formal de legalidad. Cuando se alega vulneración de derechos constitucionales, las juezas y jueces deben identificar los derechos invocados, determinar los hechos probados, analizar la conducta estatal y explicar si existió o no vulneración de derechos.

En la sentencia 530-20-EP/25, la Corte Constitucional aceptó una acción extraordinaria de protección porque la Sala Provincial no cumplió el estándar mínimo de motivación en una acción de protección relacionada con una mujer embarazada. La Corte sostuvo que los casos laborales que involucran embarazo o lactancia comprometen derechos como autodeterminación reproductiva, intimidad, salud, lactancia, no discriminación y cuidado.

La misma sentencia señaló que una judicatura vulnera la motivación cuando omite pronunciarse sobre la protección reforzada prevista en el artículo 332 de la Constitución y se limita a un razonamiento de legalidad.

Ese estándar resulta aplicable al presente caso. La sentencia venida en grado, negó la acción afirmando que el artículo 152 del Código del Trabajo, reconoce doce semanas y que el IESS aplicó la norma vigente. Sin embargo, no analizó de forma suficiente los artículos 43 y 232 de la Constitución, el principio pro persona, el bloque de constitucionalidad, el Convenio 183 de la OIT, como estándar internacional más favorable, la protección reforzada por embarazo, parto y lactancia, el derecho al cuidado, la salud reproductiva, ni la motivación administrativa de las respuestas del IESS.

La Corte Constitucional, en la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, estableció que los casos de mujeres embarazadas y en período de lactancia, obligan a la justicia constitucional a analizar, no solamente la legalidad de una actuación, sino el contenido y alcance de los derechos involucrados: salud sexual y reproductiva, intimidad, trabajo sin discriminación, protección especial, lactancia materna, cuidado, tutela efectiva y reparación integral.

Por tanto, la sentencia apelada incurrió en motivación insuficiente, pues substituyó el análisis constitucional por una afirmación legalista.

SEXTO.- PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN.-

El IESS alegó que la acción de protección era improcedente porque, a su criterio, se pretendía crear un derecho, reformar la ley o impugnar el artículo 152 del Código del Trabajo.

Este Tribunal no comparte tal argumento.

La pretensión de las accionantes no exige que este Tribunal ejerza control abstracto de constitucionalidad, ni expulse una norma del ordenamiento jurídico. Lo que piden es

determinar si un acto administrativo concreto, esto es, la negativa del IESS a reconocer el subsidio por catorce semanas, vulneró derechos constitucionales.

La acción de protección procede contra actos u omisiones de autoridad pública no judicial que vulneren derechos constitucionales. En este caso, el acto impugnado no es la ley, sino la respuesta administrativa del IESS de 18 de junio de 2024 y su ratificación de 25 de julio de 2024, mediante las cuales se negó toda consideración del estándar más favorable invocado.

La Corte Constitucional ha sostenido que en casos de mujeres embarazadas o en lactancia existe procedencia, prima facie, de la acción de protección cuando se alegan afectaciones a derechos laborales, cuidado, salud, no discriminación o protección reforzada.

Por tanto, el juez de primera instancia debió analizar el fondo constitucional del caso y no rechazarlo como una simple controversia de legalidad, y en este sentido este Tribunal hace el análisis.

SEPTIMO.- BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD, APLICACIÓN DIRECTA Y PRINCIPIO PRO PERSONA.-

La controversia sometida a conocimiento de esta Sala no puede ser resuelta desde una perspectiva meramente legalista, ni bajo una interpretación reducida de las competencias administrativas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El conflicto exige aplicar el paradigma del Estado constitucional de derechos y justicia previsto en el artículo 1 de la Constitución de la República, que obliga a todas las autoridades públicas a interpretar y aplicar el derecho, desde la centralidad de la dignidad humana, la igualdad material y la protección reforzada de grupos históricamente discriminados.

El artículo 11, número 3 de la Constitución establece que los derechos y garantías previstos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial. Esta disposición elimina cualquier excusa institucional basada en ausencia de regulación secundaria o falta de reforma legal.

Asimismo, el artículo 11, número 5 dispone que en materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia. Este principio pro persona, constituye una obligación hermenéutica vinculante y no una facultad discrecional.

En concordancia, el artículo 417 de la Constitución prescribe que los tratados internacionales ratificados por el Ecuador, se sujetarán a los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, aplicabilidad directa y cláusula abierta. Por su parte, el artículo 424 reconoce que la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos que reconozcan derechos

más favorables, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Por consiguiente, el análisis constitucional no puede agotarse en la lectura aislada del artículo 152 del Código del Trabajo, sino que debe integrar el bloque de constitucionalidad conformado por la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los estándares desarrollados por los órganos internacionales de protección.

La Corte Constitucional, en la sentencia 11-18-CN/19, desarrolló la fuerza normativa de los instrumentos internacionales de derechos humanos como fuente de derechos y parámetro de interpretación constitucional. En la audiencia, la *amicus curiae* invocó expresamente dicha sentencia para sostener que los instrumentos internacionales que reconocen mejores derechos, forman parte del bloque de constitucionalidad y deben ser aplicados por las autoridades públicas.

En consecuencia, el IESS no podía resolver la solicitud de las accionantes con una lectura aislada del Código del Trabajo. Debía integrar Constitución, instrumentos internacionales, jurisprudencia constitucional y principios de interpretación más favorable.

OCTAVO.- CONVENIO 183 DE LA OIT Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DE LA MATERNIDAD.-

El Convenio 183 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la protección de la maternidad, constituye uno de los instrumentos internacionales más relevantes en materia de derechos laborales y reproductivos de las mujeres.

Dicho instrumento reconoce que la maternidad no puede convertirse en una fuente de discriminación, ni de exclusión laboral y establece estándares mínimos destinados a garantizar recuperación física y emocional posparto, protección de la salud de la madre, protección de la salud del recién nacido, garantía de lactancia, estabilidad económica, prevención de discriminación laboral por maternidad y corresponsabilidad estatal en el cuidado.

El artículo 4 del Convenio 183, dispone que toda mujer a la que se aplique el convenio, tendrá derecho a una licencia de maternidad de una duración de al menos catorce semanas.

La propia sentencia 3-19-JP/20, analiza el derecho al cuidado y, dentro de su estructura, aborda obligaciones durante el embarazo, parto, puerperio y lactancia; además, desarrolla políticas públicas e indicadores para garantizar el derecho al cuidado.

Aunque el Estado ecuatoriano no haya perfeccionado determinados mecanismos legislativos internos respecto del Convenio, ello no elimina la obligación constitucional de aplicar el estándar más favorable, cuando se trata de derechos humanos de grupos de atención

prioritaria.

El problema constitucional no consiste únicamente en si el Convenio 183 está o no ratificado. El problema consiste en determinar si, ante una solicitud fundada en protección reforzada y en un estándar internacional más favorable, el IESS podía responder de modo automático y formalista, sin realizar ponderación constitucional alguna. La respuesta es negativa.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado un estándar consolidado sobre igualdad material y protección reforzada de mujeres embarazadas. En el caso *Atala Riffo y Niñas vs. Chile*, la Corte IDH sostuvo que el principio de igualdad exige adoptar medidas positivas para revertir situaciones estructurales de discriminación. En el caso *González Lluy vs. Ecuador*, la Corte Interamericana determinó que el enfoque de igualdad material exige analizar el impacto diferenciado de las decisiones estatales sobre personas históricamente vulnerabilizadas, especialmente mujeres.

Por otra parte, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), impone al Estado la obligación de adoptar medidas apropiadas para eliminar discriminaciones derivadas del embarazo y maternidad. El artículo 11 de la CEDAW obliga a los Estados a impedir la discriminación contra la mujer por razón de matrimonio o maternidad y a asegurar la efectividad de su derecho al trabajo, incluida la protección de la maternidad.

El Comité CEDAW ha señalado que negar protección adecuada durante la maternidad, constituye una forma de discriminación indirecta por razón de género. La Recomendación General No. 24, enfatiza que los Estados tienen obligación de garantizar acceso efectivo a salud reproductiva, recuperación posparto y condiciones compatibles con lactancia y cuidado.

NOVENO.- PROTECCIÓN REFORZADA DE MUJERES EMBARAZADAS Y EN PERÍODO DE LACTANCIA.-

La Constitución de la República del Ecuador incorpora un sistema robusto de protección reforzada para mujeres embarazadas y en período de lactancia, reconociendo que el embarazo y la maternidad generan condiciones específicas que históricamente han colocado a las mujeres en situaciones estructurales de desigualdad, exclusión y discriminación.

El artículo 35 de la Constitución dispone que las mujeres embarazadas constituyen grupo de atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Esta disposición no constituye una declaración simbólica ni programática; implica obligaciones concretas e inmediatas para todas las autoridades públicas.

El artículo 43 de la Constitución garantiza a las mujeres embarazadas y en período de lactancia:

1. no ser discriminadas por embarazo;
2. gratuidad de servicios de salud materna;
3. protección prioritaria y cuidado integral de su salud;
4. facilidades necesarias para recuperación después del embarazo;
5. protección durante el período de lactancia.

Asimismo, el artículo 332 establece que el Estado garantizará el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, incluyendo la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva, el acceso y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo y los derechos de maternidad y lactancia.

La Corte Constitucional, en la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, desarrolló de manera expresa el alcance de estas garantías y señaló que las mujeres embarazadas y en período de lactancia son titulares de protección reforzada derivada directamente de la Constitución y del derecho internacional de los derechos humanos.

La Corte precisó que dicha protección reforzada no puede entenderse únicamente desde una dimensión biológica. El embarazo y la maternidad involucran:

- salud física;
- salud emocional;
- autonomía reproductiva;
- estabilidad económica;
- cuidado;
- igualdad material;
- vida digna;
- derechos de niñas y niños;
- protección contra discriminación.

La Corte Constitucional indicó además que:

“La mujer embarazada y en período de lactancia tiene derecho a una protección especial derivada de su condición biológica y social”.

Esta protección especial obliga a las instituciones públicas a adoptar decisiones reforzadamente garantistas.

En consecuencia, el IESS no podía responder la solicitud presentada por la accionante mediante una simple remisión mecánica al artículo 152 del Código del Trabajo. La institución tenía obligación constitucional de analizar:

- la condición de maternidad;
- la recuperación posparto;
- la lactancia;

- el derecho al cuidado;
- la salud reproductiva;
- el interés superior de la niña recién nacida;
- el estándar internacional más favorable invocado.

Nada de ello ocurrió.

La respuesta institucional omitió completamente el enfoque constitucional y trató el caso como una mera operación administrativa de cálculo de subsidio.

Este Tribunal considera que dicha omisión constituye desconocimiento de la protección reforzada exigida constitucionalmente.

DECIMO.- DERECHO AL CUIDADO Y CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS CUIDADOS.-

Uno de los desarrollos más importantes del constitucionalismo ecuatoriano contemporáneo, ha sido el reconocimiento del derecho al cuidado como categoría constitucional autónoma.

La sentencia 3-19-JP/20 y acumulados constituye el precedente más relevante en esta materia.

En dicha decisión, la Corte Constitucional señaló que el cuidado:

- sostiene la vida humana;
- permite reproducción social;
- históricamente ha sido invisibilizado;
- recae desproporcionadamente sobre mujeres;
- requiere intervención activa del Estado.

La Corte desarrolló el derecho al cuidado identificando:

- su contenido;
- sujetos titulares;
- sujetos obligados;
- obligaciones estatales;
- obligaciones específicas durante embarazo, parto, puerperio y lactancia.

Particular relevancia tiene el hecho de que la Corte Constitucional reconoció que el derecho al cuidado forma parte del contenido constitucional de la maternidad.

Esto implica que la maternidad no puede analizarse únicamente desde productividad económica o lógica administrativa.

El cuidado comprende:

- recuperación física;
- descanso posparto;
- atención neonatal;
- acompañamiento emocional;
- lactancia;
- estabilidad económica;
- sostenibilidad familiar;
- tiempo efectivo de cuidado.

La Corte Constitucional enfatizó que el cuidado no puede seguir siendo concebido como responsabilidad exclusivamente privada de las mujeres.

Por ello, el Estado tiene obligación de:

- redistribuir cargas de cuidado;
- adoptar medidas institucionales;
- garantizar protección económica;
- evitar discriminación;
- facilitar ejercicio de maternidad en condiciones dignas.

El subsidio de maternidad forma parte precisamente de esas garantías institucionales destinadas a hacer posible el cuidado.

Reducir la protección a una contabilización rígida de ochenta y cuatro días implica invisibilizar completamente:

- las exigencias del puerperio;
- las necesidades de recuperación;
- la realidad de la lactancia;
- las cargas de cuidado inicial;
- la dimensión humana de la maternidad.

La igualdad formal diría: “todas las mujeres reciben 84 días”.

La igualdad material exige preguntar: “¿84 días garantizan efectivamente salud, recuperación, lactancia y cuidado digno?”.

Este Tribunal concluye que el IESS omitió completamente esta perspectiva constitucional.

La negativa administrativa trasladó a la madre y a su empleadora el costo económico y social de dos semanas indispensables para completar el estándar internacional mínimo de protección de maternidad.

Tal actuación reproduce desigualdad estructural de género y desconoce el deber estatal de protección reforzada del cuidado.

DECIMO PRIMERO.- DERECHO A LA SALUD REPRODUCTIVA Y RECUPERACIÓN POSPARTO.-

El artículo 32 de la Constitución reconoce a la salud como derecho garantizado por el Estado mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales.

El artículo 66, número 10, reconoce el derecho a tomar decisiones libres, responsables e informadas sobre salud y vida reproductiva.

La Corte Constitucional, en la sentencia 3-19-JP/20, desarrolló ampliamente el contenido del derecho a la salud sexual y reproductiva y precisó que comprende:

- capacidad reproductiva;
- autonomía reproductiva;
- acceso a servicios adecuados;
- embarazo sin riesgos;
- parto seguro;
- recuperación posparto;
- protección integral de maternidad.

La Corte indicó además que el Estado tiene obligaciones de:

- respetar;
- proteger;
- cumplir;
- adoptar medidas administrativas;
- eliminar barreras institucionales;
- garantizar condiciones adecuadas para ejercicio de estos derechos.

El período posparto no constituye un simple lapso administrativo. El puerperio involucra:

- recuperación hormonal;
- recuperación física;
- recuperación emocional;
- controles médicos;
- adaptación psicológica;
- lactancia;
- cuidados intensivos del recién nacido.

En el presente caso, la accionante dio a luz mediante cesárea. La cesárea implica:

- intervención quirúrgica mayor;
- recuperación prolongada;
- limitaciones físicas;
- riesgos médicos adicionales;
- necesidades especiales de cuidado.

Asimismo, la accionante señaló que su hija requería atención médica específica luego del nacimiento. Pese a ello, el IESS jamás efectuó análisis individualizado sobre:

- estado de salud de la madre;
- recuperación quirúrgica;
- necesidades de lactancia;
- estado de salud de la niña;
- necesidades de cuidado;
- impacto emocional del posparto.

La institución se limitó a indicar: “el sistema registra ochenta y cuatro días”.

Ese razonamiento es incompatible con el contenido constitucional del derecho a la salud reproductiva.

La maternidad protegida constitucionalmente no termina automáticamente al cumplirse un número rígido de días.

El Estado tiene obligación de garantizar condiciones reales y materiales para que la maternidad pueda ejercerse sin sacrificios desproporcionados sobre:

- salud;
- estabilidad económica;
- cuidado;
- dignidad;
- igualdad.

La ausencia total de ponderación constitucional, convierte la actuación administrativa en arbitraria y vulneradora de derechos fundamentales.

DECIMO SEGUNDO.- CONTEXTO CONSTITUCIONAL DEL CASO: MATERNIDAD, SEGURIDAD SOCIAL Y CUIDADO.-

Este Tribunal considera que el presente caso no puede ser entendido como una controversia aislada sobre el número de días de subsidio por maternidad. El conflicto constitucional

sometido a conocimiento de esta Sala, expresa una tensión estructural entre una aplicación legalista de la normativa de seguridad social y el mandato constitucional de protección reforzada de mujeres embarazadas, en período de posparto y lactancia.

La accionante Mayra Lucía Tirira Rubio solicitó licencia de maternidad remunerada por catorce semanas, con fundamento en el Convenio 183 de la OIT, y su empleadora SURKUNA aceptó cubrir el 25% de la remuneración, solicitando al IESS cubrir el 75% restante. El IESS, sin realizar análisis constitucional, respondió que únicamente pagaría el subsidio por ochenta y cuatro días, y luego ratificó esa respuesta.

La demanda alegó vulneración de progresividad, favorabilidad, derechos de mujeres embarazadas y lactantes, salud reproductiva, trabajo sin discriminación, cuidado, lactancia, tutela efectiva, petición y motivación.

Por tanto, el núcleo del caso es determinar si una institución pública, encargada de ejecutar la seguridad social, puede limitarse a una aplicación mecánica de una norma infraconstitucional cuando una mujer en maternidad invoca un estándar internacional más favorable.

La respuesta constitucional es negativa.

Como se señaló en líneas anteriores, la Constitución reconoce a las mujeres embarazadas como grupo de atención prioritaria en el artículo 35. Además, el artículo 43, garantiza protección prioritaria de su salud integral durante embarazo, parto y posparto, así como facilidades necesarias para su recuperación después del embarazo y durante la lactancia.

La Corte Constitucional, en la sentencia 3-19-JP/20 y acumulados, señaló que las mujeres embarazadas y en período de lactancia son titulares de varios derechos constitucionales e internacionales, entre ellos salud sexual y reproductiva, intimidad, trabajo sin discriminación, protección especial, lactancia materna y cuidado.

Dicha sentencia no se limita a casos de despido. Su relevancia para esta causa radica en que desarrolla el contenido constitucional de la maternidad, lactancia y cuidado como derechos interdependientes. La Corte indicó que los casos seleccionados reflejaban una situación recurrente de vulneraciones a mujeres embarazadas y lactantes, y que su sentencia debía establecer parámetros para entidades públicas y operadores de justicia.

En consecuencia, el IESS no podía tratar la solicitud de Mayra Tirira como una petición económica ordinaria. Debía analizarla desde protección reforzada, salud reproductiva, lactancia, cuidado y principio pro persona.

La sentencia 530-20-EP/25 de la Corte Constitucional es especialmente relevante porque reafirma que los casos relacionados con embarazo, lactancia y protección laboral reforzada, exigen motivación reforzada y análisis integral de derechos.

En esa decisión, la Corte aceptó una acción extraordinaria de protección, porque una Sala Provincial no cumplió el estándar mínimo de motivación en una acción de protección vinculada con una mujer embarazada. La Corte concluyó que la autoridad judicial no podía limitarse a examinar la modalidad laboral, sino que debía analizar protección reforzada, igualdad, no discriminación y cuidado.

Este precedente resulta aplicable por analogía constitucional. Aunque el presente caso no versa sobre terminación laboral, sí involucra una decisión estatal que afecta maternidad, lactancia, salud reproductiva, cuidado y seguridad social.

La regla es clara: Cuando una mujer embarazada, en posparto o lactancia acude a la justicia constitucional, jueces y autoridades no pueden responder con formalismos. Deben analizar la afectación real al contenido de los derechos.

La sentencia de primera instancia no cumplió ese estándar, porque aceptó la tesis del IESS, según la cual bastaba aplicar el artículo 152 del Código del Trabajo. Esa motivación es insuficiente.

DECIMO TERCERO.- DERECHO AL CUIDADO COMO EJE DEL CASO.-

La sentencia 3-19-JP/20 reconoce expresamente el derecho al cuidado y desarrolla sus elementos, sujetos titulares, obligados y obligaciones durante embarazo, parto, puerperio y lactancia.

El cuidado no es una carga privada de las mujeres. Es un derecho constitucional y una obligación estatal.

La maternidad implica cuidado antes, durante y después del parto. El puerperio y la lactancia exigen tiempo, estabilidad emocional, recuperación física, acompañamiento médico, alimentación del recién nacido y condiciones económicas mínimas.

Por eso, el subsidio de maternidad no es una simple prestación monetaria. Es una garantía constitucional instrumental para hacer posibles otros derechos: salud, lactancia, cuidado, igualdad, seguridad social y vida digna.

Cuando el IESS negó las dos semanas adicionales sin ponderación constitucional, trasladó el costo del cuidado, a la mujer y a su empleadora. Esa decisión reproduce la idea patriarcal de que el cuidado es responsabilidad privada de las mujeres y no deber del Estado.

DECIMO CUARTO.- SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA.-

La Corte Constitucional, en la sentencia 3-19-JP/20, sostuvo que la salud sexual y reproductiva forma parte del derecho a la salud, y que incluye la capacidad de reproducirse, adoptar decisiones libres e informadas y recibir servicios adecuados para embarazos y partos sin riesgos.

El artículo 363, número 6 de la Constitución obliga al Estado a asegurar acciones y servicios de salud sexual y reproductiva, y garantizar la salud integral y la vida de las mujeres, especialmente durante embarazo, parto y posparto.

Mayra Tirira dio a luz mediante cesárea. El posparto por cesárea exige recuperación física diferenciada, controles médicos y tiempo suficiente para restablecimiento corporal y emocional. El IESS no analizó este hecho.

La institución tampoco consideró la lactancia, el estado de salud de la niña, la carga de cuidado, ni el impacto económico de negar las dos semanas restantes.

Por tanto, la actuación del IESS vulneró el derecho a la salud reproductiva, no por negar atención médica directa, sino por negar una prestación económica indispensable para que la maternidad se ejerza en condiciones compatibles con salud y dignidad.

DECIMO QUINTO.- DE LA LACTANCIA MATERNA Y DERECHO AL CUIDADO.-

El artículo 44 de la Constitución de la República del Ecuador, consagra el principio del interés superior del niño, estableciendo que el Estado, la sociedad y la familia deben garantizar de manera prioritaria su desarrollo integral. Este mandato no se limita a una declaración programática, sino que impone obligaciones jurídicas concretas y exigibles, entre las cuales se encuentra la garantía de condiciones adecuadas para la alimentación, la salud y el cuidado en la primera infancia.

En este marco, la lactancia materna debe ser comprendida no como una práctica meramente biológica o privada, sino como un derecho humano complejo, interdependiente y de doble titularidad, que involucra simultáneamente:

- el derecho del niño a la salud, a la alimentación adecuada y al desarrollo integral; y
- el derecho de la madre a ejercer su maternidad en condiciones dignas, sin interferencias indebidas ni restricciones estructurales.

Desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, la lactancia materna se inserta dentro de un entramado normativo que articula múltiples derechos fundamentales, tales como el derecho a la salud, los derechos reproductivos, el derecho al cuidado, la igualdad sustantiva y la no discriminación. Esta interrelación implica que cualquier afectación a las

condiciones que permiten la lactancia no constituye una simple limitación administrativa, sino una posible vulneración constitucional de carácter estructural.

Organismos especializados como la Organización Mundial de la Salud han establecido que la lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses de vida, constituye un estándar esencial de salud pública, basado en evidencia científica que demuestra su impacto determinante en:

- la reducción de la mortalidad infantil;
- el fortalecimiento del sistema inmunológico;
- el desarrollo neurológico y cognitivo;
- la estabilidad emocional del recién nacido;
- la recuperación física y psicológica de la madre.

Estos estándares, si bien formulados como recomendaciones técnicas, adquieren relevancia jurídica en tanto integran el contenido del derecho a la salud reconocido en instrumentos internacionales y, por ende, forman parte del bloque de constitucionalidad.

En igual sentido, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia ha sostenido que la lactancia materna constituye una de las intervenciones más eficaces para garantizar el desarrollo integral del niño, subrayando que su interrupción temprana suele estar vinculada no a decisiones individuales libres, sino a condiciones estructurales adversas, particularmente en el ámbito laboral.

Desde la dimensión laboral, la Organización Internacional del Trabajo ha reconocido expresamente que la protección de la lactancia materna exige la adopción de medidas concretas por parte del Estado, tales como:

- licencias de maternidad suficientes y acordes a estándares internacionales;
- prestaciones económicas que eviten la necesidad de reincorporación temprana al trabajo;
- estabilidad laboral reforzada;
- condiciones que permitan el ejercicio efectivo del cuidado.

La ausencia de estas condiciones no solo dificulta la lactancia, sino que en la práctica la hace inviable, trasladando a la mujer una carga desproporcionada derivada de su función reproductiva.

En esta línea, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado que las limitaciones estructurales al ejercicio de la maternidad, incluyendo la lactancia, constituyen formas de discriminación indirecta, en la medida en que:

- afectan de manera desproporcionada a las mujeres;
- reproducen desigualdades históricas;

- perpetúan la división sexual del trabajo.

Así, normas aparentemente neutrales como la limitación temporal de la licencia de maternidad, pueden generar efectos discriminatorios cuando no consideran las condiciones reales en las que se ejerce la maternidad.

Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño ha reconocido que la lactancia materna forma parte del contenido esencial del derecho del niño a la salud y a la nutrición adecuada, estableciendo que los Estados tienen la obligación de:

- promoverla activamente;
- eliminar obstáculos para su ejercicio;
- garantizar condiciones que permitan su continuidad.

Esto implica que la lactancia no es una opción subordinada a decisiones administrativas, sino un elemento central del interés superior del niño.

A nivel regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado el concepto de derecho al cuidado como una necesidad básica y universal, indispensable para la sostenibilidad de la vida humana. En este contexto, la lactancia materna constituye una de las manifestaciones más intensas del cuidado en la primera infancia, al implicar:

- dependencia biológica directa del niño respecto de la madre;
- necesidad de contacto físico continuo;
- provisión de nutrición y protección inmunológica insustituible.

En consecuencia, la garantía del derecho al cuidado exige necesariamente la creación de condiciones materiales que permitan la lactancia, entre ellas el tiempo suficiente para su ejercicio.

Desde esta perspectiva, la limitación del periodo de licencia de maternidad a 12 semanas, en contraposición con el estándar internacional mínimo de 14 semanas establecido por el Convenio 183 de la OIT, no constituye una simple diferencia normativa, sino una restricción sustantiva al ejercicio efectivo del derecho a la lactancia materna.

Dicha limitación produce efectos concretos:

- obliga a la reincorporación anticipada de la madre al trabajo;
- interrumpe o dificulta la lactancia exclusiva;
- afecta la recuperación integral postparto;
- debilita el vínculo materno-infantil;
- impacta negativamente en el desarrollo del niño.

Adicionalmente, esta restricción reproduce esquemas de desigualdad estructural, al no

reconocer que la maternidad genera necesidades específicas que requieren protección diferenciada.

En este sentido, la actuación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, al restringir el reconocimiento del subsidio de maternidad conforme a una normativa interna menos favorable, desconoce:

- el bloque de constitucionalidad;
- el principio pro persona;
- el principio de progresividad de derechos;
- la obligación de garantizar el derecho al cuidado.

Por tanto, este Tribunal concluye que dicha actuación configura una vulneración del derecho a la lactancia materna, entendida como parte integrante del derecho al cuidado, en conexión directa con:

- el derecho a la salud
- los derechos reproductivos
- el derecho a la igualdad material
- el interés superior del niño

Y, en consecuencia, constituye una afectación al contenido esencial de estos derechos.

La Corte Constitucional, en la sentencia 3-19-JP/20, sostuvo que la lactancia materna es fundamental para la supervivencia, salud y desarrollo de niñas y niños, y que el Estado debe promoverla y protegerla mediante políticas públicas adecuadas.

La lactancia no es solo alimentación. También involucra vínculo, cuidado, salud emocional, desarrollo infantil y corresponsabilidad social.

El IESS, al negar las dos semanas adicionales sin análisis constitucional, redujo la lactancia a una variable invisible dentro del trámite administrativo. No explicó por qué ochenta y cuatro días eran suficientes ni por qué catorce semanas eran incompatibles con la normativa ecuatoriana.

Esta omisión vulnera el artículo 43 de la Constitución, que exige facilidades durante el período de lactancia.

DECIMO SEXTO.- TRABAJO SIN DISCRIMINACIÓN E IGUALDAD MATERIAL.-

La Corte Constitucional, en la sentencia 3-19-JP/20, explicó que las mujeres enfrentan una situación laboral estructuralmente desigual frente a los hombres. La Corte identificó brechas de empleo adecuado, participación laboral, ingresos, acceso a puestos directivos y cargas de

cuidado.

La Corte también afirmó que las mujeres embarazadas o lactantes no pueden ser discriminadas y que el Estado debe garantizar acceso y permanencia en el empleo sin limitaciones por embarazo, maternidad o lactancia.

En este caso, la discriminación no se presenta como despido. Se presenta como discriminación indirecta: una regla aparentemente neutra, pagar solo 84 días, produce un impacto diferenciado sobre una mujer en posparto y lactancia.

La igualdad formal dice: “se aplicó la misma regla”.

La igualdad material pregunta: “¿esa regla protege efectivamente a quien está en situación de maternidad?”.

El IESS no realizó ese análisis.

DECIMO SEPTIMO.- CONVENIO 183 DE LA OIT Y ESTÁNDAR DE CATORCE SEMANAS.-

El Convenio 183 de la OIT sobre protección de la maternidad establece una licencia mínima de catorce semanas. Este estándar internacional busca proteger salud materna, recuperación posparto, lactancia, estabilidad económica y no discriminación laboral.

El argumento del IESS se centró en que el Convenio 183 no estaría ratificado por Ecuador. Sin embargo, el problema constitucional no se agota en la ratificación formal. La cuestión es si, frente a un estándar internacional más protector, el IESS podía ignorarlo completamente.

El artículo 11, número 5 de la Constitución obliga a aplicar la norma e interpretación que más favorezca la vigencia de los derechos. El artículo 417 ordena interpretar tratados de derechos humanos, conforme al principio pro persona. El artículo 424 reconoce prevalencia de instrumentos internacionales, cuando reconozcan derechos más favorables.

Así, aun si el Convenio 183 se considera estándar interpretativo y no fuente directa de obligación convencional, el IESS debía analizarlo. No podía guardar silencio.

La omisión de pronunciarse sobre el Convenio 183, convirtió la respuesta administrativa en aparente e insuficiente.

DECIMO OCTAVO.- ESTÁNDARES INTERAMERICANOS, CEDAW, CONVENCION AMERICANA.-

LA CEDAW obliga a los Estados a eliminar la discriminación contra la mujer en el empleo, incluida la discriminación por embarazo o maternidad. Su artículo 11 exige proteger la maternidad mediante licencias remuneradas o prestaciones sociales comparables.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos protege igualdad, vida privada, familia, integridad personal y garantías judiciales. Estos derechos deben interpretarse conjuntamente con el Protocolo de San Salvador, que reconoce el derecho a la salud, seguridad social, trabajo y protección de la familia.

La Corte Interamericana ha reiterado que la igualdad no se satisface con trato formalmente idéntico cuando existen situaciones de desigualdad estructural. En casos como *Atala Riffo y Niñas vs. Chile*, *González Lluy vs. Ecuador* y *Campo Algodonero vs. México*, desarrolló estándares sobre no discriminación, estereotipos de género, enfoque diferenciado e impacto estructural de las decisiones estatales.

Aplicado al caso, el IESS tenía obligación de examinar si su negativa afectaba desproporcionadamente a una mujer en posparto y lactancia. No lo hizo.

DECIMO NOVENO.- SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHO HUMANO Y NO COMO SIMPLE TRÁMITE.-

El artículo 34 de la Constitución reconoce la seguridad social como derecho irrenunciable y deber primordial del Estado.

El artículo 369, incluye la maternidad como contingencia protegida.

El IESS es la institución encargada de materializar ese derecho. Por ello, sus decisiones no pueden ser puramente burocráticas. Toda prestación de maternidad debe interpretarse conforme a Constitución, instrumentos internacionales, igualdad material y protección reforzada.

El IESS alegó que solo aplicó la ley. Pero en el Estado constitucional, la ley debe aplicarse conforme a la Constitución. La administración pública no es un espacio exento de control constitucional.

La aplicación aislada del artículo 152 del Código del Trabajo, desconoce que el ordenamiento jurídico no se agota en la ley, sino que se integra por Constitución, tratados, jurisprudencia constitucional y principios de derechos humanos.

VIGESIMO.- DERECHO DE PETICIÓN Y MOTIVACIÓN ADMINISTRATIVA.-

Sobre la motivación aparente de las respuestas emitidas por el IESS: Este Tribunal considera necesario efectuar una precisión respecto de la alegada vulneración del derecho a la motivación.

En estricto sentido, no nos encontramos frente a un supuesto de ausencia absoluta de motivación. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social emitió respuesta a la petición formulada por la accionante mediante comunicaciones de 18 de junio de 2024 y 25 de julio de 2024. En dichas comunicaciones informó que el subsidio monetario por maternidad sería reconocido por ochenta y cuatro días, conforme al certificado registrado y a la normativa aplicada por la institución.

Sin embargo, la existencia de una respuesta formal no equivale necesariamente al cumplimiento del deber constitucional de motivar.

La Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada que la motivación constituye una garantía contra la arbitrariedad y exige que toda decisión pública exponga razones suficientes, comprensibles, pertinentes y conectadas con los problemas jurídicos planteados por la persona interesada. La motivación no se satisface con la mera cita de una disposición normativa ni con la reproducción de fórmulas genéricas. Es necesario que la autoridad explique por qué la norma invocada resulta aplicable al caso concreto y cómo dicha aplicación es compatible con los derechos constitucionales comprometidos.

En el presente caso, la solicitud presentada por la accionante no consistía simplemente en requerir el pago de una prestación económica. La petición estuvo expresamente fundamentada en el Convenio 183 de la Organización Internacional del Trabajo, el principio pro persona, la protección reforzada de mujeres embarazadas y en período de lactancia, el derecho al cuidado, la salud reproductiva, la lactancia materna y la aplicación de un estándar internacional más favorable.

Por tanto, esos eran precisamente los argumentos centrales que el IESS debía analizar y responder.

No obstante, de la revisión de las comunicaciones emitidas por la institución se advierte que ninguna de ellas contiene un examen sobre:

- a) la aplicabilidad o relevancia del Convenio 183 de la OIT;
- b) el principio pro persona previsto en el artículo 11 numeral 5 de la Constitución;
- c) la protección reforzada reconocida en los artículos 35, 43 y 332 de la Constitución;
- d) el derecho al cuidado desarrollado por la Corte Constitucional en la sentencia 3-19-JP/20;
- e) la salud sexual y reproductiva de la accionante;

f) la lactancia materna;

g) el interés superior de la niña recién nacida;

h) la posibilidad de realizar una interpretación más favorable a los derechos invocados.

Las respuestas del IESS se limitaron a indicar que el sistema registraba un subsidio por ochenta y cuatro días y que esa era la normativa aplicada por la institución.

Esta Sala considera que tal razonamiento configura un supuesto de motivación aparente. La apariencia de motivación se produce cuando la autoridad parece justificar su decisión mediante una respuesta formalmente existente, pero omite pronunciarse sobre el verdadero problema sometido a su conocimiento. En estos casos existe una explicación externa, pero no una justificación constitucionalmente suficiente.

La respuesta aparenta resolver la petición, cuando en realidad evita responder las cuestiones jurídicas esenciales planteadas por la persona interesada.

La accionante no preguntó cuántos días registraba el sistema informático del IESS. La accionante solicitó que la institución analizara la posibilidad de reconocer una protección de maternidad acorde con los estándares constitucionales e internacionales que invocó expresamente.

El IESS nunca respondió a ese planteamiento. Por ello, la vulneración identificada por esta Sala no deriva de la inexistencia de una respuesta administrativa, sino de la existencia de una motivación meramente aparente, insuficiente para satisfacer el estándar constitucional exigible cuando están comprometidos derechos de una mujer embarazada, en período de posparto y lactancia.

La exigencia de motivación era aún mayor en el presente caso debido a que la accionante pertenece a un grupo de atención prioritaria y porque la controversia involucraba derechos relacionados con maternidad, salud reproductiva, lactancia, cuidado e igualdad material. En tales circunstancias, la autoridad administrativa estaba obligada a emitir una motivación reforzada, capaz de demostrar que había examinado integralmente los derechos involucrados y las consecuencias constitucionales de su decisión.

Al no hacerlo, el IESS incurrió en vulneración del derecho a recibir decisiones debidamente motivadas, reconocido en los artículos 66 numeral 23 y 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución de la República.

VIGESIMO PRIMERO.- DECLARATORIA DE VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES.-

Este Tribunal tras el análisis minucioso considera que conforme las alegaciones de la accionante, que el IESS vulneró:

1. Protección reforzada, al no tratar a la accionante como mujer en posparto y lactancia.
2. Salud reproductiva, al ignorar recuperación por cesárea y puerperio.
3. Derecho al cuidado, al trasladar el costo del cuidado a la madre y empleadora.
4. Lactancia materna, al omitir valorar su dimensión constitucional.
5. Trabajo sin discriminación, por producir impacto diferenciado por maternidad.
6. Seguridad social, por aplicar la prestación sin enfoque constitucional.
7. Petición y motivación, por emitir respuestas aparentes.
8. Progresividad y favorabilidad, por preferir el estándar menos protector sin justificación.

VIGESIMO SEGUNDO.- REPARACIÓN INTEGRAL CON ENFOQUE TRANSFORMADOR, DE GÉNERO Y DE NO REPETICIÓN.-

El artículo 86, número 3 de la Constitución de la República dispone que, cuando una jueza o juez declare la vulneración de derechos constitucionales, deberá ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar las obligaciones positivas y negativas a cargo del destinatario de la decisión. En igual sentido, el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la reparación integral procurará que la persona titular del derecho vulnerado goce y disfrute el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca, en cuanto sea posible, la situación anterior a la vulneración.

En materia constitucional, la reparación no se limita a compensar un daño patrimonial. Su finalidad es restituir derechos, reconocer la dignidad de la persona afectada, corregir prácticas institucionales incompatibles con la Constitución y prevenir la repetición de hechos semejantes. Esta exigencia se intensifica cuando la vulneración afecta a una persona perteneciente a un grupo de atención prioritaria, como ocurre con las mujeres embarazadas y en período de lactancia, reconocidas expresamente en los artículos 35 y 43 de la Constitución.

La reparación integral, en este caso, debe ser entendida desde cuatro dimensiones: restitutiva, compensatoria, satisfactiva y transformadora. La dimensión restitutiva busca devolver a la accionante el derecho económico que le fue negado. La dimensión compensatoria atiende la afectación material derivada de la negativa administrativa. La dimensión satisfactiva reconoce públicamente la vulneración sufrida. La dimensión transformadora impone al IESS el deber de modificar prácticas institucionales que reproducen una comprensión formalista, restrictiva y no constitucionalizada de la maternidad, la lactancia, el cuidado y la seguridad social.

Este Tribunal considera que la vulneración declarada, no se agota en el no pago de dos semanas de subsidio. La conducta del IESS tuvo un efecto constitucional más profundo: desconoció la maternidad como categoría protegida, invisibilizó el puerperio, omitió valorar la

lactancia, ignoró el derecho al cuidado y trató una solicitud fundada en derechos humanos como un trámite administrativo ordinario. Por ello, la reparación debe responder tanto al daño individual, como a la necesidad institucional de prevenir que otras mujeres afiliadas enfrenten respuestas semejantes.

22.1. Medida de restitución económica

Como medida de restitución material, se ordena al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social pagar a favor de Mayra Lucía Tirira Rubio el valor correspondiente al 75% de su remuneración, por las dos semanas faltantes para completar catorce semanas de licencia de maternidad, calculadas desde el vencimiento del período de ochenta y cuatro días reconocido por el IESS, hasta completar noventa y ocho días.

Este pago deberá realizarse en el término de diez días, contados desde la notificación de esta sentencia. En caso de mora, se generarán los intereses legales correspondientes hasta el pago efectivo.

Esta medida no constituye una liberalidad ni una creación judicial arbitraria de una prestación, sino la consecuencia directa de la vulneración de derechos constitucionales y de la aplicación del principio de reparación integral.

22.2. Medida de satisfacción: disculpas públicas.-

Como medida de satisfacción, se ordena al IESS emitir disculpas públicas escritas a favor de Mayra Lucía Tirira Rubio. Las disculpas deberán reconocer que su solicitud de ampliación de licencia y subsidio de maternidad debió ser analizada con enfoque de género, protección reforzada, principio pro persona, derecho al cuidado, salud reproductiva, lactancia materna, seguridad social y motivación constitucional reforzada.

Las disculpas deberán ser suscritas por la máxima autoridad del IESS o su delegado competente, publicarse durante treinta días en la página web institucional y notificarse directamente a la accionante y a SURKUNA. Su contenido no podrá relativizar la vulneración declarada, ni trasladar responsabilidad a la accionante, a su empleadora o a terceros.

22.3. Garantía de no repetición: Adecuación de protocolos internos.-

Como garantía de no repetición, se ordena al IESS adecuar, en el plazo máximo de sesenta días, sus protocolos, instructivos, manuales, criterios jurídicos y procedimientos internos, relativos al subsidio monetario por maternidad.

Dicha adecuación deberá incorporar expresamente que toda solicitud vinculada con embarazo, parto, posparto, puerperio, lactancia, cuidado o prestaciones de maternidad, deberá resolverse mediante motivación reforzada y análisis constitucional expreso.

El nuevo protocolo o directriz interna deberá contener, al menos, los siguientes parámetros obligatorios:

- a) protección reforzada de mujeres embarazadas y en período de lactancia;
- b) principio pro persona;
- c) aplicación directa e inmediata de los derechos constitucionales;
- d) igualdad material y prohibición de discriminación directa e indirecta;
- e) enfoque de género e interseccionalidad;
- f) salud sexual y reproductiva;
- g) derecho al cuidado;
- h) lactancia materna;
- i) interés superior de niñas y niños;
- j) seguridad social como derecho humano;
- k) progresividad y prohibición de regresividad;
- l) control de convencionalidad;
- m) estándares de la OIT, CEDAW, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Protocolo de San Salvador y jurisprudencia de la Corte Constitucional.

22.4. Directriz nacional obligatoria.-

La vulneración identificada no puede ser considerada un hecho aislado. La respuesta del IESS evidencia una práctica institucional que privilegia la aplicación automática de normas infraconstitucionales, sin diálogo con la Constitución ni con los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Por ello, se ordena al IESS emitir, en el plazo de sesenta días, una directriz nacional obligatoria, dirigida a todas sus coordinaciones provinciales, direcciones de prestaciones, unidades jurídicas, unidades de salud, ventanillas de atención ciudadana y demás órganos competentes.

La directriz deberá establecer que ninguna solicitud relacionada con maternidad, embarazo, posparto, puerperio, lactancia o cuidado, podrá ser negada mediante fórmulas genéricas, respuestas estandarizadas o invocaciones aisladas de normas infraconstitucionales. Toda respuesta negativa, deberá justificar expresa y razonadamente por qué la decisión adoptada es

compatible con la Constitución, el bloque de constitucionalidad, el principio pro persona y la protección reforzada.

22.5. Capacitación institucional obligatoria.-

Se ordena al IESS implementar, en el plazo máximo de noventa días, un programa obligatorio de capacitación dirigido al personal encargado de prestaciones económicas, salud, asesoría jurídica, atención ciudadana y resolución de solicitudes vinculadas con maternidad.

La capacitación deberá incluir, como mínimo:

- a) derechos de mujeres embarazadas y en período de lactancia;
- b) sentencia 3-19-JP/20 y acumulados;
- c) sentencia 530-20-EP/25;
- d) protección reforzada;
- e) derecho al cuidado;
- f) lactancia materna;
- g) salud sexual y reproductiva;
- h) motivación reforzada administrativa;
- i) enfoque de género;
- j) control de convencionalidad;
- k) estándares OIT y CEDAW;
- l) reparación integral y garantías de no repetición.

El IESS deberá remitir al juez de ejecución el programa de capacitación, nómina de asistentes, material utilizado y constancias de cumplimiento.

22.6. Informe de cumplimiento.-

El IESS deberá presentar ante el juez de ejecución, dentro del plazo de noventa días, un informe detallado, documentado y verificable sobre el cumplimiento de todas las medidas ordenadas en esta sentencia.

El informe deberá contener:

- a) comprobante de pago a favor de la accionante;
- b) constancia de publicación y notificación de disculpas públicas;
- c) copia de protocolos, instructivos o criterios administrativos reformados;
- d) copia de la directriz nacional emitida;
- e) evidencia de socialización interna;
- f) informe de capacitación institucional;
- g) medidas adoptadas para evitar repetición de casos semejantes.

El incumplimiento injustificado de estas medidas, podrá dar lugar a las responsabilidades constitucionales, administrativas y legales correspondientes.

22.7. Remisión a la Corte Constitucional.-

Por la relevancia nacional del caso, y al involucrar estándares sobre maternidad, seguridad social, subsidio de maternidad, bloque de constitucionalidad, Convenio 183 de la OIT, protección reforzada, lactancia, cuidado y enfoque de género, se dispone remitir copia íntegra de esta sentencia a la Corte Constitucional del Ecuador, para los fines previstos en los artículos 436, número 6 de la Constitución y 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Esta remisión se justifica porque el caso plantea una cuestión constitucional novedosa y de impacto estructural: La obligación del IESS de interpretar las prestaciones de maternidad conforme al estándar más favorable y no únicamente desde una lectura formal del Código del Trabajo.

VIGESIMO TERCERO.- REGLA CONSTITUCIONAL ORIENTADORA DE ALCANCE GENERAL.-

Este Tribunal considera necesario formular una regla constitucional orientadora, no con el propósito de sustituir las competencias legislativas de la Asamblea Nacional, ni las atribuciones de la Corte Constitucional, sino para fijar un estándar mínimo de actuación institucional, derivado directamente de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia constitucional vigente.

La regla que se adopta responde a la necesidad de evitar que, casos similares sean resueltos mediante respuestas administrativas automáticas, insuficientes o carentes de enfoque de género. La protección de la maternidad, la lactancia, el puerperio y el cuidado, no pueden

depender de la discrecionalidad de cada funcionario, ni de la existencia de una reforma normativa futura. La Constitución es norma directamente aplicable.

En consecuencia, este Tribunal establece como regla orientadora:

Cuando una mujer trabajadora afiliada al sistema de seguridad social solicite una prestación, ampliación, cobertura o subsidio de maternidad, invocando un estándar constitucional o internacional más favorable; el IESS y toda autoridad pública deberán emitir una decisión con motivación fortalecida, aplicando obligatoriamente protección reforzada, enfoque de género, principio pro persona, igualdad material, progresividad, derecho al cuidado, salud sexual y reproductiva, lactancia materna, seguridad social, interés superior de niñas y niños y control de convencionalidad.

La invocación aislada de una norma infraconstitucional, no basta para negar solicitudes vinculadas con embarazo, parto, posparto, puerperio, lactancia, maternidad o cuidado. Toda negativa deberá demostrar, de manera expresa y suficiente, que la decisión adoptada es compatible con la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los principios de favorabilidad y no regresividad.

Esta regla implica, además, que las autoridades administrativas no podrán considerar las prestaciones de maternidad como simples beneficios económicos, sino como garantías institucionales complejas destinadas a proteger simultáneamente la salud de la madre, la lactancia, el cuidado, la igualdad material, la seguridad social, la vida digna y los derechos de niñas y niños.

Este estándar deberá observarse en todas las actuaciones futuras del IESS, relacionadas con prestaciones de maternidad, sin perjuicio de que la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional o los órganos competentes, desarrollen reglas más completas, amplias y progresivas.

DECISIÓN.-

Por las consideraciones expuestas, este Tribunal en funciones de Sala Especializada de lo Constitucional de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, **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 el recurso de apelación interpuesto por la legitimada activa Mayra Lucía Tirira Rubio y María Verónica Vera Sánchez, en calidad de Directora Ejecutiva del Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos SURKUNA.

2.- Revocar la sentencia dictada el 3 de octubre de 2024 por la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, dentro de la acción de protección No. 17297-2024-02086.

3.- Aceptar la acción de protección presentada en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

4.- Declarar que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social vulneró los derechos constitucionales de Mayra Lucía Tirira Rubio a:

a) protección reforzada como mujer en período de maternidad y lactancia;

b) salud sexual y reproductiva;

c) cuidado;

d) lactancia materna;

e) trabajo sin discriminación;

f) seguridad social;

g) petición;

h) motivación;

i) igualdad material;

j) progresividad;

k) favorabilidad;

l) aplicación directa de la Constitución;

m) tutela efectiva.

5.- Ordenar al IESS que, en el término de diez días contados desde la notificación de esta sentencia, pague a favor de Mayra Lucía Tirira Rubio el valor correspondiente al 75% de su remuneración por las dos semanas faltantes para completar catorce semanas de licencia de maternidad.

6.- Como medida de satisfacción, dispone al IESS, emitir disculpas públicas escritas a favor de Mayra Lucía Tirira Rubio, en los términos establecidos en esta sentencia.

7.- Como garantías de no repetición, disponer al IESS adecuar sus protocolos, instructivos, manuales, criterios jurídicos y procedimientos internos sobre subsidio monetario por

maternidad, conforme a los estándares constitucionales e internacionales desarrollados en esta sentencia.

8.- Ordenar al IESS emitir una directriz nacional obligatoria, para que toda solicitud relacionada con maternidad, embarazo, posparto, puerperio, lactancia o cuidado, sea analizada con enfoque constitucional, convencional, de género y de protección reforzada.

9.- Capacitación institucional, ordenar al IESS implementar un programa obligatorio de capacitación institucional sobre derechos de mujeres embarazadas y en período de lactancia, derecho al cuidado, lactancia materna, salud reproductiva, motivación reforzada, bloque de constitucionalidad, control de convencionalidad y estándares de la Corte Constitucional.

10. Disponer que el juez o jueza de ejecución, verifique el cumplimiento integral de esta sentencia. Para ello, el IESS deberá presentar un informe documentado dentro del plazo de noventa días. Se dispone que, por Secretaría de Sala, una vez ejecutoriada esta sentencia, se remita una copia certificada de la misma a la Corte Constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 86, número 5 de la Constitución de la República del Ecuador, y, luego, devuélvase el expediente a la Unidad Judicial de origen. **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-**

ROMERO ESTEVEZ INES MARITZA

**JUEZ DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE
PICHINCHA(PONENTE)**

PACHECO CABRERA JUANA NARCISA

JUEZ DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA

MARCO PATRICIO NAVARRETE SOTOMAYOR

JUEZ DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA