

Quito, D.M., 08 de diciembre de 2021

**CASO No. 11-18-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 desestima la demanda de acción por incumplimiento de los artículos 2, 3, 8, 9 y 10 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional de los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, Ley N°. 83, planteada por Tulio Enrique Estupiñán Avellán en contra del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

**I. Antecedentes**

1. El 28 de febrero de 2018, el señor Tulio Enrique Estupiñán Avellán 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 y 10 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional de los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995 publicada en el Registro Oficial N°. 666 del 31 de marzo de 1995. Ley N°. 83.
2. El 16 de abril de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción.
3. De conformidad con el sorteo realizado el 16 de mayo de 2018, correspondió la sustanciación de la causa a la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza, quien avocó conocimiento el 14 de junio de 2018 y convocó a audiencia a las partes; la que se llevó a cabo con la presencia del legitimado activo, el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y el director del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ISSFA, el 19 de junio de 2018.
4. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, correspondió su conocimiento a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez; quien avocó conocimiento de la causa el 10 de septiembre de 2021.

**II. Alegaciones de la acción por incumplimiento**

**Norma respecto de la cual se demanda su cumplimiento**

5. Las disposiciones cuyo cumplimiento se demanda, son los artículos 2, 3, 8, 9 y 10 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional de los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, en adelante Ley N°. 83, que establecen lo siguiente:

*“Art. 2.- **Ámbito.**- 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.*

*A iguales beneficios se harán acreedores los miembros de las Fuerzas Armadas que sufrieren lesiones que les signifiquen invalidez total o parcial derivada de sus actividades en el levantamiento de los campos minados que fueron colocados para la defensa territorial en todos los sectores limítrofes con el Perú. En caso de muerte los beneficios corresponderán a sus deudos.*

*También beneficia al personal movilizadado 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 sólo vez, las siguientes indemnizaciones: (...)

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

b) Discapacitados o inválidos en forma total - permanente: cuatrocientos (400) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general; y,

c) Discapacitados o inválidos en forma parcial-permanente, conforme al Cuadro Valorativo de Incapacidades aplicado en el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), sin que la misma pueda ser inferior a doscientos (200) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general. (se mantiene énfasis realizado en la demanda).

**Art. 8.- Becas.-** El Ministerio de Educación otorgará becas en beneficio de los hijos de los combatientes fallecidos o heridos graves, con lesiones que conllevan invalidez total o parcial, y de aquellos que hayan recibido la condecoración “Cruz al Mérito de Guerra” para que puedan cursar sus estudios en los niveles inicial, básico, bachillerato, post bachillerato y superior.

*Cada plantel de educación particular, en todos los niveles otorgarán dos becas completas para los hijos de los combatientes señalados en el inciso precedente.*

*El Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, dictará las disposiciones necesarias para la aplicación de este artículo.*

**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.

*Para este efecto, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, con cargo a los recursos de esta Ley, transferirá las asignaciones correspondientes dentro del plazo señalado.*

**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.*

*Las instituciones del sistema financiero privado podrán otorgar similar beneficio, los mismos que serán descontados de las utilidades del Banco.”*

### **III. Pretensión y fundamentos**

#### **3.1 Alegaciones del legitimado activo**

6. El accionante a través de la presente acción constitucional, solicitó que a consecuencia del supuesto incumplimiento se le confiera a su favor lo siguiente:
  - a. Vivienda gratuita.
  - b. El pago de doscientos salarios mínimos vitales del trabajador, por concepto de indemnización al tener discapacidad mental producto del conflicto bélico sucedido en el año 1995.
  - c. Becas estudiantiles.
  - d. Condonación de la deuda e interés que mantiene con el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
  - e. Bono de Guerra por un monto equivalente a veinte salarios mínimos vitales del trabajador en general.
7. En lo principal relató que en el año 1995 fue miembro del Grupo de Fuerzas Especiales N°. 24 denominado “Rayo”, participó en la Guerra del Alto Cenepa en el año 1995, y que después de 34 días que estuvo en el mencionado conflicto bélico, fue evacuado de la zona de guerra por prescripción médica psicológica (debido a los graves estragos del conflicto bélico).
8. Añadió que, como consecuencia de la guerra, tiene una discapacidad psicológica del 50%, que se encuentra acreditada con su carnet de discapacidad obtenido por el Consejo Nacional para la igualdad de Discapacidades (CONADIS), en aquel documento se refleja los trastornos que sufrió durante su participación en el conflicto bélico; añade que *“después de los 34 días que estuve en el mencionado conflicto bélico, fui evacuado de la zona de guerra por prescripción médica psicológica (debido a los graves estragos del conflicto bélico)”*.
9. Indicó que, se encuentra debidamente registrado en el listado de combatientes del conflicto de 1995, expedido por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en el Registro Oficial N°. 806 del 27 de julio de 2016.
10. El accionante manifiesta además que, presentó una solicitud de reclamo previo dirigido al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el 23 de octubre de 2015, en el cual solicitó que dicha institución pública le reconociera los beneficios en la Ley N°. 83. No obstante, el Ministerio de Defensa Nacional no atendió

favorablemente su solicitud alegando que “... *los beneficios que otorga la ley antes indicada (...) deben ser solicitados según corresponda, a las instancias competentes determinadas en el aludido cuerpo legal*”.

11. Citó casos que considera similares de sus compañeros que se encuentran en la misma situación, como el caso 038-15-AN y la sentencia N°. 010-15-SAN-CC del caso 009-10-AN en el que la Corte aceptó la acción por incumplimiento y ordenó como reparación integral que el Ministerio de Defensa conjuntamente con el ISSFA, otorgue inmediatamente los beneficios contemplados en la ley materia de incumplimiento.
12. Señaló el accionante, que teniendo en cuenta que ha existido un pronunciamiento favorable, sobre un caso similar, que incluye básicamente la misma pretensión, solicita: “*que se me confieran dichos beneficios en calidad de reparación integral, así como también solicito que se declare vulnerado el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, esto es la seguridad jurídica que implica el cumplimiento de las normas establecidas dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano.*”

### **3.2 Alegaciones de las autoridades demandadas**

#### **3.2.1 Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas**

13. En la audiencia llevada a cabo en la Corte Constitucional, el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas señaló, en lo principal, que esa institución no es la autoridad competente para el cumplimiento de las pretensiones del actor. En atención a ello, indicó que lo que le correspondía era consolidar la documentación presentada por los ex combatientes, y las personas con discapacidad, la que debía ser calificada por la Junta de Médicos con participación del ISSFA, elaborar un listado definitivo, y remitir al Ministerio correspondiente para el pago.
14. Añadió, que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas no ha incumplido ninguna de las obligaciones que se encontraba dentro de sus competencias; sin embargo, expone que la pretensión de la vivienda, corresponde el cumplimiento al Ministerio de Vivienda, las becas solicitadas compete al Ministerio de Educación, mientras que la condonación de las deudas corresponderá a las instituciones financieras correspondientes y, que el bono de guerra fue cancelado oportunamente por el Ministerio de Defensa, 1'500.000 sucres conforme la certificación<sup>1</sup> que adjunta, que de acuerdo a la Ley era 20 salarios mínimos.
15. Además, manifestó que el demandante no cuenta con certificación de incapacidad

---

<sup>1</sup> A fojas 78 del expediente constitucional, consta el certificado emitido por la Dirección General de Talento Humano, del Ejército Ecuatoriano, Unidad de Remuneraciones que indica que el SGOP (S.P.) ESTUPIÑAN AVELLAN TULLIO ENRIQUE, en el mes de julio de 1995, ostentaba el grado de cabo primero y percibió el valor de 1'500.000 sucres, correspondiente al Bono de Guerra.

permanente calificada por la junta de médicos del ISSFA.

### **3.2.2 Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas ISSFA**

16. El director general y representante legal del ISSFA en su contestación escrita del 19 de junio de 2018, señaló que el artículo 13 de la ley cuyo incumplimiento se demanda, establece que el ISSFA *“está obligado hacer las gestiones de SERVICIO DE PAGO ( y nada más) una vez que sean transferidos los valores por parte del Ministerio de Finanzas al Ministerio de Defensa Nacional, puesto que esta Ley al crear beneficios al personal que intervino en el conflicto de 1995, estipuló que los mismos deben cancelarse exclusivamente con dineros del sector público, del Estado y no con dineros que le corresponden al ISSFA”*.
17. Añadió que, la Corte Constitucional en un caso análogo, *“sentencia N°. 0009-10-AN”* indicó que los beneficios que se crearon a favor de los combatientes del Alto Cenepa deberán ser cubiertos con fondos del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de manera compartida con los Ministerios de Finanzas, de Educación y de Desarrollo Urbano y Vivienda. Por lo que, concluye que el ISSFA no tiene la obligación legal de cancelar con fondos propios los beneficios establecidos en la Ley 83.
18. Además, indicó que son dos los requisitos para hacerse merecedor de los beneficios de la Ley 83, estos son: **i)** que el militar haya participado en el conflicto bélico y **ii)** que hubiere sufrido lesiones que signifiquen invalidez total o parcial. Al referirse al legitimado activo señala que ha sido verificado que cumple el primer requisito por cuanto participó en el conflicto bélico de 1995; sin embargo, respecto el segundo requisito no ha sido cumplido: *“...el señor TULLIO ENRIQUE ESTUPIÑAN AVELLAN, no ha presentado solicitud alguna para obtener la calificación de incapacidad, lo que significa que no ha cumplido con su obligación de que sea dicho organismo el que previo a la investigación respectiva, determine que efectivamente, como consecuencia de su participación en el conflicto bélico de 1995, sufrió una incapacidad ‘psicológica’...”*.
19. En la audiencia, insistió el ISSFA que el segundo requisito que es la demostración de la discapacidad debe ser calificada por la Junta de Médicos Militares del ISSFA; no es que se desconozca el carnet de CONADIS, sino que los requisitos exigían esta calificación, trámite que el accionante no ha solicitado.
20. Manifestó que si no hubo calificación del grado de incapacidad por parte del ISSFA no es aplicable lo señalado en el artículo 18 del Reglamento para la aplicación de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del conflicto bélico de 1995, que señala que *“el plazo para reclamar las indemnizaciones, beneficios y demás derechos establecidos en la Ley, prescribe en ciento ochenta días contados desde la expedición de este Reglamento”*.

21. Con escrito de 17 de septiembre de 2021, el procurador judicial del ISSFA citó el caso 38-15-AN/21 en el que se refiere a un caso similar en el que se señala que para ser beneficiario de la Ley N°. 83 era necesario constar en los listados que previamente debía elaborar el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, dentro de los 180 días que determina el artículo 2 del Reglamento a la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional de los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995.
22. Manifestó además que, la Junta de Médicos Militares del ISSFA nunca ha calificado el grado de discapacidad del accionante, por tanto *“dicho ciudadano, no ha cumplido con su obligación de que sea dicho organismo, el que previo a la investigación respectiva, determine que efectivamente como consecuencia de su participación en el conflicto bélico de 1995, sufrió la incapacidad “psicológica” que señala.”*

### **3.2.3 Procuraduría General del Estado**

23. En la audiencia, la Procuraduría General del Estado, señaló en lo principal que ha sido verificado que no existe incumplimiento de norma alguna, por parte de las instituciones del Estado, por el contrario, indica que al accionante se le ha reconocido su calidad de combatiente de guerra, por lo tanto, se le ha pagado el bono que le corresponde.
24. Añadió, que las otras pretensiones del accionante requerían el cumplimiento de algunos requisitos legales, los que no han sido cumplidos, además indica que no se verifica que haya existido un reclamo previo por parte del accionante a cada uno de los ministerios competentes para cumplir. Por tanto, se debe desechar la demanda.

## **IV. Competencia**

25. 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; en concordancia con los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

## **V. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

### **5.1. Prueba de reclamo previo**

26. El artículo 54 de la LOGJCC establece como obligación para la presentación del reclamo previo en los siguientes términos: *“Con el propósito de que se configure el incumplimiento la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla...”*
27. De la revisión de los documentos que obran del proceso se observa que con escrito de 23 de octubre de 2015, el accionante solicitó al Jefe del Comando Conjunto de

las Fuerzas Armadas, entre otras pretensiones, el cumplimiento de los artículos 6 a 11 de la Ley N°. 83<sup>2</sup>. Por su parte el Ministerio de Defensa Nacional, el 06 de enero de 2016, informó al solicitante<sup>3</sup> que el Ministerio ha remitido en su debido momento los listados oficiales al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y, respecto a los beneficios que otorga la ley, indica que los mismos deben ser solicitados según corresponda a las instancias competentes determinados en el aludido cuerpo legal.

- 28.** En el presente caso se observa que las disposiciones normativas contemplan diversos obligados, sin embargo la entidad encargada de viabilizar el cumplimiento integral de aquellas se concentra en el Ministerio de Defensa y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, que eran los encargados de consolidar la documentación y el listado definitivo del personal fallecido y que sufrió discapacidad e invalidez permanente, así como de remitir su informe individual respecto de las obligaciones económicas y las nóminas del personal beneficiario calificado para acceder a la vivienda y a las becas, conforme se encontraba expresamente señalado en los artículos 5, 6 y 11 del Reglamento de aplicación de la Ley 83. Además correspondía al Ministerio de Defensa, de acuerdo a la documentación presentada, gestionar los recursos económicos a ser cancelados por el Ministerio de Finanzas de la época.
- 29.** Conforme lo ha señalado la Corte Constitucional respecto del reclamo previo, en un caso similar: a la luz del principio de coordinación interinstitucional-consagrado en el artículo 227 de la Constitución, una vez presentado el reclamo previo en las Fuerzas Armadas como la principal institución obligada, era obligación de esta institución coordinar el cumplimiento con otras instituciones competentes, sin que sea necesario que los accionantes deban acudir a cada una de las entidades involucradas a presentar el reclamo previo<sup>4</sup>.
- 30.** Por lo tanto, esta Corte verifica el cumplimiento del requisito de reclamo previo previsto en el artículo 54 de la LOGJCC.

## **5.2. Análisis constitucional**

- 31.** El artículo 93 de la Constitución determina que la acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.

---

<sup>2</sup> A fojas 41 del expediente constitucional consta el escrito dirigido al jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador, en el que solicita el cumplimiento de la Ley N°. 83, además: 1.- Doscientos salarios mínimos vitales, 2.-Pensión mensual USD 960; 3.- Bono de Guerra; 4.- Condonación de deudas e intereses; 5.- Vivienda gratuita; 6.- Beca de estudio.

<sup>3</sup> A fojas 43 consta el oficio suscrito por el secretario de Gabinete Ministerial, el 06 de enero de 2016.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 23-11-AN/19, párrafo 43.

32. En el mismo sentido, el artículo 52 de la LOGJCC determina que la acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe de organismos internacionales de protección de derechos humanos cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.
33. La Corte Constitucional ha señalado que la obligación de hacer o no hacer, es clara, expresa y exigible, en los siguientes términos:

*La obligación de hacer o no hacer contenida en la acción por incumplimiento se verifica cuando se establece en la misma la realización o abstención de una conducta, por una parte, conforme lo ordenado en la normativa, mientras que la otra parte, 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: el sujeto activo o titular del derecho, el sujeto pasivo u obligado a ejecutar y el objeto o contenido de la obligación.*

*Para que una obligación sea considerada clara, los elementos de la obligación (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) deben estar determinados o ser fácilmente determinables en la disposición cuyo incumplimiento se alega. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación.*

*Por su parte, 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. Finalmente, para que una obligación sea exigible no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse. Solo si existen estos presupuestos, la Corte Constitucional puede analizar si se cumplió o no la obligación<sup>5</sup>.*

34. Por tanto, en el presente caso corresponde determinar si los artículos 2, 3, 8, 9 y 10 de la Ley de Reconocimiento a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, Ley N°. 83, alegados por el accionante contienen una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. De tal forma 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) si estas obligaciones son exigibles para efectos de determinar si existe el presunto incumplimiento por parte de las entidades accionadas.

**¿Los artículos 2, 3, 8, 9 y 10 de la Ley N°. 83 contienen una obligación clara y expresa de hacer o no hacer?**

35. La Ley de Reconocimiento a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995; Ley N°. 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 permanente, por actos de

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 15-20-AN/20, párrafos 29-31.

defensa de la soberanía e integridad territorial. De esta forma, debido a que el accionante fue un combatiente del conflicto bélico, solicita el cumplimiento de los artículos 2, 3, 8, 9 y 10 de la Ley No. 83.

- 36.** Al respecto, **el artículo 2** de la Ley No. 83 contempla el ámbito de su aplicación en los siguientes términos:

*Art. 2.- Ámbito.- 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.*

*A iguales beneficios se harán acreedores los miembros de las Fuerzas Armadas que sufrieren lesiones que les signifiquen invalidez total o parcial derivada de sus actividades en el levantamiento de los campos minados que fueron colocados para la defensa territorial en todos los sectores limítrofes con el Perú. En caso de muerte los beneficios corresponderán a sus deudos.*

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

- 37.** La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto de este artículo, indicando que el mismo no establece una obligación propiamente dicha, pues se limita a señalar quiénes y en qué circunstancias pueden ser considerados como beneficiarios de la misma. Aquello, de ninguna manera implica la existencia de una obligación de hacer o no hacer que sea clara, expresa y exigible, a partir de lo cual no es procedente alegar un incumplimiento de esta norma.<sup>6</sup>

- 38.** Ahora, se analizará **el artículo 3 de la Ley No. 83** que establece una serie de indemnizaciones tanto para los deudos de los fallecidos en combate, como para los discapacitados en forma total, parcial – permanente, y se señala el número de salarios mínimos a cancelar según sea el caso:

*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;*

*b) Discapacitados o inválidos en forma total - permanente: cuatrocientos (400) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general; y,*

*c) Discapacitados o inválidos en forma parcial-permanente, conforme al Cuadro Valorativo de Incapacidades aplicado en el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), sin que la misma pueda ser inferior a doscientos (200) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general.*

- 39.** Se observa del artículo citado, que en él se hace referencia como sujetos activos a los deudos de los fallecidos en las zonas de operaciones y los heridos graves, que

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 006-18-SAN-CC, caso N.º. 0030-13-AN p. 14.

quedaren en situación de invalidez total o parcial. Así, establece que las personas discapacitadas o en situación de invalidez total o parcial, permanente, deberán recibir 400 o 200 salarios mínimos vitales de los trabajadores en general, según corresponda. Es decir, se encuentra establecido expresamente el contenido de la obligación. Así, se observa que en el artículo 3 de la Ley No. 83 existe una obligación de hacer, esto es efectuar el pago bajo las condiciones ahí señaladas.

40. De igual manera, en cuanto al obligado a ejecutar la prestación, esta Corte observa que si bien este no se encuentra determinado en ese artículo, este es determinable, pues según el artículo 13<sup>7</sup> y la disposición transitoria<sup>8</sup> de la Ley No. 83 corresponde al ISSFA y al Ministerio de Defensa cumplirla con los recursos transferidos por el Ministerio de Finanzas. Por tanto se verifica el elemento referente al sujeto pasivo.
41. En el mismo sentido, se considera que la obligación contenida en el artículo 3 de la Ley No. 83 es clara, al encontrarse determinados los elementos de la obligación, (sujetos activo, pasivo y objeto de la obligación). Este artículo establece con certeza el pago de diferentes tipos de indemnizaciones, tanto a los deudos de los fallecidos en el conflicto armado como a las personas que a causa de ese conflicto hubieren sufrido alguna discapacidad, determinando con exactitud los valores que deben ser cancelados en cada uno de los casos.
42. Por otra parte, la obligación contenida en el citado artículo es expresa debido a que está redactada en términos precisos y específicos de manera que no da lugar a equívocos, pues existe un mandato de pagar un monto específico que se encuentra expresamente determinado en la ley. En la redacción del mismo, de manera inequívoca, contiene un mandato de cumplimiento y establece el monto de la indemnización que debe recibir cada beneficiario de acuerdo a las circunstancias de cada caso, como deudo de un combatiente o como persona con discapacidad adquirida en el combate.
43. Por su parte, **el artículo 8 de la Ley N.º. 83** establece la obligación del Ministerio de Educación de otorgar becas en beneficio de los hijos de los combatientes fallecidos o heridos graves que conlleven invalidez total o parcial:

*Art. 8.- Becas.- El Ministerio de Educación otorgará becas en beneficio de los hijos de los combatientes fallecidos o heridos graves, con lesiones que conlleven invalidez total o parcial, y de aquellos que hayan recibido la condecoración “Cruz al Mérito de Guerra” para que puedan cursar sus estudios en los niveles inicial, básico, bachillerato, post bachillerato y superior.*

---

<sup>7</sup> ...La calificación, administración y el servicio de pago lo realizará el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA)...

<sup>8</sup> Los beneficios económicos contemplados en esta Ley se liquidarán y pagarán en un plazo no mayor a los sesenta (60) días subsiguientes a su promulgación, para lo cual el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, bajo su responsabilidad, transferirá al Ministerio de Defensa Nacional, dentro del plazo antes señalado, los recursos necesarios para el total cumplimiento de las obligaciones emanadas de esta Ley.

*Cada plantel de educación particular, en todos los niveles otorgarán dos becas completas para los hijos de los combatientes señalados en el inciso precedente.*

*El Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, dictará las disposiciones necesarias para la aplicación de este artículo.*

44. Este artículo establece que el Ministerio de Educación (sujeto pasivo), es el obligado a ejecutar la obligación a quien le correspondería otorgar becas para cursar estudios pre-primarios, primarios, secundarios y universitarios (objeto de la obligación), 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.
45. El artículo referido contiene una obligación clara, pues de su lectura es fácilmente determinable el deber de otorgar becas a los hijos de los combatientes fallecidos, heridos graves, con invalidez total o parcial o que hayan recibido la condecoración "Cruz al mérito de guerra". De igual manera, define sus alcances al señalar que las mismas serán otorgadas para que los beneficiarios cursen sus estudios en todos los niveles educativos, desde el inicial hasta el superior, por lo que el citado artículo no necesita de mayor interpretación para identificar la obligación ahí ordenada.
46. La obligación contenida en el artículo que se analiza es expresa en cuanto, de manera inequívoca, señala la forma en la que ha de ejecutarse la obligación de la concesión de becas, esto es disponiendo que los planteles de educación particular, en todos los niveles educativos, otorguen dos becas completas para los hijos de las personas ahí señaladas.
47. Por lo expuesto, esta Corte encuentra que el artículo citado contiene una obligación de hacer clara, puesto que 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, señalando la institución responsable de cumplirla, así como los beneficiarios de la misma.
48. Por otra parte, **el artículo 9 de la Ley No. 83** establece la obligación del Ministerio de Vivienda de proveer de una vivienda a la cónyuge y herederos de los combatientes fallecidos o en situación de invalidez.

*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.*

*Para este efecto, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, con cargo a los recursos de esta Ley, transferirá las asignaciones correspondientes dentro del plazo señalado.*

49. El artículo citado establece que el obligado a ejecutar la prestación, es el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, (sujeto pasivo), en este artículo existe una

obligación, esto es proveer de una vivienda gratuita (contenido de la obligación) a la cónyuge y herederos de los combatientes fallecidos y en situación de invalidez adquirida en el conflicto bélico (sujeto activo). Es decir, el artículo 9 de la Ley No. 83, contiene una obligación de hacer bajo las condiciones ahí establecidas.

50. De la simple lectura del citado artículo se establece que su configuración es clara y no se presta para confusiones, pues en ella se encuentran determinados sus elementos, de conformidad con el precedente citado en el párrafo 32. La norma es expresa al contener una obligación claramente determinada e inequívoca, esto es, el otorgamiento de una vivienda a los beneficiarios de la Ley N.º 83, estableciendo además la forma en la cual se ha de concretar la entrega de los señalados beneficios.
51. En tal sentido, la obligación de hacer establecida en el artículo 9 es clara y expresa, puesto que todos sus elementos se encuentran determinados y están manifiestamente escritos en la norma, pues se identifica puntualmente la obligación, entidades y beneficiarios de lo ahí consagrado.
52. Por último, **el artículo 10 de la Ley No. 83** establece la obligación de las instituciones financieras del sector público de condonar las deudas e intereses a los combatientes fallecidos o inválidos permanentes, y faculta a las instituciones financieras privadas hacerlo.

*Art. 10.- Condonaciones de Deudas de 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.*

*Las instituciones del sistema financiero privado podrán otorgar similar beneficio, los mismos que serán descontados de las utilidades del Banco.*

53. La disposición expuesta establece que deberán ser condonadas las deudas e intereses que los combatientes fallecidos e inválidos permanentes 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. Por lo que, se observa que existe una obligación de hacer tendiente a que las instituciones financieras del Estado condonen las deudas contraídas por los combatientes fallecidos o por quienes fueron declarados con invalidez permanente. Para las instituciones financieras del sector privado, no se establece una obligación específica, para ellas será facultativo pues la norma señala “podrán” otorgar ese beneficio. Por tanto, si bien los sujetos obligados no se encuentran determinados en la norma, son fácilmente determinables.
54. El artículo 10 de la Ley N.º 83 contiene una obligación clara al ordenar a las instituciones financieras del sector público condonar las deudas que los beneficiarios de la citada ley mantengan para con la banca pública y en general con

todas las instituciones públicas, estableciéndose así claramente una obligación de hacer para aquellas que no requiere de mayor análisis para su correcto y concreto cumplimiento.

55. La citada obligación es expresa para las instituciones financieras del sector público pues inequívocamente establece el deber de condonar las deudas, estableciéndose así la forma en la que se plasma la ejecución de la obligación; no obstante se observa también que la disposición además, extiende su alcance de forma facultativa a la banca privada con el beneficio que esa condonación pueda ser descontada de las utilidades del banco.
56. 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.
57. Una vez determinado que los artículos 3, 8, 9 y 10 de la Ley No. 83 contienen obligaciones de hacer claras y expresas, puesto que todos sus elementos se encuentran determinados y están manifiestamente escritos en la norma, corresponde analizar si las mismas son exigibles.

**B.- ¿Las obligaciones contenidas en la Ley No. 83 son exigibles?**

58. Como fue mencionado en párrafos precedentes para que una obligación sea exigible no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse.
59. En el presente caso, 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”*.
60. Adicionalmente, se hace necesario precisar que según la jurisprudencia reciente dictada por la Corte Constitucional, en el caso N°. 038-15-AN/21 se señaló que para 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, esto según el artículo 2 del Reglamento a la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional de los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995<sup>9</sup>.
61. Por tanto, es evidente que por norma legal y reglamentaria 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. Es decir, existía una condición para que las obligaciones determinadas en el Ley No. 83 sean exigidas.

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador sentencia N°. 038-15-AN/21, párrafo 53.

62. Además, hay que considerar que siendo una Ley que se publicó en 1995, en donde se establecía sesenta días para proceder al pago, y el Reglamento concedía ciento ochenta días para que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas elabore el listado de las personas favorecidas con los beneficios de esta Ley, se entiende que el Ministerio de Finanzas y Crédito Público (hoy Ministerio de Finanzas), transfirió al Ministerio de Defensa Nacional, dentro de los sesenta días, los recursos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones emanadas de la Ley de acuerdo al listado presentado, según lo que determina el artículo 2 del Reglamento a la Ley.<sup>10</sup>
63. En el presente caso no existe referencia alguna por parte del accionante de haber solicitado ser incorporado en los listados dentro del tiempo señalado para el efecto.
64. Además, es importante señalar que, de acuerdo con lo expuesto por las autoridades demandadas, tanto en la audiencia como en sus argumentos alegados por escrito, para que un excombatiente sea acreedor de los beneficios señalados en la Ley N°. 83 se requería cumplir con los requisitos establecidos en las normas legales y reglamentarias aplicables. Al respecto, señalan que son dos los requerimientos necesarios: **i)** que el solicitante haya participado en el conflicto bélico de 1995 y **ii)** que las lesiones sufridas hayan significado invalidez total o parcial como consecuencia del conflicto. Así, se encontraba establecido en el artículo 2 de la Ley N°. 83: *“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...”*.
65. En concordancia con el artículo 2, se observa el artículo 13 de la misma ley<sup>11</sup> que señala que la obligación de calificar el grado de incapacidad del militar lo realizará el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), este tiene relación con el artículo 12 de la Ley del ISSFA<sup>12</sup> y con el artículo 8 literal e) del

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador sentencia N°. Sentencia No. 003-10-SAN-CC, caso N°. 0014-2008-AN, página 10.

<sup>11</sup> **Art. 13.- NORMAS COMPLEMENTARIAS.-** *La calificación, administración y el servicio de pago lo realizará el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA).*

*En caso de oposición con las disposiciones de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, duda o insuficiencia de esta Ley para el pago de las indemnizaciones y pensiones establecidas, el Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) aplicará las disposiciones supletorias que más favorezcan a sus beneficiarios.*

<sup>12</sup> **Art. 12.-** *La Junta de Médicos Militares es órgano de gestión administrativa, tiene a su cargo la calificación de la incapacidad e invalidez del militar siniestrado, en base al cuadro valorativo de incapacidades emitido por la Autoridad Sanitaria Nacional e informes médicos correspondientes y está integrada por:*

- a) El Director General de Sanidad de las Fuerzas Armadas o su Delegado, quien la presidirá;*
- b) Tres oficiales médicos del Servicio de Sanidad Militar, designados por el Ministro de Defensa Nacional, en representación de cada una de las Fuerzas; y,*
- c) Un Secretario, designado por el Director General...*

Reglamento para la aplicación de la ley N°. 83<sup>13</sup> que señalan en su orden que: la Junta de Médicos Militares es el órgano que tiene a su cargo la calificación de la incapacidad e invalidez de los militares siniestrados, con base al cuadro valorativo de incapacidades; y, que corresponde a esta Junta de Médicos Militares realizar la clasificación del personal militar siniestrado, para establecer la titularidad del derecho a las prestaciones previstas en la Ley.

66. De la revisión de la documentación que obra del proceso se observa las certificaciones<sup>14</sup> emitidas por el Comandante General del Ejército con fecha 7 y 18 de diciembre de 2015, en las que se informa que de la revisión de la base de datos, se ha podido constatar que el señor Tulio Enrique Estupiñán Avellán ***“no ha presentado los documentos para obtener la calificación de discapacidad, así como tampoco existiría documentación física ni magnética relacionada con la participación del militar en el conflicto bélico de 1995...”***
67. En el mismo sentido consta el oficio presentado el 24 de septiembre de 2021 por el ISSFA en el que consta la certificación emitida por el secretario ad-hoc de la Junta de Médicos Militares que indica que ***“una vez revisados los archivos físicos y magnéticos que reposan en la Junta Médica y archivo general del ISSFA, no existe ninguno que certifique que el mencionado afiliado ha presentado requerimiento ante la Junta de Médicos Militares para que se califique su grado de incapacidad e invalidez como consecuencia de su participación en el Conflicto Bélico del Cenepa”***.
68. Por lo expuesto, se observa que el accionante no solicitó la calificación de su incapacidad en la forma que se encontraba señalado en la Ley 83 y el respectivo reglamento, a fin de que se le incluya 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 quiénes podían ser los beneficiarios, a lo que el actor en su momento no accedió.
69. Ante la falta del cumplimiento de las condiciones legales y 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.
70. En este caso, la Corte reitera el criterio adoptado en la sentencia No. 38-15-AN/21<sup>15</sup>

<sup>13</sup> **Art. 8 e)** Disponer que la Junta de Médicos Militares del ISSFA, proceda inmediatamente a realizar la clasificación del personal militar siniestrado, para establecer la titularidad del derecho a las prestaciones previstas en la Ley. Para el efecto se tendrá como referencia la Historia Clínica existente en el Hospital General de las Fuerzas Armadas o de las otras Unidades Médicas del país.

<sup>14</sup> Fojas 75 y 76 del expediente constitucional.

<sup>15</sup> **Sentencia No. 38-15-AN/21**

<sup>57</sup> 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

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 guardan relación con la naturaleza de la acción por incumplimiento.

## **VI. 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.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

---

*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.*

**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 08 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**