

Quito, D.M., 19 de junio de 2025

CASO 58-23-AN y acumulado

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

SENTENCIA 58-23-AN/25

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción por incumplimiento planteada respecto de los artículos 3 y 4 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico publicada en el Registro Oficial 666 de 31 de marzo de 1995 con reforma publicada en el Registro Oficial 941 de 08 de mayo de 1996.

1. Antecedentes procesales

1.1. Del caso 58-23-AN

1. El 20 de octubre de 2023, Ximena Alexandra López Valarezo, Ricardo Andrés Ruiz López y Josué Sebastián Ruiz López (**“accionantes 1”**),¹ en su calidad de viuda e hijos del ex militar Luis Enrique Ruiz Carrera, fallecido el 11 de abril de 1999, presentaron acción por incumplimiento de los artículos 3 y 4 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico publicada en el Registro Oficial 666 de 31 de marzo de 1995 (**“Ley 83”**) con reforma publicada en el Registro Oficial 941 de 08 de mayo de 1996 (**“Ley 83 reformada”**),² en contra del Ministerio de Defensa (**“accionado” o “entidad accionada”**), la cual fue signada con el número **58-23-AN**.³

¹ Ricardo Andrés Ruiz López nació el 23 de febrero de 1993; y, Josué Sebastián Ruiz López nació el 28 de agosto de 1996 (foja 5 del expediente 58-23-AN). Al deceso de su padre, tenían 6 y 2 años de edad.

² A través de la reforma a la Ley 83 publicada en el Registro Oficial 941 de 08 de mayo de 1996 se incorporó al artículo 2 lo siguiente:

Art. 2.- Ámbito. - [...] 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.

Cabe recalcar que, la única reforma posterior fue la publicada en el Registro Oficial 129 de 18 de agosto de 2007 (referida al artículo 8 sobre las becas).

³ Mediante escrito presentado el 23 de octubre de 2023, los accionantes indicaron que debido a “un error involuntario” no se adjuntó en la demanda el reclamo previo. Así, agregaron los documentos que “contienen el requerimiento previo de cumplimiento realizado a la institución accionada y la respuesta de esta institución, respectivamente”.

2. El 15 de diciembre de 2023, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda **58-23-AN**.⁴

1.2. Del caso 59-23-AN

3. El 20 de octubre de 2023, María Augusta Villavicencio Almeida, Nicole Carolina Flores Villavicencio y Juan Fernando Flores Villavicencio, propusieron una demanda de acción por incumplimiento de los artículos 3 y 4 de la Ley 83 reformada, misma que fue signada con el número **59-23-AN** y fue inadmitida a trámite por el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional el 19 de enero de 2024.⁵

1.3. Del caso 13-24-AN

4. El 25 de marzo de 2024, María Augusta Villavicencio Almeida, Nicole Carolina Flores Villavicencio y Juan Fernando Flores Villavicencio ("**accionantes 2**"),⁶ en su calidad de viuda e hijos del ex militar Edwin Fernando Flores Larco, fallecido el 11 de abril de 1999, nuevamente presentaron acción por incumplimiento de los artículos 3 y 4 de la Ley 83 reformada en contra del Ministerio de Defensa, la cual fue signada con el número **13-24-AN**.
5. El 15 de agosto de 2024, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda **13-24-AN** ⁷ y dispuso su acumulación al caso número **58-23-AN**.

⁴ El Tribunal en voto de mayoría de las entonces juezas constitucionales Carmen Corral Ponce y Daniela Salazar Marín admitió la demanda, con el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado.

⁵ El Tribunal en voto de mayoría del entonces juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y del juez constitucional Alí Lozada Prado inadmitió la demanda al considerar que los accionantes pretendían que la "Corte aclare o dilucide si es que efectivamente concurren los requisitos determinados en la ley" para que sean beneficiarios de la Ley 83 reformada. Asimismo, concluyó que "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". Consta el voto salvado de la ex jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

⁶ Nicole Carolina Flores Villavicencio nació el 10 de septiembre de 1995 (foja 5 del expediente 13-24-AN). A la fecha del deceso de su padre, tenía 3 años de edad; mientras que la madre se encontraba en gestación, habiendo nacido Juan Fernando Flores Villavicencio el 01 de julio de 1999 (foja 6 del expediente 13-24-AN).

⁷ El Tribunal en voto de mayoría de la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce y de la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo admitió la demanda, en la que considera: "[...] 16. En la demanda consta que María Augusta Villavicencio Almeida, Nicole Carolina Flores Villavicencio y Juan Fernando Flores Villavicencio han propuesto una demanda de acción por incumplimiento de los artículos 3 y 4 de la Ley 83 reformada, misma que fue signada con el número 59-23-AN y que fue inadmitida a trámite por el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional. 17. En específico se indica lo siguiente: [...] Los accionantes presentaron una acción por incumplimiento en contra del Ministerio de Defensa que dio origen a la causa No. 59-23-AN. Sin embargo el objeto de aquella es diferente al de la demanda que se está presentando en este momento [...] Conforme lo señaló el tribunal de mayoría, tal como estaba planteada la demanda que dio origen a la causa No. 59-23-AN, ésta tenía por objeto que la Corte Constitucional

6. El 18 de marzo de 2025, en función de la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Jorge Benavides Ordóñez, quien en atención al orden cronológico avocó conocimiento el 21 de abril de 2025.
7. El 30 de abril de 2025, se llevó a cabo la audiencia pública, a la cual comparecieron por parte de los accionantes, los abogados Juan Francisco Marín Bermeo, Emilio Suárez Salazar y Camila Cruz García; y, por parte del accionado, los abogados María Belén Andrade Manzano, teniente coronel Luis Iván Coello Criollo y Juan Anilema Mullo. La Procuraduría General del Estado, pese a haber sido debidamente notificada, no compareció a la audiencia.⁸
8. Finalmente, en escrito de 13 de mayo de 2025, los accionantes solicitaron que se acepten las acciones por incumplimiento; que el Ministerio de Defensa Nacional coordine con el ISSFA la entrega inmediata de la indemnización y pensión vitalicia mensual de montepío con intereses; y, que se considere que la obligación se hizo exigible el 11 de abril de 1999.

determine cuál de las partes procesales involucradas -Ministerio de Defensa accionantes- tenían razón respecto a la interpretación y aplicación de la Ley 83 reformada [...] En el presente caso, una vez subsanado el error advertido por la mayoría del Tribunal de Admisión de la causa No. 59-23- AN, se presenta una nueva demanda cuyo objeto es que el Ministerio de Defensa cumpla con obligaciones de hacer derivadas de las normas de la Ley 83 reformada [...] Dado que la demanda que dio origen a la causa No. 59-23-AN, y la demanda que se presenta a la actualidad tienen un objeto diferente; se cumple con el requisito prescrito en el artículo 55 numeral 5 de la LOGJCC [...] En consecuencia declaramos que no hemos presentado otra demanda en contra de las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones y con la misma pretensión. 18. De la revisión integral de la demanda, se denota que, si bien los accionantes han referido que han presentado otra demanda de acción por incumplimiento (Art 55 número 5 de la LOGJCC), la misma que se signó con el número 59-23-AN que fue inadmitida, alegan que han precisado en la nueva demanda una pretensión que es diferente (párrafo 17 de este auto); por lo que habiéndose en lo principal argumentado el incumplimiento de los artículos 3 y 4 de la Ley 83 reformada [...], disposición de la cual consta la admisión de la acción por incumplimiento signada con el número 58-23-AN (párrafo 4 de este auto); este Tribunal, considera que la demanda cumple los requisitos y no incurre en causales de inadmisión (Art. 56 número 4 de la LOGJCC)". Consta el voto salvado del ex juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

⁸ En escrito de 05 de mayo de 2025, Juan Francisco Marín Bermeo, Emilio Suárez Salazar y Camila Cruz García legitimaron su intervención durante la audiencia de 30 de abril de 2025, como abogados defensores de los accionantes. Por otra parte, mediante escrito de 06 de mayo de 2025, Luis Enrique Bueno Echanique en calidad de coordinador general de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa Nacional; por delegación, en representación del señor Gian Carlo Loffredo Rendón, Ministro de Defensa Nacional legitimó la intervención de los señores Tcrn. Luis Iván Coello Criollo, Abg. María Belén Andrade Manzano y Ab. Juan Anilema Mullo. Asimismo, autorizó al Tcrn. de Jus. Luis Iván Coello; CPCB-JT Maily Martínez Freire; Mayo. de Jus. Juan Carlos Vaca Criollo; Capt. de Jus. Leonardo Alvear; Abg. Margoth Villa; Abg. María Belén Andrade; Abg. Mario Paúl Jiménez; Abg. Lorena Gangotena, y, Abg. Juan Anilema Mullo, para que, de manera individual o conjunta intervengan en la presente causa constitucional.

2. Competencia

9. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, conforme a los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Normas respecto de las cuales se demanda el incumplimiento

10. Las normas cuyo incumplimiento se demandan son las previstas en los artículos 3 y 4 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995 reformada, contenidas en los siguientes términos:

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.

Art. 4.- Pensiones de Montepío. - Establécese una pensión vitalicia mensual de montepío en 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. Si el combatiente fallecido fuere ascendido post mortem, la remuneración será la que corresponda al nuevo grado o función.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De los accionantes 1 y 2

11. Aducen que las normas cuyo cumplimiento reclaman prescriben las obligaciones de otorgar una indemnización única por 400 salarios mínimos y reconocer una pensión vitalicia mensual de montepío a los deudos de los militares que murieron cumpliendo actividades de levantamiento de campos minados colocados para la defensa territorial nacional posterior al conflicto del Alto Cenepa.

12. Los accionantes afirman que los excapitanes Luis Enrique Ruiz Carrera (caso 58-23-AN)⁹ y Edwin Fernando Flores Larco (caso 13-24-AN)¹⁰ eran parte de la tripulación¹¹ “del helicóptero Súper Puma de Matrícula E-460, que prestaba servicios en la Brigada de Aviación del Ejército No. 15 "Paquisha" de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas”, y que tenía como misión el “desminado de la frontera Ecuador-Perú en el hito No. 17, en el marco de la etapa postconflicto bélico del Alto Cenepa”. Alegan que, dicho helicóptero sufrió un siniestro el 11 de abril de 1999, en el que murió toda la tripulación. Aluden que el accidente se dio “en el traslado de los miembros de las fuerzas armadas a cumplir la misión de desminado asignada”; por lo que, desde el momento en el que la tripulación abordó el “helicóptero Súper Puma de Matrícula E-460 rumbo a la frontera Ecuador Perú para desminar el hito 17 estaban ya cumpliendo su misión”.
13. Exponen que el Ministerio de Defensa les ha reconocido como beneficiarios de la Ley 83 reformada, ya que han recibido un bono de vivienda¹² y becas educativas.¹³ Sin

⁹ Refieren el oficio 13-15BAE-c-b1-62 de 10 de diciembre de 2013 de la Brigada de Aviación del Ejército 15 “Paquisha” que certifica que el capitán “Ruiz Carrera Luis Enrique prestaba servicios en la brigada de aviación del ejército No. 15 ‘Paquisha’, cumplió las funciones de piloto de helicópteros de aviación de ejército. Además, se da fe que el señor oficial conformaba la tripulación del helicóptero Súper Puma de matrícula E-460, que sufrió el accidente el 11 de abril del 1999 en la Cordillera del Cóndor, cumpliendo la Comisión Demarcatoria Ecuatoriana-Peruana”. Asimismo, el Acuerdo No. 0991994 de la Junta de Calificación de Prestaciones del ISSFA, que en su considerando cuarto señala: “Ruiz Carrera Luis Enrique, ha fallecido el día 11 de abril de 1999, cuando se encontraba como copiloto del helicóptero Súper Puma del Ejército Ecuatoriano, cumpliendo una misión de vuelo en la demarcación de la frontera ecuatoriana-peruana, a las 111530-ABR-99, cuando se dirigía hacia el Destacamento ‘CONDOR MIRADOR’, con el equipo de localización y ubicación con GPS, para el lanzamiento de la plataforma para inicio de desminado en el hito No. 17”.

¹⁰ Refieren el Acuerdo 0991886 de la Junta de Calificación de Prestaciones del ISSFA, que en su considerando cuarto señala: “Flores Larco Edwin Fernando, ha fallecido el día 11 de abril de 1999, cuando se encontraba piloteando el helicóptero Súper Puma del Ejército Ecuatoriano, cumpliendo una misión de vuelo en la demarcación de la frontera ecuatoriana-peruana, siendo las 111530-ABR-99, cuando se dirigía hacia el Destacamento ‘CONDOR MIRADOR’, con el equipo de localización y ubicación con GPS, para el lanzamiento de la plataforma para inicio de desminado en el hito No. 17”.

¹¹ Luis Enrique Ruiz Carrera como copiloto de la aeronave; y, Edwin Fernando Flores Larco como piloto.

¹² En el expediente constitucional 58-23-AN consta el acta de recepción de valores de 28 de noviembre de 2006 en la que se acuerda el pago de \$8.641,00 por concepto de bono de vivienda, suscrita por Ximena López y el Capitán Efrén Flores Cumbal tesorero del Ministerio de Defensa Nacional. De igual manera, en el expediente constitucional 13-24-AN consta el acta de recepción de valores de 20 de diciembre de 2006 en la que se acuerda el pago de \$8.641,00 por concepto de bono de vivienda, suscrita por María Augusta Villavicencio y el Capitán Efrén Flores Cumbal tesorero del Ministerio de Defensa Nacional.

¹³ Dentro de los expedientes constitucionales 58-23-AN y 13-24-AN constan los contratos de becas estudiantiles otorgadas a los hijos del capitán Luis Enrique Ruiz Carrera y del capitán Edwin Fernando Flores Larco por considerarlos beneficiarios de la Ley 83. Asimismo, en el expediente 58-23-AN consta el oficio MDN-DRH-2014-0321-OF de 02 de abril de 2014, emitido por el Ministerio de Defensa Nacional, en el que se solicita a la Universidad Internacional una beca de estudio a favor de Josué Sebastián Ruiz López, “en cumplimiento a lo establecido en el art. 8 de la Ley 83”. Por otra parte, en el expediente 13-24-AN constan las solicitudes de 01 de abril de 2023 y 31 de enero de 2023 emitidas por la Dirección de Administración de Talento Humano del MIDENA en el que se certifica que el capitán “Flores Larco Edwin

embargo, hasta la actualidad no se han cumplido las normas contenidas en los artículos 3 y 4 de la Ley 83 reformada. Por otra parte, indican ser acreedores del montepío previsto en la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (“**Ley del ISSFA**”). Sin embargo, aclaran que este beneficio es distinto al que se encuentra establecido en la Ley 83 reformada.

14. Por otra parte, mencionan que el Reglamento de la Ley 83 expedido en 1995, que disponía la elaboración de un listado dentro del plazo de 180 días para poder ser beneficiarios de la Ley 83, no aplica para quienes murieron en actividades de desminado. En específico, refieren que en 1996 se promulgó la reforma a la Ley 83, en la que se extendió los beneficios de esta ley al personal militar que murió o quedó con una discapacidad en las actividades de levantamiento de campos minados que habían sido colocados durante el conflicto bélico del Alto Cenepa. Por lo que, a decir de los accionantes, el Reglamento de la Ley 83 no resulta aplicable a quienes se beneficiaron con la reforma a la Ley 83, pues se emitió un año antes de la promulgación de la reforma.
15. De igual manera, los accionantes señalan que la norma es clara, expresa y exigible. Al respecto, indican que el sujeto pasivo es el Ministerio de Defensa, quien debe coordinar con el ISSFA para el pago de las obligaciones; el sujeto activo son los deudos de los militares que fallecieron en actividades de desminado y que la obligación es fácilmente determinable pues basta con que el Ministerio de Defensa realice un cálculo simple. Asimismo, exponen que la norma es exigible porque la condición se cumplió con la muerte de los militares en actividades de desminado en el hito 17.
16. Finalmente, los accionantes recalcan que no es aplicable la sentencia 38-15-AN/21 porque los exmilitares no participaron en el conflicto bélico del Alto Cenepa, sino en las operaciones de desminado post conflicto. De modo que, “por ser beneficiario de la Ley 83 como consecuencia de su reforma en mayo de 1996 y no como consecuencia de su versión original, no le es aplicable el Reglamento a Ley 83, mismo que fue pensado para aplicar la Ley 83 en su versión original”.
17. En virtud de lo expuesto, solicitan que la Corte Constitucional disponga que el Ministerio de Defensa cumpla con las obligaciones contenidas en los artículos 3 y 4 de la Ley 83 reformada. Asimismo, que para su cálculo y pago se tome en cuenta desde que la obligación de la norma se hizo exigible, esto es, desde el fallecimiento de los exmilitares hasta la presente fecha más los respectivos intereses legales que se hayan generado durante el tiempo que duró el incumplimiento por parte del Ministerio de

Fernando es beneficiario de la Ley 83” razón por la cual sus hijos se beneficiaron de las becas universitarias”.

Defensa. Para ello, requieren que se consideren los estándares establecidos en la sentencia 011-16-SIS-CC.

4.2. Del Ministerio de Defensa

18. En el informe presentado el 31 de enero de 2024 y en la audiencia celebrada el 30 de abril de 2025, el Ministerio accionado manifestó que los exmilitares Luis Enrique Ruiz Carrera y Edwin Fernando Flores Larco eran parte de la tripulación del helicóptero Súper Puma que trasladaba a los pasajeros que conformaban la Comisión de Demarcación Ecuatoriana – Peruana. Con relación al día del siniestro, aclaran que el helicóptero se “dirigía hacia el destacamento Cóndor Mirador con el equipo de localización y ubicación con GPS, para el lanzamiento de la plataforma para inicio de desminado en Hito No. 17”. Por lo que, según los accionados, los exmilitares fallecieron en actos de servicios mientras cumplían dos labores: i) la demarcación ecuatoriana para determinar las zonas que pertenecen al territorio ecuatoriano; y, ii) la prestación de apoyo logístico de transporte aéreo para el lanzamiento de la plataforma GPS previo a iniciar el desminado en territorio. De modo que, no son sujetos pasivos de la obligación, pues su labor no fue quitar los explosivos en una zona específica.
19. El Ministerio accionado expuso que el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (“ISSFA”) concedió a favor de los derechohabientes de los exmilitares los beneficios legales derivados de la Ley del ISSFA, precisamente porque fallecieron en servicio activo. Al respecto, indica que los accionantes recibieron la pensión de montepío, la cual no guarda relación con el reconocimiento de los derechos establecidos en la Ley 83.
20. Por otra parte, la entidad accionada señala que hay falta de litis consorcio pues la legitimación pasiva la constituyen: i) el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; ii) el Ministerio de Defensa Nacional; y, iii) el Instituto de Seguridad Social de las FF.AA.
21. Adicionalmente, refieren que la norma no es exigible porque en la Disposición Transitoria de la Ley 83, se establecía que los beneficios económicos debían ser liquidados y pagados en un plazo no mayor a sesenta días desde su promulgación. De igual manera, en el Reglamento a la Ley 83, se preveía que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armada debía elaborar un listado de quienes serían beneficiarios en 180 días. Además, señala que no se cumplen las condiciones legales para exigir el cumplimiento de la Ley 83 porque los accionantes pretenden que se dirima las circunstancias del fallecimiento de los exmilitares y una declaración de derechos.

22. Respecto a las becas y los bonos de viviendas entregados a los accionantes, especifican que estos beneficios han sido otorgados por “pasadas autoridades del Ministerio de Defensa Nacional, al parecer de buena fe”. Asimismo, mencionan que el bono de vivienda no corresponde al previsto en el art. 9 de la Ley 83, ya que no se entregó una vivienda como tal, sino un bono.
23. Por último, puntualizan que en las sentencias 11-18-AN/21 y 38-15-AN/21 ya se estableció que la autoridad competente para determinar quiénes son beneficiarios de la Ley 83 es “el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, a través de la emisión de los listados correspondientes”. De modo que, en el caso concreto, no existe un certificado en el que se determine que los exmilitares fallecieron en actividades de desminado, lo que impide que se les reconozca a los deudos como beneficiarios de la Ley 83.

5. Reclamo previo

24. De acuerdo con el artículo 54 de la LOGJCC, para que se configure el incumplimiento, “la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla”. Este requisito debe ser verificado por la Corte en dos momentos: i) en la fase de admisión; y, ii) en la fase de sustanciación. En el primer momento, corresponde un análisis formal, en el que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción de incumplimiento. En el segundo, se realiza una verificación del reclamo previo como un requisito sustancial en el que la Corte analiza su contenido.¹⁴
25. Así, en la fase de sustanciación, el reclamo previo “implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido”.¹⁵ Por ello, esta Corte ha previsto que el reclamo previo en las acciones por incumplimiento debe contener los siguientes requisitos:
- i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;
 - ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
 - iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,

¹⁴ CCE, sentencia 20-19-AN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 20; sentencia 75-21-AN/24, 19 de diciembre de 2024, párr. 23.

¹⁵ CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 mayo de 2019, párr. 21.

iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.¹⁶

26. A fojas 152 a 156 del expediente constitucional 58-23-AN se constata que los “accionantes 1” aportaron como prueba del reclamo previo el escrito de 04 de julio de 2023 dirigido al Ministro de Defensa Nacional solicitando el cumplimiento de los artículos 3 y 4 de la Ley 83 reformada. De igual manera, a fojas 85 a 89 del expediente 13-24-AN consta el reclamo previo de los “accionantes 2” presentado el 28 de junio de 2023 al Ministro de Defensa Nacional exigiendo el cumplimiento de las mencionadas normas. Los dos reclamos fueron atendidos desfavorablemente por el Ministerio de Defensa Nacional.
27. De lo anterior, se verifica que los accionantes 1 y 2: (i) dirigieron su reclamo previo a Luis Lara Jaramillo, Ministro de Defensa Nacional de ese entonces; (ii) identificaron como normas incumplidas las contenidas en los artículos 3 y 4 de la Ley 83 reformada. Por lo que, solicitaron la entrega de una indemnización vitalicia única de 400 salarios mínimos vitales de los trabajadores en general y una pensión vitalicia mensual de montepío equivalente al sueldo que percibían los ex militares al momento de su fallecimiento; (iii) dichas obligaciones son las mismas cuyo cumplimiento se ha exigido mediante la presente acción; y, iv) la solicitud fue expresa en las dos causas. En consecuencia, los accionantes cumplieron con la realización del reclamo previo como requisito de la acción por incumplimiento.

6. Planteamiento del problema jurídico

28. De acuerdo con el artículo 93 de la CRE en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, corresponde a la Corte Constitucional analizar, si los artículos 3 y 4 de la Ley 83 reformada contienen una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. En consecuencia, primero se resolverá el siguiente problema jurídico: **¿Los artículos 3 y 4 de la Ley 83 reformada contienen una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible?** En caso de que la respuesta sea afirmativa, se procederá a contestar el segundo problema jurídico: **¿El Ministerio de Defensa cumplió las obligaciones contenidas en los artículos 3 y 4 de la Ley 83 reformada?**

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. ¿Los artículos 3 y 4 de la Ley 83 reformada contienen una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible?

¹⁶ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

29. La Corte ha señalado que una obligación de hacer o no hacer consiste en la realización o abstención de una conducta. Para corroborar la existencia de una obligación en una norma, esta debe contener: (i) el titular del derecho o beneficio; (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el obligado a ejecutar.¹⁷ En ese sentido, este Organismo ha referido que una obligación es clara cuando sus elementos (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) están determinados o son fácilmente determinables en la disposición cuyo incumplimiento se alega. Por lo que, la obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas. Por otra parte, la obligación es expresa cuando está redactada en términos precisos, específicos y se encuentra manifiestamente escrita en la ley. Finalmente, para que una obligación sea exigible no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse.¹⁸
30. En ese sentido, previo a entrar al análisis de los artículos 3 y 4 de la Ley 83, resulta necesario referirse al ámbito de aplicación de esta ley de manera general y a los cambios que ha experimentado, a fin de delimitar quienes son considerados como beneficiarios de la Ley 83. Así, la Ley 83 publicada en el Registro Oficial 666 de 31 de marzo de 1995 tenía como objetivo conceder determinados beneficios a las personas que participaron en el combate del Alto Cenepa y en el resguardo de fronteras, y que por motivo de ello sufrieron algún tipo de invalidez total o parcial, así como a sus deudos en caso de fallecimiento. Sin embargo, la reforma publicada en el Registro Oficial 941 de 08 de mayo de 1996 amplió la cobertura de los beneficios contemplados en la Ley 83 a quienes participaron en actividades de levantamiento de campos minados y sufrieron algún tipo de invalidez total o parcial, y a los familiares de quienes fallecieron. En específico, en el art. 2 de la Ley 83 se determinó:

A iguales beneficios se harán acreedores los miembros de las Fuerzas Armadas que sufrieron 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.

31. Siendo así, en relación con el artículo 3 de la Ley 83 reformada, esta Corte ya ha precisado que contiene una obligación de hacer clara y expresa.¹⁹ Esta norma contempla una serie de indemnizaciones que varían dependiendo del sujeto activo de la obligación. Respecto de aquellos que perdieron la vida, los sujetos activos de la obligación son “los deudos de los fallecidos en combate”. Sin embargo, como se señaló en el párrafo 30, esta Corte observa que el artículo 2 de la Ley 83 reformada, cuyo único fin es determinar el ámbito de aplicación de la ley, no se restringe a quienes

¹⁷ CCE, sentencia 38-12-AN/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 34.

¹⁸ CCE, sentencia 15-20-AN/20, 31 de agosto de 2020, párrs. 29-31.

¹⁹ CCE, sentencia 38-15-AN/21, 09 de junio de 2021, párr. 40; sentencia 11-18-AN/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 41-42.

murieron en las zonas de combate durante las acciones de armas en el Alto Cenepa, sino que también abarca a quienes participaron en las actividades en el levantamiento de los campos minados que fueron colocados para la defensa territorial en todos los sectores limítrofes con el Perú. Por otra parte, el contenido de la obligación consiste en la entrega de “cuatrocientos (400) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general”. En cuanto al sujeto pasivo de la obligación, si bien este no se encuentra determinado en el artículo, es fácilmente determinable, pues en el artículo 13²⁰ y en la disposición transitoria²¹ de la Ley 83 reformada se refiere que el Ministerio de Defensa Nacional²² será responsable del cumplimiento de la Ley y de los beneficios económicos derivados de la misma. Con lo cual es claro que, más allá de quién deba transferir los recursos (Ministerio de Economía y Finanzas) o realizar las liquidaciones (ISSFA), el responsable del cumplimiento de la ley y, en consecuencia, del cumplimiento de la obligación es el Ministerio de Defensa. Por ende, el artículo 3 de la Ley 83 reformada es claro dado que contiene los elementos de la obligación; y, es expreso porque el mandato de pago se encuentra determinado en la ley.

32. Por otro lado, el artículo 4 de la Ley 83 reformada establece:

Art. 4.- Pensiones de Montepío. - Establécese una pensión vitalicia mensual de montepío en 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. Si el combatiente fallecido fuere ascendido post mortem, la remuneración será la que corresponda al nuevo grado o función.

33. De modo que, el artículo 4 de la Ley 83 reformada, contiene una obligación de hacer, pues se prevé que se debe establecer una “pensión vitalicia de montepío” dependiendo del grado desempeñado por el ex militar. El sujeto activo de la obligación son los “deudos de los fallecidos en las zonas de operaciones”. Tal como se señaló en el párrafo 30, esto abarca a quienes murieron en actividades de desminado. El sujeto pasivo de la obligación es el Ministerio de Defensa al igual que en el artículo 3.²³ Finalmente, el contenido de la obligación consiste en el pago de una “pensión vitalicia mensual de montepío equivalente a una remuneración completa del sueldo que

²⁰ 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 todo lo demás, el Ministro de Defensa Nacional dictará los acuerdos ministeriales que sean necesarios para la aplicación de esta Ley y será responsable de su cumplimiento.

²¹ Disposición transitoria. - Los beneficios económicos contemplados en esta Ley 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 antes señalado, los recursos necesarios para el total cumplimiento de las obligaciones emanadas de esta Ley.

²² CCE, sentencia 38-15-AN/21, 09 de junio de 2021, párr. 39.

²³ Art. 13 y disposición transitoria de la Ley 83.

hubieren estado percibiendo según el grado o la función desempeñada”. Así, esta es una obligación de hacer clara porque el sujeto activo y la obligación se encuentran determinadas en la disposición, y el sujeto pasivo es fácilmente determinable. Por su parte, es expresa ya que se encuentra redactada de manera específica en la ley.

34. En cuanto a la exigibilidad de los beneficios contemplados en la Ley 83, la Corte ha puntualizado dos aspectos: i) que la Ley 83 establecía que los beneficios económicos debían pagarse en un plazo no mayor a sesenta días; y, ii) que en el artículo 2 del Reglamento a la Ley 83 se disponía que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas debía elaborar una lista en el plazo máximo de ciento ochenta días desde la expedición del Reglamento.²⁴ “Por lo que, para efectos de ser beneficiario de la Ley 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”.²⁵ Estas precisiones se han realizado justamente en los casos en que los accionantes producto de su participación en el combate del Alto Cenepa han sufrido alguna incapacidad.

35. En atención a ello, esta Corte ha establecido 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.²⁶

36. Sin embargo, en el caso concreto las condiciones fácticas son distintas, pues los accionantes 1 y 2 alegan ser deudos de ex militares que fallecieron en actividades de desminado en 1999, mas no en combate. Por lo mismo, sugieren que son beneficiarios de la Ley 83 producto de la reforma de 1996. En virtud de aquello corresponde determinar si operan las mismas condiciones de exigibilidad de los beneficios contemplados en la Ley 83 para quienes fallecieron en actividades de desminado.

37. Tal como se señaló en el párrafo 30, la Ley 83 publicada el 31 de marzo 1995 preveía que los beneficios eran para aquellas personas que producto de su participación en el resguardo de fronteras y apoyo logístico en zonas de combate durante la guerra del Alto Cenepa fallecieron o quedaron con alguna discapacidad. Es decir, para quienes participaron durante la época que duró el conflicto bélico como tal, esto es desde el 26

²⁴ CCE, sentencia 38-15-AN/21, 09 de junio de 2021, párr. 52-53

²⁵ *Ibid*, párr. 54.

²⁶ CCE, sentencia 38-15-AN/21, 09 de junio de 2021, párr.57.

de enero de 1995,²⁷ hasta el 28 de febrero de 1995.²⁸ En virtud de aquello, la ley preveía que los beneficios debían cancelarse en el plazo máximo de 60 días. Por otra parte, en el Reglamento a la Ley 83 promulgado el 18 de mayo de 1995,²⁹ se establecía que para ser beneficiario de dicha ley se debía constar en las listas que debían ser elaboradas en un plazo máximo de 180 días. De igual manera, la disposición general 18 del Reglamento disponía 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”. Por lo que, como ya lo ha señalado esta Corte, se debían cumplir las condiciones legales y reglamentarias para ser beneficiarios de la Ley 83.

- 38.** No obstante, posterior al conflicto empezaron las actividades de desminado, como consecuencia de los acuerdos de paz.³⁰ En virtud de aquello, el 08 de mayo de 1996 se reformó la Ley 83 para ampliar la cobertura de sus beneficios a quienes participaron en actividades de levantamiento de campos minados y quedaron con alguna discapacidad o fallecieron. De modo que, para determinar la exigibilidad de los beneficios de la Ley 83 para quienes se volvieron sujetos activos de la obligación en virtud de la reforma referida, resulta necesario analizar si les son aplicables las condiciones reglamentarias y los plazos legales de la Ley 83 que se encontraban previstos con anterioridad a la reforma de 08 de mayo de 1996.
- 39.** En cuanto a las condiciones reglamentarias, estas contenían un plazo extintivo de 180 días para la elaboración de las listas y para reclamar los beneficios de la Ley 83. De modo que, una vez que el plazo se venció, se extinguió el derecho de los beneficiarios de la Ley 83 para exigir tales beneficios. No obstante, para quienes se convirtieron en acreedores de la Ley 83 producto de la reforma publicada el 08 de mayo de 1996, este plazo reglamentario ya se encontraba extinto. Por lo que, estos plazos no podrían concebirse como una condición de la que dependa la exigibilidad de la Ley 83 para quienes quedaron con alguna discapacidad o fallecieron en actividades de levantamiento de campos minados. Incluso, cabe recalcar que, de acuerdo con el ámbito de aplicación del Reglamento a la Ley 83 (art.2) este tenía como fin reglamentar los beneficios única y exclusivamente para el “personal militar, policial y

²⁷ Decreto ejecutivo 2487 de 27 de enero de 1995 en el que el Presidente Sixto Durán Ballén declaró el estado de emergencia nacional.

²⁸ Declaración de Montevideo suscrita el 28 de febrero de 1995 por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro, conjuntamente con los de Ecuador y Perú, en la que se impulsó el proceso de paz.

²⁹ Acuerdo Ministerial 279-A de 16 de mayo de 1995, publicado en Orden General Ministerial 082 de 18 de mayo de 1995

³⁰ En el año 2017 se habían desactivado un 80% de las minas que fueron colocadas durante la Batalla del Alto Cenepa.

civil” que actuó “durante el conflicto bélico de 1995”, mas no para quienes se convirtieron en beneficiarios de la Ley 83 producto de la reforma de 1996.

40. Por otra parte, el plazo de 60 días para el pago de los beneficios de la Ley 83, se encontraba contenido en una disposición transitoria. Es decir, este plazo estaba previsto para quienes fueron calificados como beneficiarios de la Ley 83 publicada el 31 de marzo de 1995 por su participación en combate y resguardo de fronteras. De modo que, la disposición transitoria estaba destinada a regular estos supuestos en específico y perdió su eficacia una vez cumplido el plazo de los 60 días, el cual empezó a decurrir luego que fenecieron los 180 días que exigía el reglamento para la elaboración de las listas. En consecuencia, la disposición transitoria de la Ley 83, al igual que el artículo 2 de su Reglamento, ya no estaban previstos para regular los casos producto de la reforma a la Ley 83 publicada el 08 de mayo de 1996.
41. Por ende, esta Corte concluye que para quienes se convirtieron en beneficiarios a partir de la reforma publicada el 08 de mayo de 1996 de la Ley 83, las obligaciones contenidas en el artículo 3 y 4 son claras, expresas y exigibles, pues no media plazo o condición que esté pendiente de verificarse. En vista de que no se podría exigir el cumplimiento de condiciones reglamentarias y legales que ya se encontraban vencidas y cuyo ámbito de aplicación no estaba previsto para el nuevo escenario de desminado que fue introducido por la ley (en 1996) posterior a la emisión del reglamento (1995).

7.2. ¿El Ministerio de Defensa cumplió las obligaciones contenidas en los artículos 3 y 4 de la Ley 83 reformada?

42. Los accionantes 1 y 2 arguyen que son beneficiarios de la Ley 83 reformada el 08 de mayo de 1996, porque los ex capitanes Luis Enrique Ruiz Carrera y Edwin Fernando Flores Larco murieron en actividades de desminado del hito 17 postconflicto bélico del Alto Cenepa. Razón por la cual, el Ministerio de Defensa ya les concedió parte de los beneficios de la Ley 83 reformada. Sin embargo, pese a ser acreedores de la Ley 83 reformada, no se han cumplido las obligaciones derivadas de los artículos 3 y 4.
43. De los argumentos y documentación presentada tanto por los accionantes 1 y 2, como por el Ministerio de Defensa, se constata:
- 43.1. Oficio 13-15BAE-c-b1-62 de 10 de diciembre de 2013 emitido por la Brigada de Aviación del Ejército No. 15 “Paquisha” en el que se certifica que el capitán “**Ruiz Carrera Luis Enrique** prestaba servicios en la brigada de aviación del ejército No. 15 ‘Paquisha’, cumplió las funciones de piloto de helicópteros de aviación de ejército” (énfasis agregado). Además, se da fe que el “señor oficial conformaba la tripulación

del helicóptero Súper Puma de matrícula E-460, que sufrió el accidente el 11 de abril del 1999 en la Cordillera del Cóndor, cumpliendo la Comisión Demarcatoria Ecuatoriana-Peruana”.³¹

43.2. Acuerdo 0991994 de 01 de mayo de 1999 de la Junta de Calificación de Prestaciones del ISSFA, en el cual dentro de su considerando cuarto indica:

Ruiz Carrera Luis Enrique, ha fallecido el día 11 de abril de 1999, cuando se encontraba como copiloto del helicóptero Súper Puma del Ejército Ecuatoriano, **cumpliendo una misión de vuelo en la demarcación de la frontera ecuatoriana-peruana**, a las 111530-ABR-99, cuando se dirigía hacia el Destacamento ‘CONDOR MIRADOR’, con el equipo de localización y ubicación con GPS, para el lanzamiento de la plataforma para inicio de desminado en el hito No. 17 frente al Observatorio No. 3, elementos del Ejército peruano han escuchado un ruido anormal de los motores e inmediatamente se ha precipitado a tierra produciendo una explosión que fue la causa para el incendio de la nave, falleciendo todos los ocupantes, determinándose que **su deceso se produce en actos del servicio** (énfasis agregado).³²

43.3. Acuerdo 0991886 de 01 de junio de 1999 y Acuerdo 992450 de 01 de octubre de 1999 de la Junta de Calificación de Prestaciones del ISSFA, en los cuales se concede el seguro mortuario de conformidad con los artículos 54 y 55 de la Ley del ISSFA y se señala como copartípe al hijo póstumo del capitán Edwin Flores Larco. Además, dentro del considerando cuarto del Acuerdo 0991886 se señala:

Flores Larco Edwin Fernando, ha fallecido el día 11 de abril de 1999, cuando se encontraba piloteando el helicóptero Súper Puma del Ejército Ecuatoriano, **cumpliendo una misión de vuelo en la demarcación de la frontera ecuatoriana-peruana**, siendo las 111530-ABR-99, cuando se dirigía hacia el Destacamento ‘CONDOR MIRADOR’, con el equipo de localización y ubicación con GPS, para el lanzamiento de la plataforma para inicio de desminado en el hito No. 17, frente al Observatorio No 3, elementos del Ejército peruano han escuchado un ruido anormal de los motores e inmediatamente se ha precipitado a tierra produciendo una explosión que fue la causa para el incendio de la nave, falleciendo todos los ocupantes, determinándose que **su deceso se produce en actos del servicio** (énfasis añadido).³³

43.4. Acta de recepción de valores de 28 de noviembre de 2006, celebrada por **Ximena López** (accionante 1); y, el capitán Efrén Flores Cumbal, tesorero del Ministerio de Defensa Nacional, en cuyo antecedente consta:

[...] conforme a lo previsto en la **Reforma de la Ley 83** denominada ‘Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995’, tiene derecho a la gratitud y reconocimiento nacional, consistente en varios beneficios,

³¹ Foja 2 del expediente 58-23-AN.

³² Foja 3 del expediente 58-23-AN.

³³ Fojas 13 y 14 del expediente 13-24-AN.

entre los que se establece el bono de vivienda y que para el caso es por el valor de ocho mil seiscientos cuarenta y un dólares (énfasis agregado).³⁴

43.5. Acta de recepción de valores de 20 de diciembre de 2006 otorgada por **María Augusta Villavicencio** (accionante 2); y, el Capitán Efrén Flores Cumbal, tesorero del Ministerio de Defensa Nacional, en la que consta como antecedente:

[...] conforme a lo previsto en la **Reforma de la Ley 83** denominada ‘Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995’, tiene derecho a la gratitud y reconocimiento nacional, consistente en varios beneficios, entre los que se establece el bono de vivienda y que para el caso es por el valor de ocho mil seiscientos cuarenta y un dólares (énfasis añadido).³⁵

43.6. Oficio MS-8-DH-2007-287 emitido por el Subsecretario de Desarrollo del Ministerio de Defensa Nacional, en el que solicita al Rector del Colegio Militar Eloy Alfaro la beca de estudios a favor de **Josué Sebastián Ruiz López** (accionante 1), en virtud de la Ley 83.³⁶

43.7. Oficio MDN-DRH-2014-0321-OF de 02 de abril de 2014, emitido por el Ministerio de Defensa Nacional, en el que se solicita a la Universidad Internacional una beca de estudio a favor de **Josué Sebastián Ruiz López** (accionante 1), “en cumplimiento a lo establecido en el art. 8 de la **Ley 83** ‘Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995’, publicada en el Registro Oficial N°. 666 del 31 de marzo de 1995 **y sus reformas**” (énfasis agregado).³⁷

43.8. Certificados emitidos el 01 de abril de 2023 y 31 de enero de 2023 por la Dirección de Administración de Talento Humano del Ministerio de Defensa Nacional en el que se certifica que Nicole Carolina Flores Villavicencio y Juan Fernando Flores Villavicencio (accionantes 2) se beneficiaron de la beca de estudios conforme lo establecido en el Art. 8 de la Ley 83, dejando constancia de que:

Flores Larco Edwin Fernando, Fallecido por su participación en el conflicto bélico de 1995, es beneficiario de la Ley 83 “ley especial de gratuidad y reconocimiento nacional a los combatientes del conflicto bélico de 1995” publicado en registro oficial 666 de 31 de marzo de 1995, y su reformatoria a la ley publicada en el registro oficial N° 941 de fecha 8 de mayo 1996 (énfasis añadido).³⁸

³⁴ Foja 13 del expediente 58-23-AN.

³⁵ Foja 16 del expediente 13-24-AN.

³⁶ Foja 12 del expediente 58-23-AN.

³⁷ Foja 4 del expediente 58-23-AN.

³⁸ Fojas 42 y 43 del expediente 13-24-AN.

43.9. Contratos de becas suscritos el 14 de noviembre de 2013 por Roberto Andrés Torres Tobar en representación del IECE, con **Ricardo Andrés Ruiz López y Josué Sebastián Ruiz López** (accionantes 1), ³⁹ así como con **Juan Fernando Flores Villavicencio y Nicole Carolina Flores Villavicencio** (accionantes 2).⁴⁰ En cuyo antecedente 4 menciona que:

La Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, publicada en el Registro Oficial No. 666 de 31 de marzo de 1995, (No. 0 83), modificada mediante Ley Reformatoria No. 2007-80 publicada en el Registro Oficial No. 129 de 18 de julio de 2007, en su art.8 dispone: "El Ministerio de Educación otorgará becas en beneficio de los hijos de los combatientes fallecidos, 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, bachillerato, post bachillerato y superior (énfasis añadido).

43.10. Oficio MDN-JUR-2023-1038-OF del 23 de agosto de 2023 emitido por el Ministerio de Defensa Nacional; y, Oficio ISSFA-DG-2023-0630-OF de 04 de agosto de 2023 emitido por el ISSFA en los que da contestación al reclamo previo presentado por los accionantes 1 de la causa **58-23-AN**. En los mismos se establece que el ex militar Luis Enrique Ruiz Carrera en su calidad de copiloto 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. Por lo que, concluye que no son beneficiarios de las obligaciones contenidas en los artículos 3 y 4 de la Ley 83.⁴¹

43.11. Oficio MDN-JUR-2023-1036-OF del 23 de agosto de 2023 emitido por el Ministerio de Defensa Nacional en el que se da respuesta al reclamo previo presentado por los accionantes 2 de la causa **13-24-AN**. En el mismo se establece que el ex militar Edwin Fernando Flores Larco en su calidad de copiloto 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. Por lo que, concluye que no son beneficiarios de las obligaciones contenidas en los artículos 3 y 4 de la Ley 83.⁴²

³⁹ Fojas 8-11 del expediente 58-23-AN.

⁴⁰ Fojas 19-22 del expediente 13-24-AN.

⁴¹ Fojas 53-54 del expediente 58-23-AN.

⁴² Fojas 40-41 del expediente 13-24-AN.

44. De lo expuesto se verifica que los accionantes 1 y 2 (respectivamente) son deudos de los exmilitares Luis Enrique Ruiz Carrera y Edwin Fernando Flores Larco quienes fallecieron el 11 de abril de 1999. El deceso ocurrió cuando los exmilitares en actos de servicio, en sus calidades de copiloto y piloto del helicóptero Súper Puma del Ejército Ecuatoriano, cumpliendo una misión de vuelo en la demarcación de la frontera ecuatoriana-peruana, se “dirigían al Destacamento “CONDOR MIRADOR”, con el equipo de localización y ubicación con GPS, para el lanzamiento de la plataforma para inicio de desminado en el hito No. 17”. Este hecho ha sido corroborado en los documentos precisados en los párrafos 43.2 y 43.3 y reconocido por el Ministerio de Defensa en su informe de descargo presentado el 31 de enero de 2024 y en la audiencia celebrada el 30 de abril de 2025 (párr. 18). En consecuencia, la muerte de los exmilitares se produjo en actividades de levantamiento de campos minados, pues el objetivo del traslado al Destacamento Cóndor Mirador era precisamente transportar instrumentos tecnológicos y personal humano para dar inicio al desminado en el hito No. 17. De modo que, el deceso ocurrió en actividades de levantamiento de campos minados (art. 2 de la ley reformada), pues este supuesto no solo abarca la desactivación de las minas, sino que incluye todas las acciones destinadas al fin principal que es el desminado, incluso a aquellas que son necesarias para iniciar la actividad. Además, para la concesión de becas y el bono de vivienda previstos en la Ley 83 reformada, el Ministerio de Defensa los reconoció como beneficiarios de la ley en cuestión.
45. Como se señaló en el párrafo anterior, el Ministerio de Defensa ha reconocido que los deudos de Luis Enrique Ruiz Carrera y Edwin Fernando Flores Larco son beneficiarios de la Ley 83 reformada y, en consecuencia, ha otorgado a su favor becas y bonos de vivienda a la luz de los artículos 8 y 9 de la mencionada ley. Siendo así, constan los oficios en los que el Ministerio de Defensa solicita las becas estudiantiles a favor de Josué Sebastián Ruiz López. Asimismo, las certificaciones emitidas por el Ministerio de Defensa, en las que se acredita que Nicole Carolina Flores Villavicencio y Juan Fernando Flores Villavicencio se beneficiaron de la beca de estudios conforme lo establecido en el Art. 8 de la Ley 83. De igual manera, los contratos de becas celebrados entre los accionantes y el IECE al considerarlos beneficiarios de la Ley 83 reformada. También constan las respectivas actas de recepción de valores, en las que María Augusta Villavicencio y Ximena López recibieron el bono de vivienda por parte de la tesorería del Ministerio de Defensa Nacional.
46. Sin embargo, se constata que el Ministerio de Defensa no ha dado cumplimiento a las obligaciones contenidas en los artículos 3 y 4 de la Ley 83 reformada, los cuales han sido demandados a través de la presente garantía. Puesto que, como se observa en las respuestas a los reclamos previos de los accionantes 1 y 2, el Ministerio de Defensa ha considerado que no es factible atender a dichos requerimientos pues, a su criterio, Luis

Enrique Ruiz Carrera y Edwin Fernando Flores Larco no se encontraban realizando actividades de levantamiento de campos minados. Aquello, a pesar de que los artículos 3 y 4 de la Ley 83 contienen obligaciones claras, expresas y exigibles, que consisten en el pago de una indemnización y un montepío a favor de los deudos de exmilitares que fallecieron en actividades de levantamiento de campos minados y no solo en la desactivación de los mimos.

47. Por lo expuesto, debido a las características particulares del caso en concreto, este Organismo verifica el incumplimiento de las normas impugnadas, es decir, de los artículos 3 y 4 de la Ley 83 reformada. Pues, el Ministerio de Defensa, pese a haber reconocido a los accionantes 1 y 2 los demás beneficios establecidos en la Ley 83 y su reforma, mediante varias actuaciones, hasta la actualidad no les ha otorgado los beneficios previstos en las normas impugnadas.

8. Medidas para garantizar el cumplimiento

48. Esta Corte ha señalado que, cuando se verifica la existencia de una obligación clara, expresa y exigible que ha sido incumplida, le corresponde a este Organismo determinar cuáles deberán ser las medidas adecuadas y suficientes para garantizar el cumplimiento de la obligación.⁴³
49. Al respecto, los accionantes han señalado que el Ministerio de Defensa es el órgano encargado del cumplimiento de las obligaciones de la Ley 83 y que, para el efecto debe coordinar con el ISSFA para el pago de la indemnización y de la pensión vitalicia mensual de montepío. Asimismo, solicita que se ordene el pago de los valores correspondientes según los criterios establecidos en la sentencia 011-16-SIC-CC y los intereses desde que la obligación se volvió exigible.
50. En consecuencia, este Organismo considera que la medida adecuada y suficiente para el cumplimiento de las obligaciones exigidas es ordenar que el Ministerio de Defensa entregue los montos correspondientes a las indemnizaciones y a las pensiones de montepío desde que la obligación se volvió exigible, esto es desde el fallecimiento de los ex militares Luis Enrique Ruiz Carrera y Edwin Fernando Flores Larco el 11 de abril de 1999. Cabe señalar que el objeto de la acción por incumplimiento es garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, es decir, verificar si el sujeto pasivo de la obligación ha cumplido o no con la normativa. Por lo que, los criterios para la determinación de los valores económicos derivados de las obligaciones incumplidas no es competencia de esta Corte. Sin perjuicio de ello, al ser una garantía constitucional, esta Corte de conformidad al artículo 19 de la LOGJCC,

⁴³ CCE, sentencia 13-21-AN/23, 30 de agosto de 2023, párr.75.

considera pertinente remitir al Tribunal Distrital Contencioso Administrativo⁴⁴ para que cuantifique el monto de la reparación económica derivada del incumplimiento de las normas establecidas en los artículos 3 y 4 de la Ley 83 en favor únicamente de los accionantes de las causas 58-23-AN/25 y 13-24-AN/25 (acumulada).

9. 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. **Aceptar** la acción por incumplimiento 58-23-AN/25 y 13-24-AN (acumulado)
2. Declarar el incumplimiento de las obligaciones contenidas en los artículos 3 y 4 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995 reformada en 1996 por parte del Ministerio de Defensa Nacional.
3. Disponer que el Ministerio de Defensa Nacional dé cumplimiento con las obligaciones establecidas en los artículos 3 y 4 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995 reformada en 1996, esto es pago de la indemnización y del montepío. Para el efecto, se remite copias de la presente causa al Tribunal Distrital Contencioso Administrativo, a fin de que determine el monto de reparación integral producto del incumplimiento de las obligaciones normativas y que posterior a ello, el Ministerio de Defensa realice el pago respectivo.
4. Notifíquese y cúmplase.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

⁴⁴ CCE, sentencia 11-22-AN/24, 16 de agosto de 2024, párr. 62 y sentencia 45-17-AN /21, 18 de agosto de 2021, párr. 54.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de junio de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 58-23-AN/25

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Teresa Nuques Martínez

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), respetuosamente formulo el presente voto salvado de los argumentos esgrimidos en la sentencia 58-23-AN/25 (“**sentencia de mayoría**”).
2. En dicha decisión, las pretensiones de los accionantes fueron aceptadas luego de verificar el cumplimiento del reclamo previo y la exigibilidad de la norma presuntamente incumplida. En los siguientes términos:

los accionantes 1 y 2: (i) dirigieron su reclamo previo a Luis Lara Jaramillo, Ministro de Defensa Nacional de ese entonces [...] En consecuencia, los accionantes cumplieron con la realización del reclamo previo como requisito de la acción por incumplimiento. [...].¹ [y]

[D]e acuerdo con el ámbito de aplicación del Reglamento a la Ley 83 (art.2) este tenía como fin reglamentar los beneficios única y exclusivamente para el “personal militar, policial y civil” que actuó “durante el conflicto bélico de 1995”, mas no para quienes se convirtieron en beneficiarios de la Ley 83 producto de la reforma de 1996.²

Por ende, esta Corte concluye que para quienes se convirtieron en beneficiarios a partir de la reforma publicada el 08 de mayo de 1996 de la Ley 83, **las obligaciones contenidas en el artículo 3 y 4 son claras, expresas y exigibles, pues no media plazo o condición que esté pendiente de verificarse**³ (énfasis agregado).

3. Sobre la base de ello, la sentencia de mayoría decidió aceptar las demandas, declarar el incumplimiento de las normas alegadas y disponer que el Ministerio de Defensa en coordinación con el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (“**ISSFA**”) de cumplimiento a las mismas.
4. Al respecto, la suscrita no coincide con la decisión, en tanto debía considerarse que: i) el reclamo previo también debía presentarse ante el ISSFA como ente obligado, según decisiones previas de esta Corte; ii) la exigibilidad de la norma no nace de la aplicación -o no- del Reglamento a la Ley 83 de 1995, sino del artículo 2 segundo inciso de la Ley 83 reformada en 1996; y, iii) las normas presuntamente incumplidas no son

¹ Sentencia de mayoría, párr. 27.

² Sentencia de mayoría, párr. 39.

³ *Ibid.*, párr. 41.

exigibles en tanto para verificar el cumplimiento de la condición, debe realizarse un examen interpretativo de la norma; lo cual, escapa de los límites de la garantía analizada.

1. Antecedentes relevantes

5. Con la finalidad de evitar la redundancia en los hechos, el presente acápite recoge los elementos trascendentes para el análisis de este voto, de la siguiente manera:

5.1. El 31 de marzo de 1995, se publicó en el Registro Oficial, la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico (“**Ley 83 de 1995**”). Esta norma establecía prerrogativas y beneficios para los combatientes en el conflicto armado del Alto Cenepa, siempre que: i) se cumpla con los plazos establecidos en dicha ley; y, ii) se observe el Reglamento emitido para el efecto.

5.2. Posterior a la culminación de dicho conflicto armado y con la finalidad de extender los beneficios a las personas o derechohabientes de quienes i) no fueron combatientes, pero ii) fallecieron o adquirieron una discapacidad producto de las actividades de levantamiento de minas se reformó la Ley 83 en 1996, reforma que fue publicada en el Registro Oficial de 08 de mayo de ese año (“**Ley 83 reformada**”). En lo principal, se agregó un segundo inciso al artículo 2, de la siguiente manera:

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 (énfasis agregado).

5.3. Los accionantes ¹⁴ y ²⁵ son derechohabientes de: i) el militar Luis Enrique Ruiz Carrera; y de ii) el militar Edwin Fernando Flores Larco. Los dos funcionarios

⁴ Ximena Alexandra López Valarezo (cónyuge sobreviviente), Ricardo Andrés Ruiz López y Josué Sebastián Ruiz López (herederos - hijos).

⁵ María Augusta Villavicencio Almeida (cónyuge sobreviviente), Nicole Carolina Flores Villavicencio y Juan Fernando Flores Villavicencio (herederos - hijos).

fallecieron el 11 de abril de 1999 en actos de servicio, pues se encontraban ejerciendo sus actividades como piloto y copiloto, respectivamente, “en la brigada de aviación del ejército No. 15 ‘Paquisha’ [quienes además] conformaba[n] la tripulación del helicóptero Súper Puma de matrícula E-460, que sufrió el accidente el 11 de abril del 1999 en la Cordillera del Cóndor, cumpliendo la Comisión Demarcatoria Ecuatoriana-Peruana”.⁶

- 5.4. Asimismo, mediante Acuerdo 0991994 de 01 de mayo de 1999 de la Junta de Calificación de Prestaciones del ISSFA se determinó que el **sinistro** se produjo:

cuando se dirigía[n] hacia el Destacamento ‘CONDOR MIRADOR’, con el **equipo de localización y ubicación con GPS, para el lanzamiento de la plataforma para inicio de desminado** en el hito No. 17 frente al Observatorio No. 3, elementos del Ejército peruano **han escuchado un ruido anormal de los motores e inmediatamente se ha precipitado a tierra produciendo una explosión** que fue la causa para el incendio de la nave, falleciendo todos los ocupantes, determinándose que **su deceso se produce en actos del servicio**⁷ (énfasis agregado).

- 5.5. Posterior a ello, el 28 de junio de 2023 y el 04 de julio de 2023, los accionantes 2 y 1 presentaron su reclamo previo ante el Ministerio de Defensa. En dicho documento, solicitaron el cumplimiento de los artículos 3 y 4 de la Ley 83 reformada por considerarse beneficiarios. En particular, dichos artículos disponen lo siguiente:

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.

Art. 4.- Pensiones de Montepío. - Establécese una pensión vitalicia mensual de montepío en 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. Si el combatiente fallecido fuere ascendido post mortem, la remuneración será la que corresponda al nuevo grado o función.

⁶ Oficio 13-15BAE-c-b1-62 de 10 de diciembre de 2013 emitido por la Brigada de Aviación del Ejército número 15 “Paquisha; foja 2 del expediente 58-23-AN.

⁷ Foja 3 del expediente 58-23-AN.

2. Disidencia

2.1. El ISSFA como obligado ante el cual correspondía presentar el reclamo previo

6. El artículo 54 de la LOGJCC determina que para que proceda la presente garantía y se configure el incumplimiento, primero “la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla”. La verificación de dicho requisito resulta sustancial durante el análisis de la procedencia de la causa, pues debe cumplir con los siguientes parámetros:
- i) **Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;**
 - ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
 - iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
 - iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa⁸ (énfasis agregado).
7. El primer requisito reviste una relevancia tal que es aquel que conjuga la posibilidad del cumplimiento de la norma presuntamente incumplida, por parte del ente obligado, en el caso de ser procedente. De modo que, la garantía analizada –en principio– no podría prosperar si previamente no se ha hecho el reclamo correspondiente a la entidad encargada de dar cumplimiento a la obligación que se exige.
8. Ahora bien, durante la resolución de casos similares, la jurisprudencia constitucional ha determinado que los obligados al cumplimiento del artículo 3 de la Ley 83 son tanto el Ministerio de Defensa como el ISSFA.
9. En las sentencias 38-15-AN/21 y 11-18-AN/21 se verificó que el reclamo previo se había presentado tanto ante el Ministerio como ante el ISSFA. En esta última decisión, la Corte Constitucional reconoció expresamente que: “en cuanto al obligado a ejecutar la prestación [del artículo 3 de la Ley 83], esta Corte observa que, si bien este no se encuentra determinado en ese artículo, este es determinable, pues según el artículo 137 y la disposición transitoria de la Ley No. 83 **corresponde al ISSFA y al Ministerio de Defensa cumplirla** con los recursos transferidos por el Ministerio de Finanzas”. De ahí que, para exigir el cumplimiento del artículo 3 de la Ley 83 de 1995 no resulta suficiente dirigir el reclamo previo al Ministerio de Defensa, sino que también corresponde presentarlo ante el ISSFA.

⁸ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

10. En el presente caso, se evidencia de los antecedentes que el reclamo previo no fue presentado ante esta entidad, de modo que este Organismo se encontraba impedido de avanzar en el análisis frente a una omisión atribuible a los accionantes.
11. Por su parte, el artículo 4 de la Ley 83 reformada prescribe el establecimiento de una pensión de montepío. Si bien esta norma no determina expresamente el obligado a cumplirla, resulta fácilmente determinable según los parámetros de esta Magistratura.⁹ Esto porque el beneficio del montepío nace principalmente de la protección otorgada en el marco de la seguridad social; al respecto, ya en pronunciamientos anteriores referidos al montepío de servidores de las Fuerzas Armadas (“FFAA”) se ha verificado que el obligado a dar cumplimiento a este beneficio es el ISSFA.¹⁰
12. Sobre la base de los antecedentes expuestos, se encuentra que, para el cumplimiento de esta norma, tampoco se dirigió el reclamo previo ante esta institución. En consecuencia, al evidenciar que los accionantes no presentaron su reclamo previo ante todas las entidades llamadas a satisfacer la obligación, no era procedente avanzar con el análisis de la presente acción. Sin embargo, el voto de mayoría continuó con la sustanciación de la causa.
13. A pesar de que la suscrita considera que el análisis de la acción debió agotarse en la inexistencia del reclamo previo de conformidad con la jurisprudencia, estima que es idóneo referirse a los argumentos otorgados por la sentencia de mayoría para justificar la exigibilidad; y, a la actividad interpretativa restringida a esta garantía.

2.2. La exigibilidad de la norma no nace de la aplicación -o no- del Reglamento a la Ley 83 de 1995, pues dicho régimen jurídico regula circunstancias diferentes a las del caso *in examine*

14. La sentencia de mayoría fundamenta la exigibilidad de la norma en que, según la disposición transitoria de la Ley 83 de 1995, esta determinaba que el pago se dé luego de los 60 días subsiguientes a la promulgación de la ley;¹¹ y, en que el listado dispuesto por el Reglamento no es aplicable al presente caso.

⁹ CCE, sentencia 15-20-AN/20, párr. 29-31.

¹⁰ Por ejemplo, revisar CCE, sentencias 2-18-AN/23, 06 de septiembre de 2023, párr. 21; 65-16-AN/22, 08 de diciembre de 2022, párr. 12.

¹¹ Disposición transitoria. - Los beneficios económicos contemplados en esta Ley 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 antes señalado, los recursos necesarios para el total cumplimiento de las obligaciones emanadas de esta Ley.

15. Al respecto, este voto encuentra dirimente dejar claro el régimen aplicable para cada beneficio, pues de ello dependen los criterios de exigibilidad de las normas presuntamente incumplidas y la existencia –o no– de condiciones para su cumplimiento:
- 15.1. *Primero*. La Ley 83 de 1995 establecía beneficios bajo la condición de: i) estar en la lista emitida por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, según lo disponía el Reglamento de la misma ley; y, ii) que los pagos se den luego de los 60 días determinados en la disposición transitoria precitada.
- 15.2. *Segundo*. La Ley 83 reformada en 1996 requeriría la verificación de la condición establecida en el inciso segundo del artículo 2 que determina a los beneficiarios en tanto **“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”** [énfasis agregado].
16. Es así que los criterios de la Ley 83 de 1995 no pueden ser asimilables a la Ley 83 reformada en 1996. Pues tanto el Reglamento como la disposición transitoria fueron previstas para los beneficios de la Ley 83 de 1995. Por su parte, la Ley 83 reformada en 1996 prescribe una condición diferente.
17. En este punto, es necesario precisar que tanto la sentencia 38-15-AN/21 como la sentencia 11-18-AN/21 resolvieron escenarios de presunto incumplimiento en el marco de la Ley 83 de 1995; es decir, una ley diferente a la actualmente analizada. En consecuencia, *el análisis de la exigibilidad* de las normas en aquellos casos *no corresponde al mismo* para el presente supuesto, pues como quedó expresado anteriormente, la Ley 83 reformada en 1996 –analizada en este caso– establece condiciones diferentes a las determinadas para la Ley 83 de 1995.
18. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha determinado que “para que una obligación sea exigible no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse”.¹² En el presente caso, el voto de mayoría debía verificar si existían plazos o condiciones pendientes de ser verificados para la procedencia de la acción; esto, con base en la Ley 83 reformada en 1996 y no en la Ley 83 de 1995. Pues, como quedó detallado, las disposiciones de las leyes antedichas tienen un régimen jurídico aplicable diferente la una de la otra.

¹² CCE, sentencia 15-20-AN/20, párr. 31.

19. Para el caso *in examine*, este voto encuentra que la Ley 83 reformada en 1996 prescribía como condición que, para ser beneficiario de esta Ley, debe examinarse que los militares hayan fallecido o 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” [énfasis agregado]. La verificación de tal calidad permitiría identificar si una persona es o no beneficiaria, caso contrario, el espectro de beneficiarios tendería a volverse indeterminado y el beneficio se otorgaría fuera de lo prescrito por la ley *correspondiente*.
20. En consecuencia, este Organismo no podría determinar la exigibilidad de una norma posterior con base en los plazos y condiciones de una ley anterior como lo sugiere la sentencia de mayoría. Son estos criterios, los que la suscrita considera que debían ser observados y desarrollados en la sentencia de mayoría para determinar i) las condiciones de la Ley 83 reformada en 1996; y de haberlos, ii) verificar si se cumplen para los accionantes 1 y 2.

2.3. Límites de la acción por incumplimiento frente a normas que requieren interpretación

21. De conformidad con la CRE y la LOGJCC, la acción por incumplimiento tiene como finalidad garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se exige contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.¹³
22. De manera complementaria al acápite antes desarrollado, este voto considera necesario referir las limitaciones de la acción por incumplimiento frente a normas que no son claras, expresas o exigibles *per se*. Particularmente, en lo que atañe a cuestiones de interpretación, esta Magistratura ha indicado que “no le corresponde interpretar ni desarrollar el contenido de disposiciones normativas a través de una acción por incumplimiento”.¹⁴ En su lugar, le compete exclusivamente “verificar si la obligación contenida en la norma se encuentra cumplida”. Lo cual, en este caso, no se ha determinado por la sentencia de mayoría.

¹³ CRE, arts. 436.5 y 93; y, LOGJCC, arts. 52 y 54.

¹⁴ CCE, 3-22-AN/24, 04 de abril de 2024, párr. 65.

23. Como se detalló en los párrafos anteriores, la exigibilidad de la Ley 83 reformada en 1996 debía partir del cumplimiento de la condición determinada en el inciso segundo del artículo 2 de dicha norma. Esta, respondía a la verificación del ejercicio de “actividades en el levantamiento de los campos minados”.
24. Si bien las actividades de transporte aéreo -en las que se encontraban los militares identificados en el párrafo 5.3 de este voto- *podrían* estar incluidos en este parámetro, para llegar a esa conclusión se requiere de una interpretación de la norma; competencia que no le está reconocida a esta Corte en el marco de una acción por incumplimiento, pues requeriría de un estándar probatorio propio de otras vías.
25. Si bien la sentencia de mayoría cita una serie de documentos,¹⁵ ninguno de ellos expresa que el piloto o el copiloto se encontraban en “actividades en el levantamiento de los campos minados”. En su lugar, se afirma que se encontraban en “actos de servicio”; lo cual es propio de un funcionario en servicio activo que está ejerciendo labores institucionales; y, podría no ser equiparable a encontrarse en “actividades en el levantamiento de los campos minados”. Es así que, por su ambigüedad, el cumplimiento de la condición que debe alcanzarse requeriría de interpretación, lo cual pone en tensión el límite de las competencias de la Corte frente aquellas acciones en las que la actividad probatoria e interpretativa resulta natural.
26. Sobre la base del análisis realizado, este voto estima que:
- 26.1. Primero**, la verificación del reclamo previo en la fase de sustanciación habilita un pronunciamiento sobre la procedencia de la garantía. En el presente caso, dicho reclamo no fue presentado ante una de las entidades obligadas -ISSFA- a cumplir las normas alegadas. Por lo tanto, el análisis debía agotarse en la verificación de este requisito en cuestión previa.
- 26.2. Segundo**, la exigibilidad de una norma debe observar el régimen jurídico aplicable a la misma. Para el caso concreto, la exigibilidad de la norma no nace de la aplicación -o no- del Reglamento a la Ley 83 de 1995 o su disposición transitoria, sino del artículo 2 segundo inciso de la Ley 83 reformada en 1996; pues, esta norma establece la condición de participación en “actividades en el levantamiento de los campos minados” como punto previo a la determinación de la procedencia de los beneficios. Caso contrario, la constatación de la exigibilidad con base en un régimen diferente abriría la puerta a la indeterminación de beneficiarios.

¹⁵ Sentencia de mayoría, párr. 43.

- 26.3. **Tercero**, las normas presuntamente incumplidas no son exigibles – exclusivamente en el marco del segundo inciso del artículo 2 de la Ley 83 reformada en 1996– en tanto para verificar el cumplimiento de la condición, debe realizarse un examen interpretativo de la norma; lo cual, escapa de los límites de la garantía analizada. Pues, para llegar a la conclusión de la existencia –o no– del beneficio debería alcanzarse un estándar probatorio e interpretativo propio de la justicia ordinaria; y, que, en principio, no le está habilitado a la Corte en esta garantía.
27. A criterio de esta disidencia, todo lo expuesto debía ser considerado por la sentencia de mayoría, con la finalidad de analizar de manera integral el proceso, evitando superponerse a sus contornos.

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 58-23-AN, fue presentado en Secretaría General el 01 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 12:04; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 58-23-AN/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento con la decisión adoptada. Las razones de mi discrepancia, manifestadas en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se expondrán a continuación.
2. Los accionantes demandan el cumplimiento de los artículos 3 y 4 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995 (“**Ley**”). Esta establecía indemnizaciones a favor de “[l]os deudos de los fallecidos en las zonas de operaciones y los heridos graves, que quedaren en situación de invalidez total o parcial”, así como una pensión de montepío vitalicia en beneficio de los deudos. En 1996, esta Ley fue reformada y el artículo 2 dispuso

[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 [énfasis añadido].

3. Los accionantes sostienen que son deudos de militares que fallecieron en actividades de levantamiento de campos minados colocados para la defensa del territorio nacional, tras el conflicto del Alto Cenepa. Específicamente, que Luis Ruiz Carrera y Edwin Flores Larco eran piloto y copiloto de un helicóptero que sufrió un siniestro mientras trasladaba miembros de las Fuerzas Armadas para cumplir una misión de desminado. Al respecto, el Ministerio de Defensa alegó que las referidas personas sí fallecieron en servicio activo, pero que “su labor no fue quitar los explosivos de una zona”, sino realizar la demarcación del territorio ecuatoriano y “la prestación de apoyo logístico de transporte aéreo para el lanzamiento de la plataforma GPS previo a iniciar el desminado”.
4. El párrafo 31 del voto de mayoría concluye que la obligación cuyo cumplimiento se demanda es clara. Entre otras razones, debido a que el artículo 2 de la Ley 83 reformada, “[...] no se restringe a quienes murieron en las zonas de combate durante las acciones de armas en el Alto Cenepa, sino que también abarca a quienes participaron en las actividades en el levantamiento de los campos minados [...]”. De forma que asume que los accionantes son sujetos activos de la obligación porque las actividades que realizaban Luis Ruiz Carrera y Edwin Flores Larco, cuando

fallecieron en servicio, eran de “levantamiento de los campos minados”, en los términos del citado artículo 2 de la Ley reformada.

5. Sin embargo, de los argumentos de los accionantes y del Ministerio de Defensa,¹ se advierte que hay un desacuerdo originado en un equívoco verbal, puesto que ambas partes le dan un significado diferente al texto de la norma “actividades en el levantamiento de los campos minados que fueron colocados”. Para los accionantes, las actividades de sobrevuelo que realizaban Luis Ruiz Carrera y Edwin Flores Larco eran de levantamiento de los campos minados. Mientras que, para el Ministerio de Defensa, dichas actividades no lo eran, por lo que no estarían incluidas en el supuesto de la norma para recibir los beneficios.
6. El voto de mayoría confunde la certeza sobre los hechos con la certeza sobre la interpretación normativa: si Luis Ruiz Carrera y Edwin Flores Larco realizaban o no actividades de sobrevuelo, con la determinación sobre si dichas actividades eran o no de levantamiento de los campos minados. La estipulación del significado del texto en disputa no puede ser calificado como verdadero o falso, como los hechos; y, por lo tanto, no puede ser refutado mediante la invocación de hechos. Entonces, no cabe afirmar que, debido a que no hay controversia respecto de los hechos, las actividades que realizaban los mencionados piloto y copiloto pueden ser catalogadas como de levantamiento de los campos minados.
7. Resolver la disputada indeterminación del texto de la norma era indispensable para establecer si la condición de los accionantes era o no subsumible en el supuesto de hecho de la norma. Y, en consecuencia, si eran o no sujetos activos de la obligación. No obstante, aquello es una cuestión de interpretación que no puede resolverse a través de una acción por incumplimiento.
8. El alcance del criterio de claridad, desarrollado por la jurisprudencia de esta Corte en el marco de esta acción, está acotado a que la obligación y sus elementos tengan un significado evidente y no suponga un problema argumentativo complejo, que tendría que solventarse por otras vías. En este caso, había una vía para dilucidar si la condición de los accionantes correspondía o no con el supuesto de la norma: esta era la contenciosa administrativa.
9. Considero que las obligaciones cuyo cumplimiento se demandan en el presente caso, no cumplen con el criterio de claridad exigible a las acciones por incumplimiento. Debido a que entraña la ya descrita cuestión interpretativa que lo convierte en un caso no evidente (en tipología argumentativa, en un caso difícil). La cual atañe a si las actividades de sobrevuelo realizadas por los fallecidos piloto y copiloto eran o no eran

¹ Expuestos en los párrafos 11, 12 y 17 del voto de mayoría.

actividades de levantamiento de campos minados. Para contestar esta pregunta, que es parte del supuesto de hecho de la norma y que generaría el deber, se tendría que realizar una cadena de inferencias y un desarrollo argumentativo complejo, situación que no se corresponde con el diseño de la acción por incumplimiento.

10. Por ende, la conclusión del primer problema jurídico sería que no se cumple con el requisito constitucional de claridad de la obligación. Y, por ello, el análisis no tendría que haber continuado. Por el contrario, la acción debió ser desestimada.
11. Por las razones esgrimidas, considero que el voto de mayoría no fundamentó debidamente la decisión de aceptar la acción por incumplimiento.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 58-23-AN fue presentado en Secretaría General el 03 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 13:00; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 58-23-AN/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del voto de mayoría de la sentencia 58-23-AN/25, por las razones que se exponen a continuación:
2. La sentencia de mayoría aceptó la acción por incumplimiento de los artículos 3 y 4 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995 (“**Ley 83**”),¹ presentada en contra del Ministerio de Defensa (“**Ministerio de defensa o entidad accionada**”). La decisión de mayoría determinó que, **(i)** los accionantes cumplieron con el requisito sustancial de reclamo previo; **(ii)** los artículos 3 y 4 de la Ley 83 contienen una obligación de hacer que es clara, expresa y exigible; y, **(iii)** el Ministerio de defensa incumplió con las obligaciones contenidas en las normas demandadas.
3. Mi desacuerdo con esta decisión radica en que el voto de mayoría debió considerar: **(i)** si las normas impugnadas cumplían con el parámetro de claridad; **(ii)** si es posible analizar mediante una acción por incumplimiento si los exmilitares fallecidos se encontraban en actividades de desminado; y, **(iii)** si las normas impugnadas eran exigibles.

(i) Sobre la claridad de las normas

4. La sentencia de mayoría determinó que las normas impugnadas contienen una obligación clara por cuanto, el sujeto activo y la obligación se encuentran determinadas en ambas disposiciones, y el sujeto pasivo es fácilmente determinable. Así, respecto del artículo 3, señaló que “esta norma contempla una serie de indemnizaciones que varían dependiendo del sujeto activo de la obligación”. También afirmó que el ámbito de la aplicación de la Ley 83 “no se restringe únicamente a quienes murieron en las zonas de combate durante las acciones de armas en el Alto Cenepa, sino que también abarca a quienes participaron en las actividades en el levantamiento de los campos minados”. Respecto del artículo 4, determinó que el sujeto activo de la obligación serían los deudos de quienes fallecieron en actividades de desminado. En cuanto al sujeto pasivo de las obligaciones demandadas, mencionó

¹ La acción extraordinaria de protección fue presentada por: Ximena Alexandra López Valarezo, Ricardo Andrés Ruiz López y Josué Sebastián Ruiz López en su calidad de viuda e hijos del fallecido exmilitar Luis Enrique Ruiz Carrera; y, María Augusta Villavicencio Almeida, Nicole Carolina Flores Villavicencio y Juan Fernando Flores Villavicencio en su calidad de viuda e hijos del fallecido exmilitar Edwin Fernando Flores Larco (“**accionantes**”).

que es fácilmente determinable que “más allá de quien deba transferir los recursos (Ministerio de Economía y Finanzas) o realizar las liquidaciones (ISSFA), el responsable del cumplimiento de la ley y, en consecuencia, del cumplimiento de la obligación es el Ministerio de Defensa” conforme el artículo 13 y la disposición transitoria de la Ley 83.

5. En mi opinión, el voto de mayoría mediante una **interpretación extensiva** de los hechos, reconoció que los exmilitares Luis Enrique Ruiz Carrera y Edwin Fernando Flores Larco, habrían fallecido en actividades de levantamiento de los campos minados que fueron colocados para la defensa territorial en todos los sectores limítrofes con el Perú. En esta conclusión, el voto de mayoría no consideró que, el Ministerio de Defensa no reconoció que los fallecimientos ocurrieran en el contexto de dichas labores de desminado. Tampoco consideró que dicha entidad determinó que ambos exmilitares murieron en actos de servicio, lo cual, no permite inferir que estos estuvieran vinculados directamente a actividades de desminado. Es decir, el voto de mayoría optó por interpretar extensivamente la Ley 83 reformada para identificar al sujeto activo de las normas demandadas.
6. Al respecto, esta Corte ha sido enfática en señalar que la norma objeto de una acción por incumplimiento es clara cuando los elementos de la obligación (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) están determinados o pueden ser fácilmente determinables. Además, la obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación.²
7. En este contexto, y en concordancia con lo ya dicho por esta Corte, considero que el sujeto activo de la obligación demandada no se encuentra determinado ni resulta fácilmente determinable en las normas invocadas. Para identificarlo, el voto de mayoría recurrió a interpretaciones extensivas de los hechos, como aquella que supone reconocer que los exmilitares fallecieron en actividades de desminado, a pesar de que dicho hecho no fue admitido por el Ministerio de Defensa, y que perdieron la vida en un lamentable accidente aéreo.
8. Por esta razón, estimo que las obligaciones demandadas no contienen una obligación clara y, en consecuencia, el voto de mayoría no debió haber realizado más consideraciones al respecto y desestimado la acción.

(ii) Sobre la procedencia de analizar en una acción por incumplimiento las actividades realizadas por los exmilitares fallecidos

² CCE, sentencia 37-13-AN/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 38.

9. La sentencia de mayoría reconoció que los exmilitares Luis Enrique Ruiz Carrera y Edwin Fernando Flores Larco fallecieron en actividades de levantamiento de los campos minados, pese a que el Ministerio de Defensa determinó que el fallecimiento de los exmilitares se dio en cumplimiento de sus funciones, sin determinar un hecho, circunstancia o actividad en particular.
10. En función de lo mencionado, considero que el hecho de que la sentencia de mayoría, concluya que los exmilitares fallecieron realizando “actividades de desminado”, implica que este Organismo **reconozca la existencia de un derecho** a favor de los deudos de los exmilitares en el marco de una acción por incumplimiento. Este reconocimiento supera el objeto y la naturaleza jurídica de esta acción basada en una interpretación extensiva de los hechos relacionada con que los exmilitares efectivamente fallecieron ejecutando labores de desminado.
11. Lo dicho en el párrafo *supra*, en mi opinión es contrario al objeto de la acción por incumplimiento relacionada con el garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico cuando la norma cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible (art. 93 CRE). En igual sentido, la Constitución añade que esta garantía busca garantizar la aplicación de normas que no sean ejecutables por las vías ordinarias (art. 436.5 CRE). Además, esta Magistratura ha indicado que esta acción no puede ser utilizada como una acción subsidiaria para la protección de derechos que deben ser declarados en un juicio de conocimiento, en el que se presenten pretensiones y pruebas.³ Por tanto, la justicia ordinaria sería la vía idónea y eficaz para exigir el reconocimiento de un derecho y no la acción por incumplimiento de norma.
12. Por lo expuesto, resulta evidente que los accionantes pretendían usar esta acción con fines contrarios al objeto de la misma, lo cual desnaturaliza a la acción por incumplimiento. En consecuencia, sostengo que no resultaba procedente, en el marco de una acción por incumplimiento, determinar mediante una interpretación extensiva que los exmilitares Luis Enrique Ruiz Carrera y Edwin Fernando Flores Larco fallecieron en el desarrollo de actividades de levantamiento de campos minados en los sectores limítrofes con el Perú. Especialmente si ello conllevaba el reconocimiento de un derecho subjetivo a favor de los accionantes. Para dicho efecto, existe la vía ordinaria, a la cual pudieron acudir los accionantes para el ejercicio oportuno de sus derechos.

(iii) Sobre la exigibilidad de las normas

³ CCE, sentencia 60-18-AN/21, 15 de septiembre de 2021, párr. 47; y sentencia 11-12AN/19, 20 de agosto de 2019, párr. 24.

13. Este Organismo ha determinado que para que una norma sea exigible mediante una acción por incumplimiento no debe estar sujeta al cumplimiento de un plazo o condición.⁴ Además, estableció que “[d]e conformidad con la LOGJCC estos requisitos son concurrentes, por lo cual deben ser cumplidos en su totalidad”.
14. Al respecto, la sentencia de mayoría analizó la Ley 83 de 1995, su reglamento general y la Ley 83 reformada en 1996, y concluyó:
- i) que la Ley 83 establecía que los beneficios económicos debían pagarse en un plazo no mayor a sesenta días; y, ii) que en el artículo 2 del Reglamento a la Ley 83 se disponía que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas debía elaborar una lista en el plazo máximo de ciento ochenta días desde la expedición del Reglamento. “Por lo que, para efectos de ser beneficiario de la Ley 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.
15. Posteriormente, la sentencia de mayoría en su análisis añadió que los accionantes eran deudos de exmilitares que fallecieron en actividades de desminado en 1999. Por esta razón, consideraron que las condiciones fácticas del caso *in examine* eran distintas. Así, concluyeron que los accionantes eran beneficiarios de la Ley 83 reformada en 1996 y no les aplicaba las mismas condiciones de exigibilidad planteados en la Ley 83 de 1995. Por tanto, la sentencia de mayoría, determinó que las normas demandadas cumplen con el criterio de exigibilidad al no mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse para el cumplimiento de la obligación.
16. Respecto de lo mencionado *supra*, desde mi perspectiva, la sentencia de mayoría se vio forzada a analizar si a los accionantes les aplicaba o no las mismas condiciones de exigibilidad determinadas tanto en la Ley 83 de 1995 y su reglamento, con la Ley 83 reformada de 1996. Ya que, en esta última no mediaba ningún plazo o condición para ser exigible. Este hecho conllevó a que la mayoría desarrolle el contenido de otras normas que no fueron demandadas, lo que también era una señal de que la obligación no era clara, expresa y exigible.
17. Por lo expuesto, considero que no le correspondía a esta Corte interpretar de manera extensiva, ni desarrollar el contenido de disposiciones normativas a través de una acción por incumplimiento.⁵ Tampoco, equiparar las condiciones de exigibilidad en función de la Ley 83 de 1995 y su reglamento, con la Ley 83 reformada en 1996. Por consiguiente, estimo que se debió determinar que las normas impugnadas no eran exigibles.

⁴ CCE, sentencias 37-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 39; y 41-12-AN/19, 16 de octubre de 2019, párr. 19.

⁵ CCE, sentencia 3-22-AN/24, 4 de abril de 2024, párr. 65.

- 18.** Por todas las consideraciones expuestas, considero que le correspondía al Pleno de la Corte desestimar la acción por incumplimiento.

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 58-23-AN y acumulado fue presentado en Secretaría General el 03 de julio de 2025, mediante correo electrónico a las 16:17; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL