

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. - Quito, D.M., 19 de enero de 2024.

VISTOS: El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 20 de diciembre de 2023, **avoca** conocimiento de la causa **59-23-AN, acción por incumplimiento.** *Agréguese al expediente el escrito de 16 de enero de 2024.*

1. Antecedentes procesales

1. El 20 de octubre de 2023, el señor Xavier Palacios Abad, en calidad de procurador judicial de María Augusta Villavicencio Almeida, Nicole Carolina Flores Villavicencio y Juan Fernando Flores Villavicencio (“**accionante**”) propuso una acción por incumplimiento respecto de la “Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995” publicada en el Registro Oficial número 666 de 31 de marzo de 1995 (“**Ley 83**”) considerando su reforma a raíz de la “Ley Reformativa a la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995” publicada en el Registro Oficial No. 941 de 8 de mayo de 1996 (“**Ley 83 reformada**”).
2. En concreto, señala que se ha incumplido con las siguientes disposiciones de la Ley 83 reformada:

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 sola vez, las siguientes indemnizaciones:

- a) Deudos de los fallecidos en combate: ecuatorianos cuatrocientos (400) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general.

Art. 4.- PENSIONES DE MONTEPÍO. - Establécese (SIC) una pensión vitalicia mensual de montepío a favor de los deudos de los fallecidos en las zonas de operaciones, equivalente a una remuneración completa del sueldo que hubieren estado percibiendo según el grado o la función desempeñada, que en ningún caso será menor a la de un soldado.

3. El 16 de enero de 2024, el accionante ingresó un escrito dentro de la causa en el que refirió la resolución del caso 58-23-AN.

2. Pretensión y fundamentos

4. En su demanda, explicó que el 31 de marzo de 1995 se publicó la Ley 83 en la que se reconocieron varios beneficios económicos a favor del personal que participó y apoyó

durante el conflicto bélico del Alto Cenepa con el Perú y que, con motivo de aquello, fallecieron o quedaron con discapacidad parcial o total. Posteriormente, en una ley reformativa que entró en vigencia el 9 de mayo de 1996, mediante Registro Oficial número 941, se extendieron los beneficios de la Ley 83 al personal que murió o quedó con una discapacidad por las actividades de levantamiento de campos minados colocados en la frontera durante el conflicto bélico. Es decir, que esta reforma benefició al personal que participó en el levantamiento de campos minados “post conflicto”.

5. Anota que, conforme al Reglamento a la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional de los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, se dispuso que serían incluidos en los beneficios legales aquellas personas que constaran en los “listados que ser[ían] 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”; sin embargo, esto no podría ser aplicable a quienes se beneficiaron de la Ley 83 reformada - como es su caso-, pues ésta se emitió un año después del reglamento.
6. Continuando, indica que el 11 de abril de 1999 el helicóptero Super Puma de Matrícula E-460, que prestaba servicios en la Brigada de Aviación del Ejército número 15 “Paquisha” de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas, sufrió un accidente aéreo que tuvo como consecuencia la muerte de todos sus tripulantes entre los que se encontraba el señor Edwin Fernando Flores Larco.¹
7. Con motivo de lo anterior, el Ministerio de Defensa Nacional entregó a la familia nuclear del capitán fallecido algunos beneficios de la Ley 83 reformada como (i) la entrega de un bono de vivienda y; (ii) becas educativas para los hijos.
8. Señala que realizó el requerimiento previo ante el Ministerio de Defensa y los diferentes órganos de las Fuerzas Armadas para que cumplan con la entrega de los 400 salarios mínimos vitales de los trabajadores en general a los deudos del fallecido y la pensión vitalicia de montepío. Sin embargo, mediante oficio número MDN-JUR-2023-1036-OF de 23 de agosto de 2023 se le negó su solicitud debido a que: (i) el capitán Flores no consta en la lista elaborada, aprobada y presentada por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y en que (ii) el capitán Flores no falleció “en el levantamiento de campos minados” como determina la ley para ser beneficiario, sino que su deceso ocurrió cuando se dirigía hacia el destacamento de “Cóndor Mirador”. Además, el Ministerio de Defensa fundamentó su postura en la sentencia 38-15-AN/21.
9. Precisa que la obligación es clara, expresa y actualmente exigible y que ya se les entregó a sus representados algunos beneficios de la Ley 83 reformada.

¹ El militar era padre y esposo de los representados del procurador judicial.

10. Esgrime que no es aplicable el precedente contenido en la sentencia 38-15-AN/21, pues a diferencia del accionante del mentado caso, el capitán Flores no participó en el conflicto bélico del Alto Cenepa sino en las operaciones de desminado post conflicto. De igual forma, en dicha causa se exigieron todos los beneficios de la Ley 83, lo que permite inferir que ese accionante nunca fue considerado por el Ministerio de Defensa como sujeto pasivo de la Ley. En cambio, en su caso, sus representados sí habían sido beneficiarios de algunas medidas de la Ley 83 reformada.
11. Finalmente, insiste que es absurda la negativa del Ministerio de Defensa, pues por temas de temporalidad no es posible que el nombre del capitán Flores fuese incluido en la lista cuyo plazo feneció antes de la reforma que benefició a sus representados. De igual forma cuestiona que “para ciertos beneficios que se originan en la misma Ley 83 reformada los accionantes si sean beneficiarios y para otros no”.
12. En función de lo anterior, requiere que se admita la presente demanda y, además, solicita que se adelante el orden cronológico para la resolución de la causa, pues:

María Augusta Villavicencio Almeida, desde agosto de 2016, está a cargo de su madre Erlinda Flor de María Almeida Reyes -abuela de los otros accionantes- quien es una persona adulta mayor (88 años) y tiene un 78% de discapacidad a causa de un derrame cerebral ocurrida (sic) en el año 2016. En el presente caso, el pago de las indemnizaciones derivadas de las obligaciones, claras, determinadas y exigibles contenidas en las normas objeto de la presente demanda, ayudarían a la manutención de la señora Erlinda Flor de María Almeida Reyes [...]

3. Admisibilidad

13. El artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) prescribe: “[I]a acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos”. En el referido artículo también se destaca que “[e]sta acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contengan una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible”.
14. Por su parte, el artículo 56 de la LOGJCC contiene las causales de inadmisión que consisten en que:
 1. Si la acción es interpuesta para proteger derechos que puedan ser garantizados mediante otra garantía jurisdiccional.
 2. Si se trata de omisiones de mandatos constitucionales.

3. Si existe otro mecanismo judicial para lograr el cumplimiento de la norma, sentencia, decisión o informe, salvo en los casos en los cuales, de no admitirse la acción por incumplimiento, se provoque un perjuicio grave e inminente para el accionante.

4. Si no se cumplen los requisitos de la demanda.

15. Ahora bien, en la causa *in examine* los accionantes alegan que el Ministerio de Defensa se habría negado a cumplir la obligación con fundamento en dos razones: (i) el capitán Flores no consta en la lista elaborada, aprobada y presentada por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y en que, (ii) el capitán Flores no falleció “en el levantamiento de campos minados” como determina la ley para ser beneficiario, sino que su deceso ocurrió cuando se dirigía hacia el destacamento de “Cóndor Mirador”. En ese sentido, los accionantes se refieren a la respuesta del Ministerio de Defensa, el oficio número MDN-JUR-2023-1036-OF, en el que se les explicó que:

(...) De los hechos analizados y conforme consta en el informe remitido en su momento, por el Comandante del Fuerte Militar de Gualaquiza, se desprende que el referido señor militar, en su calidad de piloto se encontraba en dirección, conjuntamente con otros oficiales y miembros de tropa, hacia el destacamento de “Cóndor Mirador”, momento en el cual el helicóptero Súper Puma sufrió un accidente; es decir, no se encontraban en ese momento, cumpliendo acciones de desminado, situación que no se adecúa a lo que señala las disposiciones legales citadas, ya que éstas benefician exclusivamente a quienes se encontraban en actividades “destinado a resguardar las fronteras o a prestar apoyo logístico en zonas de combate durante las acciones de armas en el Alto Cenepa” o en el “levantamiento de campos minados”, razón por la cual, según consta en los archivos del Instituto, ninguno de los tripulantes ha recibido la pensión de montepío o la indemnización de acuerdo a los artículos 3 y 4 de la Ley 83.

16. En tal sentido, conforme se desprende de los argumentos de la propia demanda, en este caso se encuentra controvertido si se satisfacen o no los requisitos para ser beneficiarios de la ley, pues, a criterio del presunto ente obligado -como señala el accionante- existe una diferencia entre las condiciones que exige la legislación para recibir los beneficios demandados y lo que ocurrió en el caso del capitán Flores. Es así como, mediante esta acción se pretendería que la Corte aclare o dilucide si es que efectivamente concurren los requisitos determinados en la ley, pues solo de esta forma se podrá pronunciar sobre si la obligación es clara, expresa y exigible. Sin embargo, estas pretensiones son incompatibles con el objeto de esta garantía.
17. Esta Magistratura no puede determinar, a través de la presente acción, si se satisfacen los requisitos de la Ley 83 reformada. De hecho, al tratarse de un acto administrativo que negó la solicitud del accionante -MDN-JUR-2023-1036-OF- porque no se cumplieron los requisitos exigidos en la legislación *supra*; a saber, (i) el capitán Flores no consta en la lista del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y en que, (ii) no falleció “en el

levantamiento de campos minados” como determina la legislación para ser beneficiario, entonces, el accionante cuenta con mecanismos judiciales ordinarios para impugnar la decisión de la administración pública.

- 18.** Concretamente, el acto administrativo puede impugnarse en la vía contencioso-administrativa para que sea esta la que determine si se cumplen o no los requisitos legales y, de ser positiva la respuesta judicial, perseguir el cumplimiento de la norma. Por ello, la demanda incurre en la causal de inadmisión número 3 del artículo 56 de la LOGJCC, ya que existe otro mecanismo judicial diseñado para satisfacer las pretensiones de los accionantes: **(i)** que se determine si concurren los requisitos de la norma que concede el beneficio y que **(ii)**, en caso de ser así, se cumpla la disposición.
- 19.** Con fundamento en lo anterior y al verificar que la demanda incurre en causales para su inadmisión, este Tribunal se abstendrá de más consideraciones.

4. Decisión

- 20.** En mérito de lo expuesto, este Tribunal de la Sala de Admisión resuelve **INADMITIR** a trámite la acción por incumplimiento **59-23-AN**.
- 21.** Esta decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 440 de la CRE y en el artículo 23 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.
- 22.** En consecuencia, se dispone notificar este auto y archivar la causa.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

RAZÓN. Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado con dos votos a favor de los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado; y, un voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión de 19 de enero de 2024. Lo certifico.

Documento firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN

VOTO SALVADO
Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 23 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**RSPCCC**”), formulo mi voto salvado respecto del auto de mayoría dentro de la causa 59-23-AN por considerar que la demanda debió ser admitida.
2. La acción por incumplimiento fue presentada por Xavier Palacios Abad, en calidad de procurador judicial de María Augusta Villavicencio Almeida, Nicole Carolina Flores Villavicencio y Juan Fernando Flores Villavicencio (“**accionantes**”). Solicitan la aplicación de los artículos 3 y 4 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995 considerando su reforma ocurrida en el año 1995 (“**Ley 83 reformada**”). Con base en estos artículos estiman que son acreedores de unas indemnizaciones previstas por la ley en su calidad de deudos del señor Edwin Fernando Flores Larco, fallecido en operaciones en el año 1996.
3. El auto de mayoría considera que el hecho de que el Ministerio de Defensa (“**Ministerio**”) haya considerado que los accionantes no son acreedores de las referidas indemnizaciones, por no encajar dentro del supuesto de hecho, afecta la calidad de clara, expresa y exigible de la obligación. Sostiene que, por la negativa del Ministerio, con esta acción “se pretendería que la Corte aclare o dilucide si es que efectivamente concurren los requisitos determinados en la ley, pues solo de esta forma se podrá pronunciar sobre si la obligación es clara, expresa y exigible” (siendo estos requisitos del artículo 52 de la LOGJCC). Sin embargo, considero que la negativa del Ministerio no puede ser una razón para que la Corte se abstenga de admitir el caso.
4. Que una norma sea clara, sea expresa y sea exigible no depende del Ministerio de Defensa, en cuanto estas son características inherentes a la misma ley. Por supuesto que la claridad de una ley existe con independencia de pronunciamientos posteriores. Lo mismo con su característica de expresa. Nada de lo que diga un tercero, en principio, al menos en etapa de admisión, debería influir en estas dos condiciones de la ley. En particular en cuanto a la exigibilidad de la obligación, a mi modo de ver una obligación es exigible cuando no está sujeta a un plazo

suspensivo, a una condición suspensiva, cuando su plazo sustantivo no ha fenecido y su condición resolutoria no ha sido verificada.²

5. El hecho de que el Ministerio de Defensa arguya que los accionantes no son acreedores de esta indemnización no hace que la obligación sea menos clara, menos expresa, ni menos exigible. Esta es una obligación que tiene fuente legal, no contractual. La existencia de la obligación es independiente de la voluntad tanto del Ministerio de Defensa como también de los accionantes. Considero que supeditar las características de clara, expresa y exigible de la obligación al pronunciamiento de una entidad pública es un error, mucho más considerando que la entidad pública a la que me refiero es la misma posible obligada a cumplir. Siguiendo esta línea, siempre que el obligado de una obligación legal se rehúse a pagar por alguna consideración de cualquier índole que tenga al respecto, la acción por incumplimiento devendría en inadmisibile y yo no podría estar de acuerdo con eso.
6. Por otro lado, considero que el auto de mayoría está sacando una conclusión acerca del fondo del asunto. Si bien en algún momento fue controvertida la cuestión sobre si se satisfacen o no los requisitos para que los accionantes sean beneficiarios de la ley, no debemos olvidar que la entidad supuestamente obligada es la misma que dice no serlo. En ese sentido, si se negó a cumplir por considerar que no es deudora de esa indemnización, y el auto de mayoría por esa razón está inadmitiendo el caso, ¿acaso no está el auto de mayoría pronunciándose indirecta y negativamente sobre la calidad de acreedor de los accionantes con relación a las indemnizaciones del artículo 3 y 4 de la Ley 83?
7. A su vez, el 15 de diciembre de 2023, fui parte del Tribunal que, en voto de mayoría, admitió el caso 58-23-AN, en el cual se plantea una temática similar a la demanda del caso 59-23-AN. En concordancia con aquella decisión, también emito este voto.
8. En resumen, considero que una obligación es clara, expresa y exigible independientemente del pronunciamiento que la entidad deudora tenga sobre ella. Estas son cualidades intrínsecas de la ley que no se encuentran supeditadas por pronunciamientos posteriores. Además, al inadmitir la acción el auto de mayoría está indirectamente pronunciándose sobre el fondo del asunto, dándole la razón al Ministerio de Defensa.

² CCE, sentencia 37-13-AN/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 39.

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN. - Siento por tal que el voto salvado que antecede fue presentado en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión de 19 de enero de 2024.- **Lo certifico.**

Documento firmado electrónicamente
Aida García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN