

Quito, D.M., 22 de septiembre de 2021

CASO No. 25-18-AN

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción por incumplimiento de la norma contenida en el numeral 4 del artículo 3 de la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales. La Corte Constitucional concluye que dicha norma contiene una obligación de hacer, clara, expresa y exigible; y que la misma ha sido incumplida por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

I. Antecedentes

1. El 7 de mayo de 2018, el señor Pablo Leonidas Terán Jaramillo (“**accionante**”) presentó una acción por incumplimiento en contra de la Presidencia de la República (“**Presidencia**”), el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (“**MIDUVI**”) y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (“**CPCCS**”), mediante la cual exige el cumplimiento de los numerales 4 y 7 del artículo 3 de la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales (“**Ley de Héroes**”)¹.
2. Luego de que los actuales jueces de la Corte Constitucional se posesionaron ante la Asamblea Nacional el 5 de febrero de 2019, en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa fue sorteada el 20 de febrero de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

¹Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales, Registro Oficial N°. 399 de 9 de marzo 2011, “Artículo 3. - Declaratoria y beneficios. - Se declara de interés social y público la protección de los héroes y heroínas nacionales. Los beneficios por la presente Ley se consideran como derechos adquiridos del héroe o heroína nacional. En caso de muerte del titular, recibirán los beneficios en el siguiente orden de prelación: sus cónyuges y convivientes en unión libre legalmente reconocida, sobreviviente; los hijos e hijas menores de edad; mayores de edad con discapacidad total o parcial permanente, en forma proporcional; y los padres. Los beneficios son los siguientes: (...) 4) El Estado, a través del Ministerio de la Vivienda, entregará en propiedad a título gratuito, una vivienda en condiciones de habitabilidad acorde con las necesidades del titular y su núcleo familiar directo, la cual deberá estar ubicada en el lugar de residencia habitual de la beneficiaria o beneficiario (...) 7) Tendrán acceso y atención gratuita y preferente en los hospitales de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional o del Sistema de Salud Pública, incluyendo la provisión sin costo de prótesis, aparatos ortopédicos y/o medicamentos que el titular requiera para atender enfermedades, lesiones o discapacidades temporales o permanentes causados con ocasión de los actos heroicos que se reconocen”.

3. Mediante auto de 2 de mayo de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional² resolvió admitir a trámite la demanda.
4. En escritos presentados el 15 de julio y 18 de noviembre de 2020, 24 de marzo, 16 de abril, y 14 de junio de 2021, el accionante solicitó que la presente causa sea resuelta.
5. En auto de 7 de julio de 2021, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y convocó a la audiencia de contestación de la demanda, conforme a la LOGJCC, misma que se llevó a cabo el 13 de julio de 2021³ a la que comparecieron el accionante, la Presidencia, y el MIDUVI, sin contar con la presencia de los representantes de la Procuraduría General del Estado y del CPCCS.

II. Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas que integran el sistema jurídico o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, de conformidad con el numeral 5 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con el artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y con el artículo 43 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”).

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

7. En primer lugar, el accionante señala que, mediante resolución N°. 006-310-CPCCS-2014, fue declarado Héroe Nacional por el Departamento de Héroes y Heroínas del CPCCS, y que dicha resolución le acredita acceder a todos los beneficios establecidos en la Ley de Héroes.
8. Con este antecedente, el accionante considera que el artículo 3 de la Ley de Héroes, ha sido cumplido parcialmente, y por lo tanto exige el cumplimiento de los numerales 4 y 7 del mentado artículo, normas que, a su criterio, contienen una obligación clara de hacer *“y aplicar su contenido”*.
9. Finalmente, el accionante indica que ha presentado, desde el 2014, una serie de oficios solicitando que se cumpla con la entrega de la vivienda que le corresponde. Dichos

² El Tribunal se encontraba conformado por los jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Enrique Herrería Bonnet (juez ponente).

³ Cabe indicar que esta audiencia se realizó en una plataforma digital, de conformidad con los artículos 14 y 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en concordancia con la resolución N°. 007-CCE-PLE-2020 emitida por el Pleno de la Corte Constitucional, el 11 de junio de 2020.

oficios fueron dirigidos a las autoridades del MIDUVI y del CPCCS, y al Presidente de la República.

10. En la audiencia que se llevó a cabo sobre el caso, el accionante manifestó que no se ha cumplido con lo establecido en el numeral 4 del artículo 3 de la Ley de Héroes; a pesar de que el CPCCS, conforme al artículo 6 número 9 del Reglamento de la Ley de Héroes, era el encargado de vigilar el cumplimiento de este beneficio, y que el MIDUVI, de acuerdo a lo establecido en el artículo 21 numeral 9 del mentado Reglamento, era responsable de cumplir los beneficios establecidos en la Ley.
11. Adicionalmente, manifestó que, si bien no existe un plazo para cumplir la obligación, ha realizado varias gestiones para que se proceda con la entrega de su casa, y a pesar de aquello, no se ha cumplido el beneficio solicitado.

3.2. De la parte accionada

Presidencia

12. En la audiencia del caso, la representante de la Presidencia se limitó a indicar que las entidades obligadas a cumplir la obligación son el CPCCS y el MIDUVI.

MIDUVI

13. La representante del MIDUVI, durante la audiencia del caso, manifestó que el número 4 del artículo es claro y determina una obligación al MIDUVI, pero que dicha obligación no contiene un plazo de cumplimiento.
14. De manera posterior, afirmó que el MIDUVI ha realizado varias gestiones para cumplir con la norma, pero que existieron dificultades para obtener el listado de los héroes nacionales, el cual fue solicitado al CPCCS.
15. Adicionalmente, indicó que la nueva administración del MIDUVI se ha reunido con los representantes de los héroes de guerra y que se ha solicitado un listado actualizado de los mismos para continuar con el proceso de cumplimiento de la obligación contenida en la norma de la Ley de Héroes.

IV. Análisis Constitucional

16. En primer lugar, se verifica que el accionante efectivamente cumplió con el requisito del reclamo previo exigido en el artículo 54 de la LOGJCC, tomando en cuenta que existieron varias solicitudes dirigidas al MIDUVI, al CPCCS, y al Presidente de la República, con el fin de que se cumpla el numeral 4 del artículo 3 de la Ley de Héroes⁴.

⁴Expediente de la Corte Constitucional, fs. 11-62. El 12 de septiembre de 2014, el accionante solicitó al MIDUVI que “*sede (sic) cumplimiento a la entrega de las viviendas conforme lo estipula la ley de héroes y heroínas nacionales*”; los días 27 de abril de 2015 y 18 de mayo de 2015, el accionante solicitó, respectivamente, a la Ministra del MIDUVI de esa época y al Presidente de la República de ese entonces

17. Por otra parte, cabe mencionar que, si bien el accionante indicó en su demanda que se habrían incumplido los números 4 y 7 del artículo 3 de la Ley de Héroes, esta Corte constata que no se han esgrimido argumentos respecto al presunto incumplimiento del numeral 7 del prenombrado artículo. Por lo tanto, el presente análisis se centrará en verificar si se ha incumplido el número 4 del artículo 3 de la Ley de Héroes.
18. Ahora bien, la obligación de hacer o no hacer que establece el artículo 52 de la LOGJCC, se verifica cuando se establece, por una parte, que un sujeto realice o se abstenga de realizar una conducta, conforme lo ordenado en la normativa; y, por otra, que un sujeto reciba el beneficio de lo ordenado o pueda exigirlo.
19. De tal forma, para corroborar la existencia de la obligación, se debe verificar: (i) el titular del derecho; (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el obligado a ejecutar.⁵
20. Adicionalmente, en relación a la obligación, se requiere que esta sea clara. De tal modo, los elementos señalados *ut supra*, deben estar determinados o ser fácilmente determinables⁶.
21. Para que una obligación sea expresa, la misma debe estar redactada en términos precisos y específicos. De tal manera, la acción u omisión no puede ser implícita ni ser producto de una inferencia indirecta⁷, su mandato debe estar objetivamente escrito en la letra de la ley⁸.
22. Finalmente, una obligación es exigible cuando la misma no se encuentre sujeta a plazo o condición alguna.⁹ O que, estando sujeta a plazo o condición, se haya verificado o transcurrido.
23. En este sentido, lo primero que se debe verificar es si la norma contiene una obligación. Posteriormente, sin tomar en cuenta un orden específico, si la obligación es de hacer o

que “se dé estricto cumplimiento del Art. 03 No. 4) (de la Ley de Reconocimiento de Héroes y Heroínas Nacionales) ‘El Estado, a través del Ministerio de la Vivienda, entregará en propiedad a título gratuito, una vivienda en condiciones de habitabilidad acorde con las necesidades del titular y su núcleo familiar directo, la cual deberá estar ubicada en el lugar de residencia habitual de la beneficiaria o beneficiario’”; mediante escrito del 2 de octubre de 2016, el accionante solicitó a la Presidenta del CPCCS que “ordene a quien corresponda se cede (sic) fiel cumplimiento a lo que dicta esta ley”, haciendo referencia a la obligación del MIDUVI de entregar las viviendas. Cabe agregar que existen otras comunicaciones dirigidas al MIDUVI, al CPCCS, y al Presidente de la República, mediante las cuales el accionante insiste con sus pedidos para que se cumpla el numeral 4 del artículo 3 de la Ley de Héroes.

⁵Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias N°. 38-12-AN/19, del 4 de diciembre de 2019, párr. 34 y N°. 001-13-SAN-CC, caso N°. 0014-12-AN, del 25 de abril de 2013, P. 11.

⁶Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias N°. 38-12-AN/19, del 4 de diciembre de 2019, párr. 35 y N°. 23-11-AN/19, del 25 de septiembre de 2019, párr. 33.

⁷*Ibíd.*

⁸Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias N°. 38-12-AN/19, del 4 de diciembre de 2019, párr. 35 y N°. 011-15-SAN-CC, caso N°. 0039-13-AN, del 16 de septiembre de 2015, P. 13.

⁹Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias N°. 38-12-AN/19, del 4 de diciembre de 2019, párr. 35 y N°. 11-14-AN/19, del 4 de septiembre de 2019, párr. 37.

no hacer, si es clara, expresa y exigible. Una vez verificados todos estos requisitos, se pasará a analizar si la norma fue cumplida. Por lo que, en caso de no corroborar uno de los requisitos mencionados, no se debe continuar realizando el análisis y esta Corte se encuentra en la posibilidad de desestimar la acción.¹⁰

24. Bajo este contexto, la Corte considera que, el número 4 de artículo 3 de la Ley de Héroes contiene una obligación de hacer: entregar, en propiedad a título gratuito, una vivienda en condiciones de habitabilidad acorde con las necesidades del titular y su núcleo familiar directo, la cual deberá estar ubicada en el lugar de residencia habitual de la beneficiaria o beneficiario; el titular del derecho: que son los héroes o heroínas nacionales; y, el obligado a ejecutar: el Estado, a través del Ministerio de la Vivienda (actual MIDUVI).
25. Asimismo, se puede evidenciar que la obligación es clara, toda vez que los elementos de la misma se encuentran determinados en el número 4 del artículo 3 de la Ley de Héroes; que es expresa, ya que la obligación está redactada en términos precisos y no es producto de inferencias indirectas; y que es exigible, porque no se encuentra sujeta a ningún plazo o condición.
26. Por lo que resulta claro que la obligación contenida en la norma presuntamente incumplida puede ser exigida por medio de esta garantía constitucional, ya que cumple con los requisitos exigidos por el artículo 52 de la LOGJCC y la jurisprudencia de este Organismo.
27. En este punto, la Corte procederá a verificar si la obligación constante en el número 4 de del artículo 3 de la Ley de Héroes ha sido cumplida.
28. Tanto en su demanda, como en la audiencia de este caso, el accionante manifestó que no se le ha entregado la vivienda que debe recibir por haber sido declarado héroe nacional¹¹, conforme a la obligación contenida en el número 4 del artículo 3 de la Ley de Héroes.
29. Por otra parte, el MIDUVI afirmó que se encuentra realizando las gestiones necesarias para cumplir con la obligación, esto es la entrega de la vivienda conforme al numeral 4 del artículo 3 de la Ley de Héroes; y que las autoridades de dicha entidad, se han reunido con los representantes de las personas que han sido declaradas héroes nacionales con el fin de entregar este beneficio.
30. Asimismo, durante la audiencia del caso *sub judice*, la representante del MIDUVI afirmó que la obligación no tenía un plazo para ser cumplida, lo cual de ninguna forma puede considerarse como un factor para evitar o dilatar el cumplimiento de la obligación en discusión, tomando en cuenta que la exigibilidad de la obligación que se verifica en

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 38-12-AN/19, del 4 de diciembre de 2019, párr. 36.

¹¹ A fs. 6-7 del expediente constitucional, consta la documentación que acredita que el señor Pablo Leonidas Terán Jaramillo fue declarado héroe nacional y que es beneficiario de la Ley de Héroes.

una acción por incumplimiento depende de que no exista un plazo para el cumplimiento o que el mismo ya haya transcurrido.

31. Por lo que resulta claro que la obligación exigida por el accionante no ha sido cumplida, y que dicho incumplimiento incluso ha sido aceptado por el MIDUVI, el obligado a ejecutar la misma. De tal forma que la Corte deja constancia de que el MIDUVI, por más de 7 años, no cumplió con la obligación exigida por medio de esta garantía jurisdiccional.
32. Se recuerda que el hecho de que una norma contenga una obligación sin plazo, no significa que las instituciones tienen la libertad de ignorarla. Si no contiene plazo, la obligación es exigible de forma inmediata y las instituciones públicas deben cumplir con la misma, y no esperar que los usuarios inicien acciones jurisdiccionales para exigir su cumplimiento
33. Finalmente, llama la atención de esta Corte que el CPCCS no haya comparecido a la audiencia que se celebró en este caso, a pesar de haber sido debidamente notificado, y que tampoco haya remitido información sobre el presunto incumplimiento, tomando en cuenta que, conforme al artículo 6 número 9 del Reglamento de la Ley de Héroes, era la entidad encargada de vigilar el cumplimiento de los beneficios que debían recibir los héroes y heroínas de guerra¹². Por lo que esta Corte insta al CPCCS a cumplir con sus obligaciones legales, y garantice el cumplimiento de los beneficios que deben ser otorgados a los héroes y heroínas de guerra.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución, esta Corte resuelve:

1. **ACEPTAR** la acción por incumplimiento N°. 25-18-AN.
2. **Ordenar** que el MIDUVI cumpla con lo establecido en el numeral 4 del artículo 3 de la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales a favor del señor Pablo Leonidas Terán Jaramillo, en el término de 1 año a partir de la notificación de la presente sentencia. Para lo cual, el MIDUVI deberá informar trimestralmente a esta Corte respecto al estado del cumplimiento de la norma.
3. **Llamar** la atención al CPCCS y al MIDUVI por no ejecutar lo dispuesto en el número 4 del artículo 3 de la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales, así como en el Reglamento de dicha Ley, en este caso en específico.

¹² Reglamento General a la Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales, publicada en el Registro Oficial N°. 507 del 5 de agosto 2011, art. 6.- *“Atribuciones del pleno del CPCCS.- En el proceso de verificación y calificación de los héroes y heroínas nacionales, el Pleno del CPCCS tendrá las siguientes atribuciones: 9. (Reformado por el Art. 3 D.E. 11, R.O. 015, 14-VI-2013).- Vigilar el cumplimiento de los beneficios establecidos en la ley, por parte de las instituciones respectivas”*.

4. Notifíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho 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, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 22 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL