



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Oficio No. T. 508-SGJ-25-0119
Quito, 16 de abril de 2025

Señorita
Rebeca Viviana Veloz Ramírez
PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL
En su Despacho. –

De mi consideración.

Mediante Oficio Nro. AN-RVVR-2025-0008-O de 20 de marzo de 2025, la Asamblea Nacional remitió a la Presidencia de la República el proyecto de **“LEY DE SERVICIO CÍVICO MILITAR VOLUNTARIO, RESERVAS E IDENTIFICACIÓN MILITAR”**, discutido y aprobado en segundo debate, el 18 de marzo de 2025, para la correspondiente sanción u objeción presidencial.

En este contexto, en ejercicio de las potestades conferidas por los artículos 137 y 138 de la Constitución de la República del Ecuador, notifico a usted y por su digno intermedio a la Asamblea Nacional, con la **OBJECCIÓN TOTAL** al referido proyecto de Ley, que se fundamenta en que, la aplicación de las disposiciones aprobadas por la Asamblea Nacional afectaría el régimen de administración del personal de las Fuerzas Armadas, en cuanto del texto remitido, en su forma como se encuentra redactado, se podría entender que se crearía un subsistema ambiguo de administración del personal en servicio cívico militar voluntario y del personal de reserva. Normativa que transgrede el derecho a la seguridad jurídica, específicamente en sus componentes de certidumbre y previsibilidad.

Tómese en cuenta que la implementación de normas ambiguas o poco precisas conllevan, generalmente, un riesgo de vulneración a derechos fundamentales y principios constitucionales, puesto que son faltos de claridad, publicidad y, en algunos casos, legalidad, que deben tener todas las normas que serán aplicadas dentro del ordenamiento jurídico vigente.

Este tipo de transgresión impacta los componentes del derecho, reconocidos en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, mismos que demandan la certidumbre, y la seguridad jurídica que se debe brindar como Estado al estatus o situación jurídica de las personas.

Por lo expuesto, sustento mi objeción total en los siguientes términos:

I DE LAS INFRACCIONES Y EL PROCESO SANCIONATORIO EN EL SERVICIO CÍVICO MILITAR VOLUNTARIO

El Título IV del proyecto de “Ley de Servicio Cívico Militar Voluntario, Reservas e Identificación Militar”, propone normas respecto a la competencia disciplinaria, la clasificación de las faltas disciplinarias, la tipificación de faltas graves y muy graves, exámenes toxicológicos o pruebas de confianza, entre otros que incluye el procedimiento para conocer y resolver las faltas “*graves y muy graves*”; normas que se encuentran dirigidas para los “*conscriptos*” que cumplen el servicio cívico militar voluntario; sin embargo, la normativa en la forma como está redactada, vulnera los derechos de las personas al debido proceso en la garantía de motivación y el derecho a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 76, numeral 7, literal l); y, 82 de la Constitución.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

La Constitución de la República del Ecuador, en el artículo 83, dispone que son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, el acatar y cumplir la Constitución, la ley y las disposiciones legítimas de autoridad competente; para ello, no se podrá alegar su desconocimiento, pues la ignorancia, no excusa a nadie de su cumplimiento -Ignorantia legis neminem excusat-, tal como lo prevé el artículo 13 del Código Civil.

En este sentido, el proyecto de Ley aprobado por la Asamblea Nacional, no determina con claridad los deberes, responsabilidades, derechos, obligaciones y prohibiciones de las personas que se encuentran en el servicio cívico militar voluntario y en las reservas; es así que, en caso de incumplir o contravenir las disposiciones legales, la responsabilidad administrativa, que posterior al debido proceso deberá determinarse, no cuenta con reglas claras, contraviniendo de esta manera, el elemento de certeza que forma parte de la seguridad jurídica.

De lo mencionado, el ordenamiento constitucional es claro en determinar que ninguna persona estará exenta de responsabilidades por los actos, hechos u omisiones realizados en el ejercicio de sus funciones; sin embargo, esta obligación incluye, en el caso de incumplirla, la garantía básica del derecho a la defensa, como valor elemental que toda persona tiene derecho a las garantías mínimas para asegurar un resultado justo y equitativo dentro de un proceso.

En este orden de ideas, todo lo referente al régimen disciplinario deberá ser analizado de forma técnica y legal, previo a proponer el proyecto de “Ley de Servicio Cívico Militar Voluntario, Reservas e Identificación Militar”, cumpliéndose lo dispuesto en la Constitución de la República, y demás normativa vigente.

II DE LAS PERSONAS QUE CONFORMAN LA RESERVA MILITAR

El proyecto de “Ley de Servicio Cívico Militar Voluntario, Reservas e Identificación Militar” propone en el Título V, sobre la Reserva Militar, lo siguiente: “(...) *la situación jurídico – militar mediante la cual las ciudadanas y ciudadanos en edad militar, que no se encuentren en servicio activo en las Fuerzas Armadas, constituye uno de sus componentes, organizado para apoyar a las operaciones militares (...)*”, incluyendo: la instrucción militar, licencia final, entrenamiento, retrenamiento, clasificación de grados del personal de la reserva militar, y los beneficios para el personal de la reserva militar.

El artículo 55 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional, determina que las Fuerzas Armadas, por la condición de sus efectivos, estará compuesta por: a) las Fuerzas Armadas permanentes; y, b) la Reserva Militar; siendo estas desglosadas en el artículo 60 y siguientes de la Ley ibidem.

En este contexto, el proyecto de “Ley de Servicio Cívico Militar Voluntario, Reservas e Identificación Militar” no desarrolla la situación jurídica de estas personas, una vez llamadas al servicio de la reserva militar, así como sus atribuciones, deberes, organización, misión, régimen disciplinario y otros que son importante para el desarrollo de sus actividades.

Al contrario de lo mencionado, deja suelto en varias normas del citado proyecto de ley, la situación jurídica de las personas que integran la reserva militar, establecidas en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, y la Ley Orgánica de Personal y Disciplina de las Fuerzas Armadas, que al no existir identidad entre estas normas y la propuesta de Ley, se limita a elaborar una definición amplia de las personas que forman parte de este grupo, su instrucción, entrenamiento, ascenso y posibles “*beneficios*”.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

En este contexto, lo relacionado al régimen del personal que conforma la reserva militar, infringe algunos elementos que forman parte de la seguridad jurídica, en lo principal, la certeza jurídica, es decir, se propenderá a que las normas sean claras y no puedan ser alteradas bajo ningún concepto, por lo que se debe contar con una legislación estable y coherente, así como un conjunto de normas que representen los derechos y obligaciones establecidas en la Constitución de la República, y legal.

III DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO, RELACIONADO AL SERVICIO CÍVICO MILITAR VOLUNTARIO Y EL PERSONAL DE RESERVA MILITAR

La Disposición General Tercera del proyecto de “Ley de Servicio Cívico Militar Voluntario, Reservas e Identificación Militar”, propone el siguiente texto normativo: “**TERCERA.** - *Las prestaciones y beneficios contemplados en la presente Ley, serán financiados con los recursos asignados en el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional, para lo cual deben contar con el dictamen presupuestario del ente rector de las finanzas públicas.*”.

Respetando el derecho a la seguridad jurídica, para la expedición de los actos normativos se deben considerar dos reglas fiscales de rango constitucional, las cuales están previstas en los artículos 286 y 287 de la Constitución de la República del Ecuador, y son:

- 1.- Las finanzas públicas, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes; y,
- 2.- Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos, establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley.

En este sentido, para el caso de los recursos públicos, administrados por entidades públicas, se observará el Presupuesto General del Estado, por lo que, imponer una carga financiera a *los recursos asignados en el presupuesto del Ministerio de Defensa*, repercute en la ejecución de la Proforma Presupuestaria, pues no se puede asignar un ingreso que no existe en la forma en la que fue previsto. Por otra parte, existe una responsabilidad directa de todas las instituciones, organismos y entidades del sector público de usar de manera óptima los recursos.

En este sentido, la Disposición General Tercera del proyecto de “Ley de Servicio Cívico Militar Voluntario, Reservas e Identificación Militar”, no define el mecanismo correspondiente de financiamiento.

Adicionalmente, sobre este particular, es pertinente señalar lo establecido por la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia Nro. 72-24-IN/25, en los siguientes párrafos:

“(...) 35. El artículo 286 de la Constitución consagra el principio de sostenibilidad fiscal en los siguientes términos: “Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes [...]”. Este principio va de la mano con la regla del artículo 287 de la Constitución que establece: “Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente [...]”.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

36. La Corte Constitucional ya ha determinado el alcance de los artículos 286 y 287 de la Constitución. Al respecto, la Corte ha indicado que estas normas imponen “la necesidad de que la expedición de las leyes que garanticen los derechos fundamentales tenga en cuenta el principio de sostenibilidad fiscal, ya que esta es condición necesaria para el efectivo disfrute de tales derechos”.¹⁴

37. Este Organismo ha explicado que “la Constitución proscribe la demagogia consistente en la expedición de leyes generosas en derechos fundamentales [...], pero desfinanciadas: la política de los derechos no puede estar aislada de la política fiscal; la factibilidad y, por tanto, la racionalidad de la primera depende de la segunda”. Por otro lado, la Corte también ha sido clara al señalar que “la Constitución también proscrib[e] el fiscalismo consistente en la oposición irrazonablemente austera a leyes promotoras de derechos fundamentales [...]: la política fiscal no puede estar aislada de la política de los derechos; la primera es instrumento al servicio de la segunda, no un fin en sí mismo”.

38. Específicamente en cuanto al alcance de la regla prevista en el artículo 287 de la Constitución, la Corte Constitucional ha sostenido que la necesidad de establecer una fuente de financiamiento cuando se cree una obligación financiada con recursos públicos implica la obligación de “contar con un análisis de factibilidad financiera, en el que se identifique el esquema de financiamiento de las obligaciones cuya creación se proyecta”. En cuanto a este requisito, este Organismo ha sido claro al indicar que “no puede reducirse a un trámite burocrático en el que el ministerio rector de las finanzas públicas extiende un certificado sobre la existencia o no de fondos suficientes para cubrir las erogaciones que se proyectan”. Sin embargo, el análisis de factibilidad financiera tampoco puede “ser de cualquier tipo, sino que debe demostrar que el legislador deliberó seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas e identificó reflexivamente las fuentes de su financiamiento (...)”.

En este sentido, todo lo que pueda generar impacto presupuestario, debe ser analizado de forma técnica y legal, previo a proponer el proyecto de “Ley de Servicio Cívico Militar Voluntario, Reservas e Identificación Militar”, cumpliéndose las disposiciones establecidas en la Constitución de la República del Ecuador, y demás normativa vigente.

IV DE LOS ERRORES EN LA REDACCIÓN DEL PROYECTO DE LEY

En el proyecto de “Ley de Servicio Cívico Militar Voluntario, Reservas e Identificación Militar”, existen errores en cuanto a la redacción y colocación de signos de puntuación en las normas propuestas, estas observaciones deben ser revisadas y corregidas, previo a su promulgación y publicación, toda vez que, si bien podrían recaer como errores de mera forma, dichas normas no deben causar confusión para su correcta aplicación, en concordancia con el derecho a la seguridad jurídica, garantizado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

Los errores que se observan en la redacción del citado proyecto de Ley, son:

1. Luego de la parte considerativa, incluido el nombre del proyecto de Ley, consta: “CAPÍTULO I, TÍTULO P”, lo que corresponde es TÍTULO I; y, luego CAPÍTULO I; tomando en cuenta la técnica legislativa en la forma de redacción de una norma;
2. En el artículo 4 de las entidades responsables, el numeral 4 redacta: “(...) 4. Comandancias Generales de Fuerza. Artículo.”; se sugiere que luego de la palabra Fuerza, se suprima la palabra “Artículo”;
3. En el artículo 24 de las faltas graves, el numeral 14 de la norma propuesta, describe: (...) 14. Mantener en desaseo o descuido, el armamento, equipo, bienes, enceres e



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

instalaciones entregadas para su custodia; (...)". Se sugiere suprimir la palabra "enceres", por enseres; y,

4. En el artículo 39 de la reserva militar, en la cuarta línea consta la palabra "caos", en contexto la frase señala (...), y *que están en condiciones de cumplir la movilización militar en el caos de amenaza contra la soberanía e integridad territorial y la seguridad pública del Estado, (...)*", en consecuencia y según la redacción del párrafo, corresponde suprimir la palabra "caos" e incluir la palabra "caso".

Con base en las consideraciones expuestas y en ejercicio de la atribución que me confiere el artículo 138 de la Constitución de la República del Ecuador, **OBJETO TOTALMENTE** el proyecto de "**LEY DE SERVICIO CÍVICO MILITAR VOLUNTARIO, RESERVAS E IDENTIFICACIÓN MILITAR**", decisión que queda establecida en los términos precedentes, así como en el documento correspondiente, cuyo auténtico devuelvo a su autoridad.

La presente objeción total al proyecto de "*Ley de Servicio Cívico Militar Voluntario, Reservas e Identificación Militar*", se expide sin perjuicio de que el siguiente período legislativo de la Asamblea Nacional retome el trámite correspondiente para la construcción del mismo, en los términos establecidos en la Constitución y la Ley.

Atentamente,

Daniel Noboa Azín
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA