Quito, D.M. 09 de junio de 2021

CASO No. 38-15-AN

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

SENTENCIA

Tema: La presente sentencia analiza la acción por incumplimiento presentada por Gabriel Ángel Martínez Robalino en contra del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y luego de realizar el análisis correspondiente desestima la acción y se separa del criterio establecido en la sentencia No. 10-15-SAN-CC.

I. Antecedentes Procesales

1. Gabriel Ángel Martínez Robalino (el "**accionante**") presentó una acción por incumplimiento en contra del Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Director General del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ("**ISSFA**"), por el presunto incumplimiento de los artículos 2, 3, 8, 9, 10 y artículo final de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional de los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995 ("**Ley No. 83**"); 140 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas; 23 numeral 3, 47 y 53 de la Constitución de 1998; 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3 y 18 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales; y, 3 de la Convención Interamericana para eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.

2. El 12 de enero de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción y, de conformidad con el sorteo de 27 de enero de 2016, correspondió su sustanciación al entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.

3. El 3 de febrero y 29 de abril de 2016, los demandados presentaron escritos en los que solicitaron que se convoque a audiencia.

4. El 20 de junio, 6 de octubre, 9 de noviembre y 14 de diciembre de 2017, así como el 11 de enero y 9 de febrero de 2018 Gabriel Ángel Martínez Robalino estableció que en la sentencia 10-15-SAN-CC la Corte Constitucional emitió sentencia en un caso idéntico y solicitó que se convoque a audiencia.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

5. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo realizado el 09 de julio de 2019, correspondió su conocimiento a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; quien avocó conocimiento de la causa el 02 de octubre de 2020.

6. El 25 de marzo de 2021, la jueza constitucional convocó a audiencia pública, misma que se llevó a cabo el 1 de abril de 2021.

II. Norma respecto de las cuales se demanda su cumplimiento

7. Las disposiciones cuyo cumplimiento se demanda establecen:

a. Artículos 2, 3 literal b), 8, 9, 10 y artículo final de la Ley No. 83:

"*Art. 2.- AMBITO.- El personal militar, policial y civil que habiendo sido destinado a resguardar las fronteras o a prestar apoyo logístico en zonas de combate durante las acciones de armas en el Alto Cenepa, hubiere sufrido lesiones que signifiquen invalidez total o parcial, se hará acreedor a los beneficios establecidos en esta Ley, los que en caso de muerte, corresponderán a sus deudos.*

También beneficia al personal movilizado que, real y efectivamente participó en el frente de batalla.

Art. 3.- INDEMNIZACIONES.- Los deudos de los fallecidos en las zonas de operaciones y los heridos graves, que quedaren en situación de invalidez total o parcial, recibirán, por una sóla vez, las siguientes indemnizaciones: (...) b) Discapacitados o inválidos en forma total - permanente: cuatrocientos (400) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general; y,

Art. 8.- BECAS.- El Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, a través del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE) otorgará becas en beneficio de los hijos de los combatientes fallecidos o heridos graves, con lesiones que conllevan invalidez total o parcial, a fin de que puedan cursar sus estudios pre-primarios, primarios, secundarios y universitarios (...).

Art. 9.- VIVIENDAS.- El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda proveerá de una vivienda gratuita a la cónyuge y herederos de los combatientes fallecidos y a los combatientes en situación de invalidez, de conformidad con el reglamento correspondiente.

Art. 10.- CONDONACIONES DE DEUDAS E INTERESES.- Condónese las deudas e intereses que los combatientes fallecidos o aquellos que han sido declarados inválidos permanentes, contrajeron con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el Banco Nacional de Fomento, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y, en general, con todas las instituciones del sector público.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Artículo final. - La presente Ley, que tiene el carácter de especial, entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, y sus disposiciones prevalecerán sobre las que se le opongan.".

b. Artículo 140 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas:

"*Art. 140.- En casos de guerra internacional o de conmoción interna, se podrá conceder el ascenso del personal militar en servicio activo o del personal movilizado de las reservas, en reconocimiento de actos extraordinarios de valor y méritos de guerra, constantes en los partes correspondientes*".

c. Artículos 23 numeral 3, 47 y primer inciso del 53 de la Constitución de 1998;

"*Art. 23 numeral 3.- La igualdad ante la ley. Todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma; religión, filiación política, posición económica, orientación sexual; estado de salud, discapacidad, o diferencia de cualquier otra índole.*

Art. 47.- En el ámbito público y privado recibirán atención prioritaria, preferente y especializada los niños y adolescentes, las mujeres embarazadas, las personas con discapacidad, las que adolecen de enfermedades catastróficas de alta complejidad y las de la tercera edad. Del mismo modo, se atenderá a las personas en situación de riesgo y víctimas de violencia doméstica, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos.

Artículo 53.- El Estado garantizará la prevención de las discapacidades y la atención y rehabilitación integral de las personas con discapacidad, en especial en casos de indigencia. Conjuntamente con la sociedad y la familia, asumirá la responsabilidad de su integración social y equiparación de oportunidades (...)".

d. Artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;

"Art. 1. Obligación de Respetar los Derechos.- Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (...).

Art. 24. Igualdad ante la Ley.- Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley".

e. Artículos 3 y 18 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales; y,

"Art. 3. Obligación de no Discriminación.- Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Art. 18. Protección de los Minusválidos.- Toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad. Con tal fin, los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para ese propósito y en especial a: a. ejecutar programas específicos destinados a proporcionar a los minusválidos los recursos y el ambiente necesario para alcanzar ese objetivo, incluidos programas laborales adecuados a sus posibilidades y que deberán ser libremente aceptados por ellos o por sus representantes legales, en su caso;".

f. Artículo 3 numeral 1 literal a) de la Convención Interamericana para eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad:

"Art. III.- Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a:

1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa:

a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración;".

III. Pretensión y fundamentos

8. El accionante sostiene que la acción presentada "*se refiere puntualmente a la exclusión de los beneficios que no solo la Constitución, Instrumentos Internacionales y otra normativa secundaria garantizan, sino puntualmente la (...) Ley No. 83 junto a lo aplicable de su reglamento me acreditan, esto es: no haberme incluido en el listado de Combatientes del "Alto Cenepa", por lo cual, a diferencia de otros militares, no se me ha entregado la vivienda, indemnización, becas de estudio, ni condonación de deudas; peor aún, se ha procedido al ascenso al inmediato grado superior por méritos de guerra, es decir Suboficial*".

9. En su demanda, el accionante refiere que prestó sus servicios en el Grupo de Fuerzas Especiales No. 24 "Rayo" en el cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, durante el conflicto con Perú en 1995. Sin embargo, con el transcurso del tiempo "*se me fue presentando problemas médicos como: angustia, ansiedad persistente, ideaciones de minusvalía, impulsividad, ocasionalmente crisis de irritabilidad y agresividad, con episodios de violencia intrafamiliar, etc (...) se me calificó con Discapacidad Total Permanente del 75%, según el cuadro valorativo*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

de incapacidades. Ello sobre la base de considerar que la patología psiquiátrica que adolezco se identifica con un trastorno de estrés post traumático".

10. De ahí que solicita que se declare el incumplimiento de las normas anteriormente mencionadas y se disponga "*mi incorporación al Listado de Combatientes del "Alto Cenepa" (...) y se tramite inmediatamente los beneficios que otorga la Ley (...) No. 83*".

11. Por último, el accionante menciona que "*toda vez que no es mi afán sorprender a la autoridad, me permito informar que una demanda por los mismas (sic) omisiones la propuse años atrás, la misma que fue signada con el numero No. 0014-08-AN, y que en sentencia se negó; mas, se me dejo (sic) en libertad de proponer otras acciones, toda vez que mis patrocinadores en aquel tiempo no habían demandado al correcto legitimado pasivo, situación que argumenta la Corte para negarme, mas no es impedimento para presentar una nueva acción en contra de las autoridades correctas*".

IV. Fundamentos de las entidades accionadas

4.1. Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas

12. Pese a que mediante auto de 02 de octubre de 2020 la jueza constitucional ponente requirió al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas una contestación sobre el contenido de la demanda, hasta la presente fecha esta no ha sido presentado.

4.2. ISSFA

13. En su contestación, el ISSFA menciona que sobre la base del oficio No. 0800162-ISSFA-b6 de 27 de mayo de 2008 mediante el que la Junta de Médicos Militares del ISSFA informó al Director de Seguros Previsionales la calificación definitiva de Gabriel Angel Martínez Robalino como una discapacidad total permanente, el 19 de junio de 2008 el ISSFA emitió el acuerdo 0080903 a favor del accionante.

14. Conforme al artículo 63 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y 51 de su reglamento, se le concedió una indemnización de USD 9.830,31 como seguro de accidentes. No obstante, estos valores no se relacionan con los beneficios de la Ley 83, los cuales "*no se pueden concebir como una prestación bajo la responsabilidad de su otorgamiento por parte del ISSFA, ya que dichos beneficios no son prestaciones que otorga la seguridad social militar*".

15. Así, sostiene que la única obligación del ISSFA bajo la Ley 83 es la de su artículo 13 en el que el ISSFA está obligado "*únicamente a realizar las gestiones de Servicio de Pago, una vez que sean transferidos los valores por parte del Ministerio de Finanzas al Ministerio de Defensa, ya que dichos beneficios no pueden cancelarse con los dineros de la seguridad social militar*". De tal forma que

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

el artículo 13 señala que es el Ministerio de Defensa el responsable de la aplicación y cumplimiento de la ley.

16. Por otra parte, sostiene que es preciso tomar en consideración que el ISSFA no es el responsable de elaborar los listados de los beneficiarios de la Ley 83, puesto que "*el art. 2 del Reglamento a la misma Ley, en forma expresa señala que los listados serán 'elaborados, aprobados y presentados' por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en el plazo de 180 días desde la expedición del reglamento. Por lo tanto, es imposible igualmente que el ISSFA cumpla con la pretensión del accionante, de que se disponga su incorporación al listado de combatientes del Alto Cenepa, pues como lo hemos fundamentado, ésta facultad es privativa del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y no del ISSFA*".

17. Por último, el ISSFA recuerda que una acción por incumplimiento similar en contra del ISSFA fue presentada dentro de la causa 0014-08-AN.

V. Competencia

18. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República ("**CRE**"); en concordancia con los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**").

VI. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

6.1. Análisis constitucional

19. De la revisión del proceso 0014-08-AN, se observa que el accionante presentó con anterioridad una acción por incumplimiento en contra del ISSFA en el que la Corte Constitucional del Ecuador mediante sentencia N° 003-10-SAN-CC estableció que se "*debió demandar como legítimo contradictor al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas*", aunque también realizó ciertas consideraciones sobre el presunto incumplimiento. No obstante, en virtud de que en la presente ocasión ya se ha demandado a dicha institución y que no existe cosa juzgada debido a que antes no se conformó el litis consorcio pasivo, corresponde analizar la presente acción.

20. Asimismo, esta Corte observa el cumplimiento del requisito de reclamo previo previsto en el artículo 54 de la LOGJCC, mediante los distintos requerimientos realizados por el accionante que se adjuntaron a su demanda[1].

21. Conforme quedó expresado, el accionante exige el cumplimiento de una serie de disposiciones contenidas en tratados internacionales de derechos humanos. Al

[1] Así, conforme a la demanda y a la documentación adjunta han existido "*varios pedidos que he realizado personalmente, así como también lo ha hecho mi esposa por motivos de mi salud*".

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

respecto, esta Corte ha establecido, en relación con la exigibilidad a través de acciones por incumplimiento de disposiciones establecidas en tratados internacionales de derechos humanos, que:

> "*[C]onforme a lo previsto en el artículo 93 de la Constitución, las disposiciones contenidas en tratados y declaraciones internacionales de derechos humanos, cuyo incumplimiento se demanda, no constituyen por sí mismas, sentencias o informes internacionales de derechos humanos, por lo que su cumplimiento no es exigible mediante este tipo de acción*"[2].

22. En consecuencia, no corresponde analizar en el presente caso su cumplimiento.

23. Por otra parte, el accionante alega el incumplimiento de ciertas disposiciones de la CRE de 1998 que a su criterio son concordantes con la CRE de 2008. En tal sentido, el accionante menciona que existe "*gran concordancia entre ambos cuerpos constitucionales tomando en consideración que la actual con carácter normativo es de inmediata y directa aplicación*". Sin embargo, es pertinente mencionar que conforme al artículo 56 numeral 2 de la LOGJCC, la acción por incumplimiento no procede "*si se trata de omisiones de mandatos constitucionales*".

24. Por lo que, en el presente caso corresponde únicamente determinar si el artículo 140 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas y los artículos 2, 3 literal b), 8, 9, 10 y artículo final de la Ley No. 83 contienen una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible para efectos de analizar el presunto incumplimiento alegado[3].

Obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible

25. La obligación de **hacer o no hacer** contenida en la norma se verifica cuando en la misma se establece la realización o abstención de una conducta, por una parte, mientras que la otra debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. De tal forma que, para corroborar la existencia de la obligación, se debe verificar estos elementos: (i) el titular del derecho, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el obligado a ejecutar[4].

26. Ahora bien, la obligación es **clara** cuando sus elementos (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) están determinados o son fácilmente determinables. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no

[2] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 56-10-AN/20, 23 de septiembre de 2020, párr. 15 y pie de página 6.
[3] Según la sentencia 7-12-AN/19 "*[s]iempre que la Corte debe resolver una demanda de acción por incumplimiento, a ella le corresponde abordar cuatro cuestiones: a) la de si la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca; b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y, d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación*". Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 7-12-AN, 11 de diciembre de 2019, párr. 12.
[4] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 38-14-AN/20, 04 de marzo de 2020, párr. 20.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación[5]. En este sentido, la Corte en las sentencias No. 6-13-SAN-CC[6] y 23-11-AN/19[7] ha señalado, respectivamente, que:

> "*La obligación de hacer es clara porque es inteligible, entendible y no presta confusión alguna en cuanto a la pretensión normativa*".
>
> "*Para que una obligación sea considerada clara, los elementos de la obligación, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo y la obligación deben estar determinados o ser fácilmente determinables*".

27. Para que una obligación sea **expresa** debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos. El contenido de la obligación debe estar manifiestamente escrito en la ley, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta. Al respecto, la Corte en la sentencia 41-12-AN/19[8] señaló:

> *"es expresa en tanto conste explícitamente en la redacción de la norma jurídica; y, es exigible cuando contenga una obligación que no se esté sujeta a una condición o plazo pendiente de cumplimiento. De conformidad con la LOGJCC estos requisitos son concurrentes, por lo cual deben ser cumplidos en su totalidad*".

28. Finalmente, para que una obligación sea **exigible** no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse.[9]

29. En el presente caso, el accionante planteó la presente acción por el presunto incumplimiento de una serie de normas de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas y la Ley No. 83. De modo que esta Corte analizará: (**i**) si en estas existe una obligación de hacer o no hacer clara y expresa que sean objeto de acción por incumplimiento; y, (**ii**) de ser el caso, si estas obligaciones son exigibles para efectos de determinar si existe el presunto incumplimiento por parte de las entidades accionadas.

Ley de Personal de las Fuerzas Armadas

30. El artículo 140 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas establece:

> "*Art. 140.- En casos de guerra internacional o de conmoción interna,* ***se podrá conceder*** *el ascenso del personal militar en servicio activo o del personal movilizado de las reservas, en reconocimiento de actos extraordinarios de valor y méritos de guerra, constantes en los partes correspondientes*" (énfasis añadido).

---

[5] Corte Constitucional sentencia No. 037-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019.
[6] Corte Constitucional, sentencia No. 6-13-SAN-CC, dentro del caso No. 18-12-AN, de 17 de julio de 2013.
[7] Corte Constitucional, sentencia No. 23-11-AN/19 de 25 de septiembre de 2019.
[8] Corte Constitucional, sentencia No. 41-12-AN/19 de 16 de octubre de 2019.
[9] Corte Constitucional sentencia No. 037-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

31. De este modo, la norma faculta a conceder ("*se podrá conceder"*), en casos de guerra internacional o conmoción interna, ciertos ascensos al personal militar en servicio activo o al personal movilizado de las reservas en reconocimiento a actos de valor y méritos de guerra. Por lo que, se verifica que la norma en cuestión no contiene una obligación de hacer o no hacer, pues no existe una conducta u abstención obligatoria, sino que únicamente posibilita el ascenso del personal militar y personal movilizado de las reservas bajo las condiciones anteriormente mencionadas. Por lo tanto, al no existir una obligación de hacer o no hacer, no existe objeto y no procede exigir su cumplimiento a través de esta acción.

Ley No. 83

32. La Ley No. 83 contiene una serie de disposiciones relativas a establecer reconocimientos y beneficios para los combatientes del Conflicto Bélico de 1995 que han fallecido o que han quedado en situación de invalidez total o parcial por actos de defensa de la soberanía e integridad territorial. De esta forma, en virtud de que el accionante fue un combatiente del conflicto bélico, solicita el cumplimiento de los artículos 2, 3 literal b), 8, 9, 10 y artículo final de la Ley No. 83.

33. Al respecto, el artículo 2 de la Ley No. 83 establece el ámbito de aplicación de la Ley No. 83:

> "*Art. 2.- AMBITO.- El personal militar, policial y civil que habiendo sido destinado a resguardar las fronteras o a prestar apoyo logístico en zonas de combate durante las acciones de armas en el Alto Cenepa, hubiere sufrido lesiones que signifiquen invalidez total o parcial, se hará acreedor a los beneficios establecidos en esta Ley, los que en caso de muerte, corresponderán a sus deudos.*
>
> *También beneficia al personal movilizado que, real y efectivamente participo en el frente de batalla*".

34. De la revisión de este artículo se observa que el mismo no establece, como tal, una obligación de hacer o no hacer, sino que únicamente describe el ámbito de aplicación de la Ley No. 83 estableciendo quiénes y bajo qué circunstancias pueden ser considerados como beneficiarios. De modo que, al no contener una obligación, no existe objeto y no procede alegar el incumplimiento de esta norma.

35. De igual manera, el artículo final de la Ley No. 83, cuyo cumplimiento se exige, establece:

> "*Artículo final. - La presente Ley, que tiene el carácter de especial, entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, y sus disposiciones prevalecerán sobre las que se le opongan*".

36. En consecuencia, de la revisión de la norma se observa que esta únicamente recalca la especialidad de la ley y determina que esta entrará en vigencia desde su

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

publicación en el Registro Oficial. En consecuencia, en la presente disposición normativa tampoco existe una obligación que pueda ser objeto de la presente acción.

37. Por otra parte, los artículos 3, 8, 9 y 10 de la Ley No. 83 cuyo cumplimiento se demanda establecen una serie de indemnizaciones y beneficios que deben entregar las instituciones del Estado como becas, viviendas y condonación de deudas a favor de los combatientes y sus herederos.

38. Así, el artículo 3 de la Ley No. 83 establece una serie de indemnizaciones tasadas:

> *Art. 3.- INDEMNIZACIONES.- Los deudos de los fallecidos en las zonas de operaciones y los heridos graves, que quedaren en situación de invalidez total o parcial,* ***recibirán****, por una sóla vez, las siguientes indemnizaciones: (...) b)* ***Discapacitados o inválidos en forma total - permanente: cuatrocientos (400) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general;*** *y, (...)*" (énfasis añadido).

39. En tal sentido, el artículo 3, en su literal b), hace referencia al caso de las personas discapacitadas o en situación de invalidez total o permanente (*sujeto activo*), los cuales recibirán 400 salarios mínimos vitales de los trabajadores en general (*prestación*). De igual manera, en cuanto al sujeto pasivo de la obligación, esta Corte observa que si bien este no se encuentra determinado en el artículo, este es fácilmente determinable, pues la disposición transitoria de la Ley No. 83 se refiere al Ministerio de Defensa Nacional en cuanto al total cumplimiento de los "*beneficios económicos*" derivados de la ley. Por lo que, se observa que en el artículo 3 literal b) de la Ley No. 83 existe una obligación de pago.

40. Ahora bien, a consideración de esta Corte, la obligación contenida en el artículo 3 de la Ley No. 83 es clara al encontrarse determinados los elementos de la obligación y es expresa debido a que existe un mandato de pagar un monto se encuentra expresamente determinado en la ley.

41. Por su parte, el artículo 8 de la Ley No. 83 establece:

> *"Art. 8.- BECAS.- El Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, a través del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE)* ***otorgará becas en beneficio de los hijos de los combatientes fallecidos o heridos graves, con lesiones que conllevan invalidez total o parcial****, a fin de que puedan cursar sus estudios pre-primarios, primarios, secundarios y universitarios (...)"* (énfasis añadido).

42. Por lo que, el artículo 8 establece la obligación del Ministerio de Educación (*sujeto pasivo*) de otorgar becas para cursar estudios pre-primarios, primarios, secundarios y universitarios (*prestación*) en beneficio de los hijos de los combatientes fallecidos o heridos graves, con lesiones que conllevan invalidez total o parcial (*sujeto activo*). En consecuencia, se verifica la existencia de una obligación de hacer en el artículo 8 de la Ley No. 83.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

43. Respecto de esta obligación, esta Corte encuentra que es clara, pues se encuentran determinados todos los elementos de la obligación y es expresa en vista de que el mandato a cumplir en la norma se encuentra explícitamente establecido en la ley.

44. Por otra parte, el artículo 9 de la Ley No. 83 establece:

> *Art. 9.- VIVIENDAS.- El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda proveerá de una vivienda gratuita a la conyugue y herederos de los combatientes fallecidos y a los combatientes en situación de invalidez, de conformidad con el reglamento correspondiente.*

45. Así, establece la obligación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (*sujeto pasivo*) de proveer a la cónyuge y herederos de los combatientes fallecidos y en situación de invalidez (*sujeto activo*) de una vivienda gratuita (*prestación*). De modo que, existe una obligación de hacer en el artículo 9 de la Ley No. 83 bajo las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

46. En tal sentido, la obligación establecida en el artículo 9 es clara y expresa, puesto que todos sus elementos se encuentran determinados y esta es explícita y no producto de una inferencia indirecta.

47. Por último, el artículo 10 de la Ley No. 83 establece:

> *Art. 10.- CONDONACIONES DE DEUDAS E INTERESES.- Condónese las deudas e intereses que los combatientes fallecidos o aquellos que han sido declarados inválidos permanentes, contrajeron con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el Banco Nacional de Fomento, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y, en general, con todas las instituciones del sector público.*

48. De forma que el artículo 10 establece que deberán ser condonadas las deudas e intereses (*prestación*) que los combatientes fallecidos e inválidos permanentes (*sujeto activo*) contrajeron con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el Banco Nacional de Fomento, el IESS, el ISSFA y con todas las instituciones del sector público (*sujeto pasivo*). Por lo que, se observa que existe una obligación de hacer tendiente a que las instituciones del Estado condonen las deudas contraídas con estas instituciones.

49. En tal sentido, la obligación contenida en el artículo 10 es clara y expresa, puesto que determina los elementos de la obligación y, conforme a lo expuesto, se encuentra expresamente determinada en la ley.

Exigibilidad de las obligaciones contenidas en la Ley No. 83

50. Ahora bien, una vez determinado que los artículos 3 literal b), 8, 9 y 10 de la Ley No. 83 contienen obligaciones de hacer claras y expresas, corresponde analizar si las mismas son exigibles.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

51. El artículo 52 de la LOGJCC establece que la acción por incumplimiento "*procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contengan una obligación de hacer o no hacer (…) exigible*". Para tal efecto, esta Corte ha determinado que para que una obligación sea exigible no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse.

52. En el caso concreto, la disposición transitoria de la Ley No. 83 establecía que los beneficios económicos de esta se liquidarán y pagarán en "*un plazo no mayor de los sesenta (60) días subsiguientes a su promulgación, para lo cual, el Ministro de Finanzas y Crédito Público, bajo su responsabilidad, transferirá al Ministerio de Defensa Nacional, dentro del plazo señalado, los recursos necesarios para el total cumplimiento de las obligaciones emanadas de esta Ley*".

53. No obstante, el artículo 2 del Reglamento a la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional de los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995 establecía:

> "*Ámbito de cobertura.- Las disposiciones de la Ley del presente Reglamento****, favorecen única exclusivamente al personal militar, policial civil que por su sacrificada actuación durante el conflicto bélico de 1995, en defensa de la soberanía integridad territorial del Ecuador, conste en los listados que serán elaborados, aprobados presentados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en el plazo máximo de ciento ochenta días*** *contados desde la expedición de éste Reglamento que se encuentre comprendido en uno de los siguientes casos*" (Énfasis añadido).

54. Por lo que, para efectos de ser beneficiario de la Ley No. 83, era necesario constar en los listados elaborados y aprobados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas dentro de los 180 días establecidos para el efecto.

55. En el presente caso, conforme lo reconoce el propio accionante, este no constaba en el listado del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, puesto que "*mi discapacidad no se presentó inmediatamente, pues es de tipo mental, presentando los síntomas posterior y paulatinamente, diferenciándose así de una discapacidad física con síntomas inmediatos"*. Es por esto que recién el 16 de junio de 2008 la Junta de Calificación de Prestaciones ISSFA calificó el trastorno de estrés post traumático del accionante y se le reconoció una indemnización de USD 9.830,31 como seguro de accidentes y no los beneficios establecidos en la Ley No. 83 (*fs. 1*).

56. Precisamente así lo estableció la Corte Constitucional en la mencionada sentencia 003-10-SAN-CC en la que se estableció:

> "*si la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, es para aquellas personas que hayan ofrendados sus vidas o que han quedado en situación de invalidez total o parcial por actos de defensa de la soberanía e integridad territorial de la Patria, a no dudarlo, podemos decir que el accionante sí merece ser beneficiario de esta Ley, pero lastimosamente, hay que*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> *considerar que el accionante recién en el año 2008, se somete a la correspondiente calificación para poder gozar de sus los beneficios, por lo que hay que tomar en cuenta que la mencionada Ley que fue expedida en el año de 1995, establecía un plazo no mayor a sesenta días según la Disposición Transitoria innumerada de la Ley, y el Reglamento a la misma Ley establecía un plazo de ciento ochenta días para elaborar, aprobar y presentar por parte del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el listado de los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995,* ***por lo que se puede considerar extemporáneo el reclamo del actor en vista de que tenía que incluirse en la nómina que para el efecto se elaboró, aprobó y presentó el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, siendo desde ahí en adelante que se iba a considerar quienes podían ser los beneficiarios, a lo que el actor en su momento no accedió (…) el accionante, al no haberse presentado dentro del plazo establecido, no puede ser considerado como beneficiario***" (énfasis añadido).

57. Al respecto, cabe mencionar que previamente, en la sentencia No. 10-15-SAN-CC, la Corte Constitucional aceptó una acción por incumplimiento similar, con efectos inter partes, al considerar que existía "*una contradicción normativa*" entre la ley No. 83 y el reglamento mencionado y que "*la autoridad pública al no cumplir con la Ley en cuanto a la protección de la dignidad del accionante (persona con discapacidad producto de la guerra) dio una lectura restrictiva de derechos* ***aplicando el plazo reglamentario por sobre la justicia y demás principios legales y constitucionales***" (énfasis añadido). Asimismo, estableció que "*el análisis de la presente sentencia ha de entenderse en base a las particularidades del caso concreto y su efecto será inter partes*". No obstante, esta Corte discrepa y se aparta de este criterio al considerar que a través de una acción por incumplimiento no corresponde que este Organismo deje de aplicar los requisitos y condiciones establecidos en un reglamento con fuerza normativa o que analice si este se adecúa o rebasa sus posibilidades de reglamentación de la ley a la que se encuentra vinculado, pues para ello existen los cauces impugnatorios correspondientes que no se compadecen con la naturaleza de la acción por incumplimiento.

58. De ahí que, conforme al artículo 2 numeral 3 de la LOGJCC, esta Corte se separa del criterio establecido en la sentencia No. 10-15-SAN-CC al considerar que la falta de aplicación de los requisitos reglamentarios para un caso en particular no se adecúa a la naturaleza de la acción por incumplimiento, ni tampoco garantiza de mejor forma la seguridad jurídica que constituye la razón de su existencia en nuestro orden constitucional.

59. En consecuencia, ante la falta de cumplimiento de los plazos y condiciones reglamentarias por parte del accionante para exigir los beneficios de la Ley No. 83, las obligaciones demandadas no son exigibles por vía de acción por incumplimiento de norma, sin perjuicio de que el accionante pueda perseguir los beneficios de la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales que sean procedentes.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

VII. Decisión

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

1. Desestimar la presente acción por incumplimiento.

2. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.06.15 10:00:56 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 09 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec