

Quito, D.M., 30 de agosto de 2023

CASO 13-21-AN

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

SENTENCIA 13-21-AN/23

Resumen: Esta sentencia analiza la acción por incumplimiento planteada respecto del Informe de Fondo 36/08 emitido el 18 de julio de 2008, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Una vez realizado el análisis constitucional, se verifica el incumplimiento de la segunda y tercera recomendación contenidas en el Informe de Fondo 36/08 por parte del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, y se acepta la acción.

Contenido

1. Antecedentes.....	2
2. Informe cuyo cumplimiento se exige.....	4
3. Argumentos de los sujetos procesales	5
3.1. Pretensión y fundamentos del accionante.....	5
3.2. Alegaciones de la entidad accionada	9
3.3. Alegaciones de la Procuraduría General del Estado.....	14
3.4. Amicus Curiae	15
4. Competencia	16
5. Análisis constitucional	16
6. Resolución de los problemas jurídicos	19
6.1. ¿El accionante cumple con el requisito de reclamo previo exigido por el art. 54 de la LOGJCC?.....	19
6.2. ¿El Informe de Fondo 36/08, cuyo cumplimiento se persigue, contiene obligaciones de hacer o no hacer?	21
6.3. ¿Las obligaciones son claras, expresas y exigibles?.....	21
6.4. ¿Existió un incumplimiento de las obligaciones del Informe de Fondo 36/08?..	23
7. Medidas para garantizar el cumplimiento	26
8. Decisión	27

1. Antecedentes

1. El 23 de mayo de 2003, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“**CIDH o Comisión**”) recibió una petición en nombre de Rafael Ignacio Cuesta Caputi,¹ relacionada con un atentado que habría sufrido en el año 2000 como consecuencia de su actividad periodística.² El 21 de octubre de 2006, la Comisión aprobó el Informe de Fondo 77/06 en el cual determinó que: “El Estado ecuatoriano ha incurrido en responsabilidad internacional, por haber violado, en perjuicio de Rafael Ignacio Cuesta Caputi, los derechos a las garantías judiciales, a la protección judicial y a la libertad de expresión, consagrados respectivamente en los artículos 8.1, 25, y 13 de la Convención Americana [...]”; y, se recomendó al Ecuador:

1. Que reconozca públicamente responsabilidad internacional por las violaciones a los derechos humanos determinadas por la CIDH en el presente informe.
2. Que efectúe una investigación completa, imparcial y efectiva en torno al atentado sufrido por Rafael Ignacio Cuesta Caputi.
3. Que otorgue una reparación adecuada al señor Rafael Ignacio Cuesta Caputi por las violaciones de su derecho a las garantías judiciales, a la protección judicial y a la libertad de pensamiento y expresión.

¹ El Señor Cuesta Caputi alegó que el Estado violó, en su perjuicio, los artículos 13 (Libertad de Pensamiento y Expresión), 8 (Derecho a las Garantías Judiciales) y 25 (Derecho a la Protección Judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

² El señor Cuesta Caputi era director de noticias de la oficina de Guayaquil para el Canal TC Televisión (Canal 10). El 21 de enero de 2000, habría criticado durante una transmisión en vivo al golpe de Estado que irrumpió en Ecuador ese mismo día. El señor Cuesta alega que, durante la transmisión, la estación recibió una llamada telefónica anónima advirtiendo que alguien “debía hacer callar a Rafael Cuesta o que, de lo contrario, ellos lo harían”. Agrega que, el mismo día se recibió otra llamada telefónica amenazando con enviar una bomba a las oficinas del canal de televisión en Quito. Según la narración del accionante, a principios de febrero de 2000 una persona contactó al señor Cuesta Caputi, identificándose como investigador privado y ofreció un video con información sobre los participantes en el mencionado “golpe de Estado”. Cuesta Caputi habría respondido no ser la política del canal comprar videos pero que podrían recibirlo en las instalaciones de este. Alega que el 16 de febrero de 2000 el mensajero del canal, señor Pedro Toaza Ochoa, recogió un paquete que contenía el video en la Cooperativa de Transporte Super Semería, a pedido de Cuesta Caputi. Este mismo día el señor Cuesta Caputi recibió el paquete y, al retirar el videocasete, este explotó, causándole lesiones en las manos, rostro, tórax y abdomen. El señor Cuesta permaneció hospitalizado en una clínica médica de Guayaquil.

2. En el Informe de Fondo 36/08 emitido el 18 de julio de 2008 por la CIDH, que es definitivo en atención al artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³ (“CADH”), se reiteran las recomendaciones previamente expuestas.⁴
3. El 17 de febrero de 2021, el señor Rafael Ignacio Cuesta Caputi (“el accionante”) presentó una acción por incumplimiento, ante la Corte Constitucional, demandando se cumpla con la reparación ordenada por la CIDH en el Informe de Fondo 77/06, aprobado el 21 de octubre de 2006, y del Informe de Fondo 36/08, emitido el 18 de julio de 2008.
4. El 21 de mayo de 2021, la Sala de Admisión⁵ de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción signada con el número 13-21-AN.
5. El 16 de junio de 2023, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y, conforme con el art. 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), convocó a las partes al desarrollo de una audiencia, para que la entidad accionada dé contestación a la demanda.
6. El Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos (“Secretaría” o “MMDH”), en escrito ingresado el 19 de junio de 2023, solicitó el diferimiento de la audiencia. Mediante auto de 20 de junio de 2023 la jueza sustanciadora de la causa dispuso el diferimiento de la audiencia, para el martes 27 de junio de 2023.
7. El martes 27 de junio de 2023 se llevó a cabo la audiencia de la causa, a la cual comparecieron el señor Rafael Ignacio Cuesta Caputi, acompañado de su abogada patrocinadora, doctora María Dolores Miño Buitrón; por parte del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos los abogados Irwin Jamil Añamíse Gutiérrez, Ximena de Lourdes Garbay Mancheno y Patricia Eleonor Salazar Pazmiño; por parte de la

³ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 51:

1. Si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración. 2. La Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada. 3. Transcurrido el período fijado, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si publica o no su informe.

⁴ El Informe de Fondo 77/06 es un instrumento preliminar, que fue notificado exclusivamente a las partes, de conformidad con el art. 50 de la CADH. En cambio, el informe 36/08, tiene el carácter de definitivo y fue hecho público por la CIDH e incluido en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA, de conformidad con el art. 51 de la CADH (Ver el informe completo en <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/Ecuador12487.sp.htm>). Por este motivo, esta sentencia hace alusión a ambos informes.

⁵ Conformada por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez.

Procuraduría General del Estado (“PGE”) el abogado Carlos David Heredia Salazar y, en calidad de observadoras de la Dirección de Derechos Humanos de la PGE, las abogadas Karola Ricaurte Calderón y Katia Nathaly Hidrobo Valdez; además, en calidad de *amicus curiae* compareció el doctor Jorge Washington Sosa Meza.

8. El 29 de junio de 2023, la PGE remitió escrito ratificando su comparecencia en audiencia.
9. El 30 de junio de 2023, el MMDH remitió escrito de alegatos junto a la documentación correspondiente al proceso de reparación económica del accionante.
10. El 30 de junio y 02 de julio de 2023, el accionante remitió escritos con la documentación que sustenta sus alegatos de audiencia.
11. El 04 de julio de 2023, la jueza sustanciadora de la causa requirió información adicional a la CIDH, y a la Fiscalía General del Estado. El 19 de julio de 2023, la Fiscalía General del Estado dio contestación a lo requerido. En cuanto a la CIDH, hasta el momento de la emisión de esta sentencia, no se recibió la información requerida.

2. Informe cuyo cumplimiento se exige

12. En la demanda⁶ propuesta por el accionante se exige el cumplimiento del Informe de Fondo 77/06 –específicamente, de la tercera recomendación– aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 21 de octubre de 2006. Dicho informe estableció que:

109. Con fundamento en el análisis y conclusiones del presente Informe,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RECOMIENDA AL ESTADO DE ECUADOR

1. Que reconozca públicamente responsabilidad internacional por las violaciones a los derechos humanos determinadas por la CIDH en el presente informe.
2. Que efectúe una investigación completa, imparcial y efectiva en torno al atentado sufrido por Rafael Ignacio Cuesta Caputi.
3. Que otorgue una reparación adecuada al señor Rafael Ignacio Cuesta Caputi por las violaciones de su derecho a las garantías judiciales, a la protección judicial y a la libertad de pensamiento y expresión.

⁶ Expediente constitucional, fojas 2 a 8.

13. Además, se exige el cumplimiento del Informe de Fondo 36/08 -específicamente, de la tercera recomendación-, emitido el 18 de julio de 2008 por la Comisión, en el que se concluye que “la CIDH estima que el Estado ecuatoriano no ha dado cumplimiento a las recomendaciones establecidas por esta Comisión en el Informe 77/06 y reitera las violaciones mencionadas en dicho informe”.⁷
14. En la presente sentencia, se analizará exclusivamente el cumplimiento del Informe de Fondo 36/08. Esto se debe a que el Informe de Fondo 77/06 es un instrumento preliminar, que fue notificado exclusivamente a las partes. Mientras que el informe 36/08, cuyo cumplimiento se demanda y se analiza en esta sentencia, fue hecho público por la CIDH e incluido en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA, por lo cual tiene el carácter de definitivo.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Pretensión y fundamentos del accionante

15. En su demanda, el accionante manifiesta que la segunda y tercera recomendación dispuestas en el Informe 36/08 emitido el 18 de julio de 2008 por la CIDH se encuentra pendiente de cumplimiento.
16. Manifestó que “ha tenido varias conversaciones con entidades públicas, por ejemplo, con la Procuraduría General del Estado desde el año 2008 en adelante. Sin embargo, tales conversaciones nunca lograron concretar un acuerdo de reparación adecuado, incluso cuando ya se encontraba en vigencia la Constitución de Montecristi”.
17. Como prueba del reclamo previo, adjuntó oficio del 28 de septiembre de 2020, dirigido a la Secretaría de Derechos Humanos, actual Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, con la intención de “darle al Estado la oportunidad de cumplir con la reparación ordenada por la CIDH hace 13 años”; y el MMDH contestó mediante Oficio SDH-DPRIAC-2020-0435-O de 14 de octubre de 2020, en donde se invitó al accionante y a sus representantes legales a una reunión virtual con la expectativa de llegar a un acuerdo concreto sobre la ejecución del informe de la CIDH.
18. Asegura que, con fecha 23 de octubre del 2020, se llevó a cabo una reunión entre la Secretaría de Derechos Humanos y la representación del accionante. En dicha reunión, la Secretaría de Derechos Humanos solicitó al accionante presentar su aspiración o pretensión indemnizatoria para continuar con el caso.

⁷ *Idem.*

19. Según el accionante, la propuesta fue enviada el día 27 de octubre de 2020, y desde entonces alega no haber recibido respuesta alguna, inclusive después de haber solicitado mediante correos electrónicos y oficios enviados con fecha 12 de noviembre, 08 de diciembre y 14 de diciembre de 2020, la pronta respuesta sobre la propuesta enviada para seguir con el proceso indemnizatorio.
20. Consecuentemente, afirmó que “el plazo de los 40 días [del art. 54 de la LOGJCC] para dar respuesta a la solicitud del accionante ha sido excesivamente rebasado, a pesar de las múltiples acciones llevadas a cabo por éste para que, tras 13 años de inacción, el Estado finalmente cumpla con las obligaciones derivadas del informe de la CIDH emitido en su caso en el año 2008”.
21. Finalmente, el accionante replica la propuesta que alega haber enviado a la Procuraduría General del Estado, en donde se detallan los valores por concepto de daño moral y material sufridos por él y los miembros de su familia.⁸
22. En audiencia pública celebrada por este Organismo el 27 de junio de 2023, y mediante escritos de 30 de junio de 2023 y 02 de julio de 2023,⁹ la abogada patrocinadora del accionante reafirmó los argumentos expuestos en su demanda y respecto a la tercera medida, que versa acerca de la reparación, alegó que:
 - 22.1. Durante el mes de marzo de 2022, se mantuvo reuniones con el nuevo personal de la Secretaría –a cargo de Bernarda Ordóñez– tendientes a dar cumplimiento a la recomendación. Y, en el mes de abril del mismo año, se le comunicó informalmente que se había remitido la solicitud correspondiente al Ministerio de Finanzas para dar cumplimiento al pago elevando el techo presupuestario (oficio SDH-SDH-2022-0011-OF de 12 enero 2022¹⁰ con anexo explicativo de los ¹¹ con
 - 22.2. Con el cambio de administración, al de la ministra Paola Flores, no existió constancia de dicho envío y se retomaron reuniones para acordar la reparación pendiente, por impulso del accionante.
 - 22.3. En reunión de 11 de enero de 2023, el MMDH notificó al accionante que a la PGE no le corresponde estar inmersa en ningún proceso de negociación en los

⁸ *Ibid*, foja 7. Como pretensión, el señor Cuesta Caputi habría propuesto los siguientes montos: por concepto de daño moral a la víctima y su familia, USD \$170.000,00; por concepto de daño material, USD \$130.000,00. El total de su pretensión asciende a USD \$300.000,00.

⁹ *Ibid*, fojas 245 a 258.

¹⁰ *Ibid*, fojas 246 a 247.

¹¹ *Ibid*, fojas 248 a 249.

informes de fondo publicados por la CIDH, y se acordó revisar casos análogos a partir de situaciones similares para lograr un acuerdo con respecto al monto de reparación.

- 22.4.** En audiencia alegó que para justificar los montos reparatorios habría presentado, en un inicio, documentos a la PGE, sin embargo, tales documentos, según la PGE no constan en sus archivos.
- 22.5.** Además, la abogada del señor Cuesta Caputi indicó que con fecha 01 de febrero de 2023, mediante escrito S/N, que habría aceptado la propuesta de USD \$300.000,00 como monto de reparación económica.¹²
- 22.6.** Asimismo, dijo que mediante oficio de febrero de 2023, el MMDH señaló que se debe establecer un nexo causal para justificar el monto reparatorio –criterio que según el accionante, no fue acordado en la reunión mantenida en enero de 2023–¹³
- 22.7.** Con fecha 02 de mayo de 2023, el accionante envió al MMDH un informe¹⁴ tendiente a justificar el nexo causal entre el monto solicitado y el daño sufrido en el año 2000.
- 22.8.** La abogada patrocinadora, en la audiencia del caso, señaló que remitió un correo electrónico al MMDH solicitando un cronograma de cumplimiento y reglamento que habría de regir el proceso de reparación.¹⁵
- 22.9.** A mediados del mes de mayo de 2023, como respuesta, el MMDH informó que se remitió un informe de cumplimiento de la medida de reparación a la PGE, que esta institución tendría una respuesta sobre el mismo el 13 de junio de 2023, y que los trámites administrativos vinculados con el pago se realizarían del 14 al 30 de junio. A la fecha de la audiencia el accionante alegó no haber recibido información adicional acerca de lo afirmado en dicha comunicación, es decir, no haber recibido una respuesta por parte de la PGE, ni el pago mencionado.¹⁶

¹² *Ibid*, fojas 250 a 251.

¹³ *Ibid*, foja 255.

¹⁴ *Ibid*, fojas 254 a 255.

¹⁵ En el expediente no se encuentra respaldo de que esto haya sucedido.

¹⁶ *Idem*.

- 22.10.** Solicitó al MMDH información acerca de la normativa que regularía el proceso de reparación al accionante y que, como respuesta recibió, vía correo electrónico, un documento con marca de agua denominado “borrador” de un reglamento.¹⁷
- 22.11.** Por último, indicó que no es necesaria la aprobación de la PGE acerca del monto a ser reparado, ni lo es la aplicación del artículo 12 de la Ley de la Procuraduría General del Estado, al ya no existir un “pleito”.
- 23.** Posteriormente, el señor Cuesta Caputi manifestó su posición en la audiencia.
- 23.1.** En primer lugar, señaló que:

En el año 2008, meses antes de que se emita el Informe de Fondo definitivo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya estaba lista para enviar el informe a la Corte, y [...] el procurador, de ese entonces, el doctor [Diego García Carrión], me pidió que por favor suspenda el envío de la acción ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos porque iba a llegar a un acuerdo conmigo, y yo, confiando en él, le dije, está bien, vamos a suspender la acción por 45 días y así fue [...] total, a ese acuerdo nunca se llegó. ¿De dónde sale la cifra de USD \$300.000,00? De ahí, de esa oferta [...]. Yo solicité que esa propuesta la pongan por escrito y efectivamente se hizo un escrito de eso, pero fue un documento interno que el entonces director de patrocinio de Derechos Humanos, el doctor Erick Roberts, le envía al doctor [Diego García Carrión]. Y el doctor [Diego García Carrión], inexplicablemente, después de haber ofrecido, dijo que no, que no iba a pagar esa cantidad.

[...] En el 2010, el Estado finalmente reconoció su responsabilidad en este caso, y efectivamente pidió las disculpas del caso con una placa muy bonita, ahí en el Malecón 2000, hizo una publicación en el periódico, [...] y se cumplió con el primer punto de las recomendaciones de la CIDH.¹⁸

[...] Con respecto al segundo punto, no es verdad que la justicia ecuatoriana esté actuando al respecto. [...] en marzo 10 de este año, yo recibí un oficio de la Unidad Judicial Norte 2 Penal de Guayaquil [...] en la que un juez, el juez Ronald Guerrero Cruz, manifiesta que pone en mi conocimiento la recepción del cuaderno fiscal con la solicitud de archivo de la causa. Es decir, Fiscalía, el 10 de marzo solicita al juez de la causa que la archive.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Cabe indicar que, el cumplimiento de la primera recomendación del Informe de Fondo 36/08 no constituye un hecho controvertido y el accionante, además de reconocer su cumplimiento, no lo ha incluido entre sus pretensiones.

- 23.2.** No obstante, alega que en el año 2008 entregó a la PGE toda la documentación correspondiente a su sueldo, costos médicos, y demás, para justificar su pretensión, pero nunca recibió dicha reparación.¹⁹
- 23.3.** Finalmente, el accionante solicitó a esta Corte que se declare procedente la presente acción por incumplimiento, y que se ordene al Estado ecuatoriano que, a través del MMDH, otorgue las reparaciones correspondientes.

3.2. Alegaciones de la entidad accionada

- 24.** En audiencia pública celebrada por este Organismo el 27 de junio de 2023, y en escrito de 30 de junio de 2023, el MMDH manifestó que:

- 24.1.** “Mediante escrito de 28 de septiembre de 2020, el accionante requirió la implementación de las medidas de reparación recomendadas en el Informe de Fondo 36/08”.²⁰
- 24.2.** “Mediante oficio SDH-DPRIAC-2020-0435-O de 14 de octubre de 2020 y SDH-DPRIAC-2020-0456-O, de 20 de octubre de 2020, se convocó a una reunión para acordar la implementación de las recomendaciones”.²¹
- 24.3.** “En reunión mantenida el 23 de octubre de 2020, la entonces SDH se comprometió a que una vez que el accionante presentara una propuesta de reparación económica, se remitiría a las instituciones competentes. También se señaló que la propuesta debía contar con el sustento correspondiente para arribar al monto propuesto”.²²
- 24.4.** “Mediante correo electrónico, de 27 de octubre de 2020, el accionante remitió un documento que establecía el valor de USD \$300.000,00 como propuesta indemnizatoria; sin embargo, a consideración del MMDH, el mismo no contaba con la documentación de respaldo para la justificación de cada rubro incluido”.²³
- 24.5.** “Mediante oficio SDH-DPRIAC-2020-0477-O, de 29 de octubre de 2020, se remitió a la Fiscalía General del Estado (FGE) la propuesta presentada y se convocó a dicha institución a una reunión para el 04 de noviembre de 2020. En

¹⁹ Frente a dichas aseveraciones, la jueza sustanciadora de la causa solicitó a la PGE que remita toda la documentación que en su poder reposa, respecto del caso del accionante.

²⁰ Expediente constitucional, foja 188.

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

²³ *Idem.*

esta reunión, se informó a la FGE sobre la reunión mantenida el 23 de octubre de 2020 y la propuesta presentada”.²⁴

- 24.6.** “Mediante Oficios SDH-DPRIAC-2020-0498-O y SDH-DPRIAC-2020-0497, de 09 de noviembre de 2020, se solicitó a la FGE y al Consejo de la Judicatura (CJ) realizar un análisis sobre las competencias de su institución y la recomendación realizada por la CIDH sobre la reparación económica a favor del accionante, y remitir su respuesta hasta el 16 de noviembre de 2020”.²⁵
- 24.7.** “Posteriormente, la SDH elaboró una matriz resumen que relaciona los hechos del caso con los estándares y consideraciones expuestas por la CIDH, documento que fue remitido a la FGE y al CJ mediante oficio SDH-DPRIAC-2020-0532-O de 27 de noviembre de 2020 para su consideración”.²⁶
- 24.8.** “Se remitió una insistencia al CJ, mediante oficio SDH-DPRIAC-2020-0567-O, de 14 de diciembre de 2020”.²⁷
- 24.9.** “El 17 de diciembre de 2020, mediante Oficio SDH-DPRIAC-2020-0572-O, se puso en conocimiento del accionante, las acciones de coordinación realizadas por la SDH”.²⁸
- 24.10.** “El 25 de enero de 2021, a través de oficio SDH-DPRIAC-2021-0058-G, la Secretaria de Derechos Humanos, solicitó a la PGE que interponga sus ‘buenos oficios’ ante la CIDH, a fin de que requiera al accionante que presente sustentos sobre su pretensión económica de USD \$300.000,00”.²⁹
- 24.11.** “En el año 2022, con las nuevas autoridades asignadas, se remitieron varios oficios de insistencia al accionante a fin de que sustente los valores presentados en la propuesta de reparación económica. La última insistencia se realizó el 06 de enero 2022 mediante oficio Nro. SDH-DPRIAC-2022-0009-O”.³⁰
- 24.12.** “El 03 de febrero de 2022, mediante correo electrónico, el accionante informó al MMDH que no se ha podido dar respuesta a los requerimientos realizados por la SDH, debido a que la información para calcular la indemnización ha sido casi

²⁴ *Ibid*, foja 189.

²⁵ *Idem*.

²⁶ *Idem*.

²⁷ *Idem*.

²⁸ *Idem*.

²⁹ *Idem*.

³⁰ *Idem*.

imposible de conseguir, y solicitó mantener una reunión para conversar sobre este tema”.³¹

- 24.13.** “Mediante oficio Nro. SDH-DPRIAC-2022-0161-O, del 02 de marzo de 2022, la DPRIAC³² convocó a una reunión de trabajo a los representantes del señor Cuesta Caputi a fin de abordar el tema relativo a la pretensión económica del presente caso”.³³
- 24.14.** “El 03 de abril de 2023, se mantuvo una reunión con el accionante, con la finalidad de presentar el análisis de un caso análogo que se utilizaría para definir la ‘reparación adecuada’ establecida en el Informe de Fondo de la CIDH, en lo relativo al daño inmaterial. Igualmente, en esta reunión se acordó que el accionante prepararía una contrapropuesta a la presentada por el Estado”.³⁴
- 24.15.** “El 02 de mayo de 2023, se mantuvo una nueva reunión con el accionante para revisar la contrapropuesta. Con base en esta última y en la propuesta preparada por el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, en el mes de abril se realizó un proceso de negociación y se definió que la ‘reparación adecuada’³⁵ establecida en el Informe de Fondo” sería de un valor de \$268,700.00.³⁶
- 24.16.** “Con fecha 9 de mayo de 2023, a través del oficio Nro. MMDH-SDHC-2023-0078-O8, se solicitó al Gerente de TC Televisión información sobre los salarios percibidos por el accionante”.³⁷
- 24.17.** El 06 de junio de 2023, a través del oficio TC-GYE-GERENCIA-2023-0299, el señor Luis Hanna Nader, gerente de TC Televisión respondió que “no se han encontrado los comprobantes de pago o documento alguno en el que se pueda verificar el monto del sueldo”.³⁸
- 24.18.** El 30 de mayo de 2023, a través del oficio MMDH-SDHC-2023-0106-O10, se envió a la Directora de Derechos Humanos de la PGE un informe relacionado con el acuerdo alcanzado con el accionante con el fin de que se indique el

³¹ *Idem.*

³² Las siglas responden a Dirección de Protección, Reparación Integral y Autoridad Central de la Subsecretaría de Derechos Humanos.

³³ *Idem.*

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Ibid*, foja 190.

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Idem.*

procedimiento normativo a seguir para el acuerdo de cumplimiento de la tercera recomendación del Informe de Fondo de la CIDH.³⁹

24.19. Ante este pedido, el 13 de junio de 2023, a través del oficio 0250711, la directora de Derechos Humanos de la Procuraduría General del Estado respondió lo siguiente:

De conformidad a lo expuesto, en atención a los Decretos que regulan las competencias del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, y en cumplimiento de la disposición de la Corte Constitucional del Ecuador, corresponde al Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos establecer la normativa y mecanismos para el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado ecuatoriano en materia de derechos humanos, así como la aplicación de la legislación vigente, en lo pertinente.⁴⁰

24.20. El 06 de junio de 2023, a través de oficio MMDH-MMDH-2023-0673-OF12, la señora Ministra de la Mujer y Derechos Humanos solicitó al señor Ministro de Salud Pública, que remita valores referenciales sobre: hospitalización en unidad de cuidados intensivos (valor aproximado por día), tratamiento de quemaduras (rostro y manos), cirugía facial reconstructiva.

24.21. El 19 de junio 2023, el MMDH tomó contacto con la funcionaria encargada del MSP para hacer el seguimiento respectivo al oficio MMDH-MMDH-2023-0673-OF12, “quien extraoficialmente indica que no se puede remitir la información en los términos solicitados, pues los valores dependen de circunstancias propias del paciente, que varía según el caso. La funcionaria del MSP sugiere hacer la consulta al SRI”.⁴¹

24.22. El 21 de junio de 2023, a través del oficio MSP-MSP-2023-2200-013, el Ministerio de Salud señaló “que el dato específico que requiere no puede ser procesado”.⁴²

24.23. El mismo 21 de junio de 2023, el MMDH a través del oficio MMDH-SDHC-2023-0133-O, solicitó a la Clínica Guayaquil lo siguiente:

1. Historia Clínica del paciente Rafael Cuesta Caputi, en donde se indique fecha de ingreso y salida de la Clínica de Guayaquil en el año 2000, diagnóstico registrado y

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Ibid*, foja 191.

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Idem.*

procedimientos médicos realizados. 2. Copia de la factura generada en el año 2000, por los gastos incurridos en salud por el paciente Rafael Cuesta Caputi.⁴³

24.24. El 06 de junio de 2023, a través de oficio MMDH-MMDH-2023-0674-OF14, se solicitó al Ministerio del Interior “se informe a este despacho el valor referencial al año 2000 de: Servicios de seguridad individual privada (valor aproximado por día)”.⁴⁴

24.25. A través de memorando MDI-VSC-SOP-DDS-2023-0142-MEMO, de 09 de junio de 2023, el señor Pablo Francisco Coello Barco, director de Regulación y Monitoreo de Seguridad Privada señala:

[...] no existe información con respecto a lo solicitado (...) Cabe mencionar que Mediante acuerdo 006 de 03 de marzo del 2000 emitido por el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos de ese tiempo, fija las remuneraciones mínimas sectoriales (sueldos o salarios), para los trabajadores que laboran protegidos por el Código del Trabajo en las diferentes ramas de trabajo o actividades económicas; y, en el código 0808010005 habla sobre las Empresas de Guardianía y Seguridad Privada y otros servicios de vigilancia y establece como sueldo mínimo \$305.00.⁴⁵

24.26. El 21 de junio de 2023, a través del oficio MMDH-SDHC-2023-0133-O15, se solicitó al Servicio de Rentas Internas (“SRI”) la siguiente información:

Copia de la factura generada en el año 2000 por las atenciones de salud recibidas por el paciente Rafael Cuesta Caputi con número de cédula 0904945532, en la Clínica de Guayaquil. Se solicitó también las declaraciones mensuales del IVA del señor Rafael Cuesta Caputi correspondientes a los años 1999 y 2000.⁴⁶

24.27. Con Oficio SRI-ZGU-DZO-2023-4442-OF de 26 de junio de 2023, el director zonal 8, subrogante del SRI, informa que no custodia las facturas solicitadas ya que esa obligación le corresponde a los sujetos pasivos. Además, indica que el contribuyente Rafael Cuesta Caputi, no registra declaraciones del IVA en los períodos 1999 y 2000.⁴⁷

25. En la mencionada audiencia, la jueza sustanciadora de la causa consultó si es que existe registro de acciones tomadas para el cumplimiento del Informe de Fondo previas al año 2023. La institución respondió afirmativamente, no obstante, manifestó que:

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Idem.*

No se ha podido concretar, lamentablemente, el punto tres que tiene que ver con la reparación adecuada del señor Rafael Cuesta, por ese motivo es que estamos enfatizando en las acciones que hemos tomado a partir de este año para lograr concretar este punto.⁴⁸

- 26.** En su réplica, el MMDH señaló que hacía falta respaldar el monto a pagar, pues sería necesario para precautelar los derechos de los funcionarios de la institución. La jueza sustanciadora solicitó se le explique el sentido de dicha afirmación, a lo que se le contestó:

Me refería, señora juez, si los funcionarios no tienen los respaldos correspondientes, ¿cómo podemos emitir un informe para que se pague la cantidad ya acordada? [...] si levantamos informes técnicos, financieros y jurídicos, no teniendo el respaldo correspondiente. ¿No se vulnera también los derechos de estos funcionarios cuando esta cartera de Estado lo único que ha solicitado son respaldos para poder llegar a la cantidad acordada?⁴⁹

- 27.** Finalmente, en escrito ingresado el 30 de junio de 2023, el MMDH afirmó que, la primera recomendación ha sido cumplida, y que no le corresponde el cumplimiento de la segunda, por cuanto aquello está a cargo de la Fiscalía General del Estado. Por otro lado, concluyó que “la presente acción por incumplimiento, presentada no es procedente ya que como se puede evidenciar, el Estado ecuatoriano ha dado cumplimiento al Informe emitido por la CIDH, hasta el momento”.⁵⁰

3.3. Alegaciones de la Procuraduría General del Estado

- 28.** En audiencia pública celebrada por este Organismo el 27 de junio de 2023 la Procuraduría General del Estado afirmó que, tanto la primera y segunda recomendación de la CIDH, han sido cumplidas a cabalidad. En cuanto a la tercera recomendación, señala que se están llevando a cabo las gestiones necesarias con la finalidad de que esta también sea cumplida.
- 29.** Ante ello, la jueza sustanciadora consultó cómo se ha cumplido la segunda medida demandada, y si existen pruebas que puedan demostrar dicha aseveración. A ello, la PGE respondió que esta es una obligación de la FGE.
- 30.** En cuanto a la tercera medida, la jueza sustanciadora de la causa consultó qué acciones ha tomado la PGE para garantizar su cumplimiento, a lo que la PGE respondió que esta es una obligación del MMDH.

⁴⁸ Audiencia Pública Caso 13-21-AN, de 27 de junio de 2023, minuto 48:42. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=ImxgjKDokgY&t=4392s>.

⁴⁹ *Ibid*, 1:38:58.

⁵⁰ *Ibid*, foja 192.

31. La jueza sustanciadora de la causa consultó si se debe aplicar el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado⁵¹ al caso concreto. A esto se respondió que: “en el caso de que exista simplemente el cumplimiento de un informe emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no necesitaría autorización de la Procuraduría General del Estado”.⁵²
32. La jueza sustanciadora de la causa consultó si existe en su poder la documentación relativa a la justificación por parte del accionante de los costos incurridos, frente a la cual, la PGE respondió negativamente.

3.4. Amicus Curiae

33. En calidad de *amicus curiae*, compareció a la causa el abogado Jorge Sosa Meza, quien representó anteriormente al accionante frente a CIDH; y, en audiencia pública celebrada por este Organismo el 27 de junio de 2023, manifestó que:
- 33.1. En el informe de seguimiento del año 2022, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hace alusión a la firma de un acuerdo entre el Estado ecuatoriano y el accionante, del día 20 de octubre de 2010. Según alega, el Estado ecuatoriano se habría comprometido a un pago y establece un cronograma para realizar el mismo.
- 33.2. Que no existen avances en el cumplimiento de dicho acuerdo.
- 33.3. En el informe demandado, la segunda y tercera recomendación se encuentran pendientes de cumplimiento.

⁵¹ Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (Registro Oficial Suplemento 162, 31 de marzo de 2010):

Art. 12.- De la transacción y el desistimiento.- Los organismos y entidades del sector público, con personería jurídica, podrán transigir o desistir del pleito, en las causas en las que intervienen como actor o demandado, para lo cual deberán previamente obtener la autorización del Procurador General del Estado, cuando la cuantía de la controversia sea indeterminada o superior a veinte mil dólares de los Estados Unidos de América. Los organismos del régimen seccional autónomo no requerirán dicha autorización, pero se someterán a las formalidades establecidas en las respectivas leyes.

En los organismos y entidades del sector público que carezcan de personería jurídica, el Procurador General del Estado está facultado para transigir o desistir del pleito, en las causas en las que interviniere como actor o demandado, en representación de dichos organismos y entidades, siempre y cuando dichas actuaciones se produzcan en defensa del patrimonio nacional y del interés público.

⁵²Audiencia Pública Caso 13-21-AN, de 27 de junio de 2023, minuto 1:04:00. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=lmxgjkDokY&t=4392s>.

- 33.4.** Existe una práctica desleal por parte de la PGE, ya que afirma que se le entregó toda la documentación tendiente a respaldar los gastos del accionante, después del ataque sufrido.

4. Competencia

- 34.** La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436, numeral 5, de la Constitución de la República; en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la LOGJCC.

5. Análisis constitucional

- 35.** De conformidad con la Constitución y la LOGJCC, la acción por incumplimiento tiene la finalidad de 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 que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias*.⁵³ La acción por incumplimiento procede cuando la norma cuyo cumplimiento se persigue contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible, y para que el incumplimiento se configure debe realizarse un reclamo previo a quien deba satisfacer la obligación.⁵⁴
- 36.** Cuando la Corte Constitucional conoce una acción por incumplimiento destinada a garantizar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, el análisis tendrá algunas particularidades diferenciadoras respecto de las acciones por incumplimiento dirigidas a garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico. Así, para analizar la procedencia de la acción en este tipo de supuestos, la Corte debe primero establecer si la decisión fue emitida por un organismo internacional de derechos humanos.
- 37.** En el presente asunto, el accionante ha solicitado el cumplimiento de un informe de fondo emitido por la CIDH en el que, por un lado, se declaró la vulneración a los artículos 25, 8 (1) y 13 de la CADH, y por el otro, emitió recomendaciones al Estado ecuatoriano. En este sentido, previo a verificar el cumplimiento del mentado documento, es adecuado referirnos a la naturaleza del mismo.
- 38.** El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (“**SIDH**”) está compuesto por dos organismos: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“**Corte**

⁵³ Artículo 436 (5), 93 de la Constitución y artículo 52 de la LOGJCC.

⁵⁴ Artículo 93 de la Constitución, artículos 52 y 54 de la LOGJCC.

IDH”).⁵⁵ La Comisión tiene como función principal promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y ser un consultor de la Organización de Estados Americanos en materia de derechos humanos.⁵⁶

- 39.** Entre las competencias que tiene la CIDH se encuentra la de “actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención”.⁵⁷ Por tanto, la CIDH puede conocer de peticiones que contengan denuncias o quejas por violaciones a los derechos humanos garantizados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la CADH y otros tratados interamericanos de derechos humanos. Es decir, la CIDH es un organismo cuasi-judicial del SIDH.
- 40.** El trámite ante la CIDH se concreta a través de una de admisibilidad y otra de fondo, sin perjuicio de que se pueda llegar a una solución amistosa. En la etapa de admisibilidad la CIDH analiza si la reclamación cumple con los requisitos normativos para la tramitación de la causa; así, la Comisión analiza: a) si tiene competencia para conocer del asunto; b) si los recursos internos han sido agotados o si se aplican las excepciones al requisito del agotamiento; c) el plazo de presentación de la petición; d) si hay duplicación de procedimientos internacionales; y e) la posible caracterización de una violación de uno o más de los derechos consagrados en los tratados internacionales del sistema interamericano sobre los cuales la Comisión tiene competencia. Esta etapa termina con la emisión de un informe de admisibilidad o inadmisibilidad.⁵⁸
- 41.** Ahora bien, en la etapa de fondo, el organismo analizará si existió o no vulneración a los derechos alegados, lo que se concreta en un informe de fondo, que además contiene recomendaciones a los Estados para su ejecución. Cabe indicar que la Comisión tiene la posibilidad de remitir el caso a la Corte IDH; o, con sustento en el artículo 51, publicar el informe de fondo. Al respecto, el artículo 51 de la CADH dispone:

Artículo 51

1. Si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración.

2. La Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada.

⁵⁵ Ver el art. 33 de la CADH.

⁵⁶ Ver el art. 41 de la CADH.

⁵⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 41, literal f.

⁵⁸ Ver los arts. 45 y 46 de la CADH.

3. Transcurrido el período fijado, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si publica o no su informe.

42. En el presente asunto, la obligación cuyo cumplimiento se demanda encuentra su génesis en el artículo 51 de la CADH, firmada y ratificada por el Ecuador en 1977. El numeral 2 de dicho artículo expone claramente que “el Estado *debe* tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada”.⁵⁹ En consecuencia, aunque nominalmente se identifiquen como recomendaciones, el Estado se obligó mediante instrumentos convencionales a tomar medidas para asegurar su cumplimiento. Por ello, las recomendaciones que la CIDH realiza al Estado, a través de los informes de fondo, son de cumplimiento obligatorio.
43. Las consideraciones previas nos llevan a concluir que, estando publicado el Informe de Fondo 36/08, convirtiéndose así en definitivo, e imposibilitando su envío a la Corte IDH, este incorpora recomendaciones que el Estado ecuatoriano está obligado a cumplir y que pueden exigirse mediante la acción por incumplimiento. Precisamente, a la luz del principio de derecho internacional público, *pacta sunt servanda*,⁶⁰ todo tratado en vigor ratificado por el Estado debe ser cumplido de buena fe, sin que sea lícito invocar las disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Por ende, el Estado ecuatoriano se encuentra vinculado por las obligaciones internacionales asumidas al ratificar la CADH, lo cual implica que se han de adoptar las medidas para cumplir las recomendaciones de los informes de fondo de la CIDH, publicados y definitivos.
44. Así las cosas, el informe de fondo publicado y definitivo, emitido por la CIDH, puede contener obligaciones susceptibles de ser objeto de una acción por incumplimiento, siempre que se pueda verificar que son claras, expresas y exigibles. La Corte enfatiza nuevamente que la existencia de estos elementos es indispensable exclusivamente para la procedencia de esta acción como mecanismo subsidiario, pero reitera que el Estado ecuatoriano está directa e inmediatamente obligado a cumplir de buena fe todas sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.
45. Una vez entendido que los informes de fondo publicados emitidos por la CIDH –razón por la cuál no han sido remitidos a la Corte IDH–, pueden ser objeto de una acción por incumplimiento, corresponde a esta Corte determinar los problemas jurídicos a ser resueltos a fin de identificar si existe o no un incumplimiento respecto al Informe de Fondo 36/08. Por ello, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

⁵⁹ Énfasis agregado.

⁶⁰ Art. 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

- 45.1.** ¿El accionante cumple con el requisito de reclamo previo exigido por el art. 54 de la LOGJCC?
- 45.2.** ¿El Informe de Fondo 36/08, cuyo cumplimiento se persigue, contiene obligaciones de hacer o no hacer?
- 45.3.** ¿Las obligaciones son claras, expresas y exigibles?
- 45.4.** De ser afirmativo este cuestionamiento, ¿existió un incumplimiento de las obligaciones del Informe de Fondo 36/08?

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1. ¿El accionante cumple con el requisito de reclamo previo exigido por el art. 54 de la LOGJCC?

- 46.** 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”. Esta Corte ha señalado que el reclamo previo constituye un requisito de procedencia de la acción por incumplimiento, que se relaciona con su esencia en cuanto “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”.⁶¹
- 47.** Ahora bien, pese a que el reclamo previo es un requisito de procedencia de la acción por incumplimiento, esto no excluye la obligación directa e ineludible del Estado ecuatoriano de dar cumplimiento inmediato a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.⁶²
- 48.** En el presente caso, esta Corte verifica que el accionante efectivamente cumplió con el requisito de reclamo previo, conforme consta en oficio S/N de 28 de septiembre de 2020, dirigido al MMDH.⁶³ Asimismo, respecto de los requisitos desarrollados en la sentencia 46-18-AN/22,⁶⁴ esta Corte verifica que i) dicho reclamo estuvo dirigido a la autoridad

⁶¹ CCE, Sentencia 3-11-AN/19, 28 de mayo de 2019, párr. 21.

⁶² CCE, Sentencia 28-19-AN, 29 de septiembre de 2021, párr. 70.

⁶³ Expediente constitucional, foja 11.

⁶⁴ De acuerdo con el párr. 23 de dicha sentencia, el reclamo previo debe cumplir con los siguientes requisitos:

i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;

encargada de coordinar la ejecución de la segunda y tercera recomendación contenidas en el Informe de Fondo 36/08, es decir, a la Secretaría de Derechos Humanos, actual MMDH;⁶⁵ ii) contiene la identificación clara de dicha obligación, siendo esto por un lado, que se efectúe una investigación completa, imparcial y efectiva en torno al atentado sufrido por la víctima, y, por el otro, se otorgue una reparación adecuada en cumplimiento de la tercera recomendación del Informe de Fondo 36/08; iii) las obligaciones identificadas son las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y, iv) se solicitó el cumplimiento de las obligaciones de manera expresa.

49. Ahora bien, esta Corte considera que por la naturaleza de los informes de fondo de la CIDH –de obligatorio cumplimiento– ~~[OBJ:OBJ]~~ del Estado (FGE) no debe ser óbice para que este Organismo pueda verificar el cumplimiento de la segunda medida –que, a criterio del accionante, no ha sido acatada. Más si tomamos en cuenta que es el MMDH el encargado de ⁶⁶~~[OBJ]~~. Además, dichas obligaciones vinculan al Estado ecuatoriano como un todo y no particularizan a las entidades u organismos del ordenamiento jurídico interno que, según el régimen de competencias aplicable, son encargadas de ejecutarlas.
50. Adicionalmente, por las razones antes expuestas, dado que la competencia de coordinar la ejecución de las decisiones internacionales en materia de derechos humanos se encuentra actualmente asignada al MMDH, la Corte considera que esta entidad tiene legitimación pasiva para ser demandada en la presente acción, en los términos del artículo 53 de la LOGJCC.

-
- 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 expresa.

⁶⁵ Mediante Decreto Ejecutivo 216, de 01 de octubre de 2021, se otorgó a la Secretaría de Derechos Humanos, las siguientes atribuciones: art. 2. “b) Coordinar con las entidades competentes, la ejecución de sentencias, medidas cautelares, medidas provisionales, acuerdos amistosos, recomendaciones, resoluciones e informes de fondo originados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos [...]”; “f) Ejecutar el pago de la reparación material e inmaterial a las víctimas de violación de derechos humanos, previa coordinación con el Ente rector de Finanzas Públicas, para la asignación de recursos correspondientes”. Previamente la competencia “de coordinar la ejecución de [...] recomendaciones [...] originados en el sistema interamericano de derechos humanos [...]” correspondía al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de acuerdo con el Decreto Ejecutivo 1317 de 09 de septiembre de 2008.

⁶⁶ La Corte Constitucional, mediante sentencia 21-18-AN/21, párr. 22, ha dicho que:

[...] a la luz del principio de coordinación interinstitucional, una vez presentado el reclamo previo [a la entidad coordinadora], la institución demandada tiene el deber de organizar el cumplimiento con otras entidades competentes, sin que sea necesario que los accionantes acudan a cada una de las entidades involucradas a presentar el reclamo previo.

51. En atención a lo mencionado, esta Corte concluye que el accionante ha dado cumplimiento con el requisito de reclamo previo.

6.2. ¿El Informe de Fondo 36/08, cuyo cumplimiento se persigue, contiene obligaciones de hacer o no hacer?

52. Ahora bien, este Organismo debe analizar si las recomendaciones, materia de esta acción, cumplen con lo determinado en el artículo 93 de la Constitución y 52 de la LOGJCC. Esto es, que la recomendación cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer.

53. Este Organismo ha determinado que:

La obligación de hacer o no hacer contenida en la acción por incumplimiento se verifica cuando se establece en la misma la realización o abstención de una conducta, por una parte, conforme lo ordenado en la normativa, mientras que la otra parte, debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. De tal forma que, para corroborar la existencia de la obligación, se debe verificar estos elementos: (i) el titular del derecho, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el obligado a ejecutar.⁶⁷

54. Corresponde entonces analizar, en primer lugar, si el informe objeto de la presente acción contiene obligaciones de hacer o no hacer.

55. El accionante exige el cumplimiento de la segunda y tercera recomendación contenidas en el Informe de Fondo 36/08 de la CIDH. Esta Corte verifica que (i) el titular del derecho es el accionante, Rafael Ignacio Cuesta Caputi, y (ii) el contenido de la obligación es, por una parte, que se efectúe una investigación completa, imparcial y efectiva en torno al atentado sufrido por Rafael Ignacio Cuesta Caputi; y, por la otra, el otorgamiento de una reparación adecuada por las violaciones de su derecho a las garantías judiciales, a la protección judicial y a la libertad de pensamiento y expresión.⁶⁸ Además, esta Corte observa que la norma tiene como sujeto obligado (iii) al Estado ecuatoriano, siendo la Fiscalía el ente encargado de la investigación preprocesal y procesal penal,⁶⁹ y el MMDH el encargado coordinar la ejecución de recomendaciones originadas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En suma, se verifica la existencia de una obligación de hacer contenida en la norma alegada como incumplida.

6.3. ¿Las obligaciones son claras, expresas y exigibles?

⁶⁷ CCE, Sentencia 38-12-AN/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 34.

⁶⁸ Expediente Constitucional, fojas 3 a 4.

⁶⁹ Constitución de la República, art. 195.

56. Una vez determinada la existencia de las obligaciones, corresponde verificar si son claras, es decir, si sus elementos están determinados o son fácilmente determinables (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación);⁷⁰ expresas, si están redactadas en términos precisos y específicos de manera que no den lugar a equívocos;⁷¹ y exigibles, cuando no se encuentran sujetas a plazo o condición que estén pendientes de verificarse.⁷²

57. Ahora bien, en ocasiones anteriores, esta Corte ha señalado que:

[...] Las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos establecen obligaciones para el Estado ecuatoriano como sujeto de derecho internacional y no especifican las entidades que deben cumplir la obligación. De ahí que, como ha señalado la Corte Interamericana, los Estados deben identificar los mecanismos de su ámbito interno que les permitan cumplir con sus obligaciones internacionales de forma más adecuada. Por este motivo, estas decisiones se emiten con un mayor grado de generalidad y abstracción, que contrasta con la especificidad que puede encontrarse en las normas infraconstitucionales.⁷³

58. En consecuencia, al momento de examinar si una obligación internacional –nacida de una sentencia o informe de fondo publicado en el marco del SIDH– es clara, expresa y exigible, “la Corte considera adecuado evaluarlas bajo un umbral inferior a las normas infraconstitucionales, para tomar debida cuenta del mayor grado de abstracción y generalidad con el que suelen emitirse”.⁷⁴ Pues, es preciso reconocer que debido a que el nivel de especificidad de las obligaciones derivadas de informes internacionales – como el informe de fondo publicado que nos ocupa en este caso– es inferior, los Estados tienen un mayor margen de discrecionalidad respecto de cómo cumplirlas.

59. Es importante señalar que el umbral que se aplica para examinar las obligaciones de un informe de fondo de la CIDH es inferior, debido a su naturaleza. Las obligaciones contenidas en los informes de fondo nacen de un análisis del organismo cuasi judicial del SIDH que concluye que los hechos demandados constituyen vulneraciones a derechos humanos, las cuales deberán ser reparadas a través de los mecanismos propios del ámbito interno de cada Estado. Sin embargo, las medidas de reparación de carácter económico no pueden “implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento de la víctima o sus familiares, y deben guardar relación directa con las obligaciones reclamadas”.⁷⁵ Así las cosas, el grado de deferencia que ha de mantenerse respecto de las obligaciones

⁷⁰ CCE, Sentencia 023-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 33.

⁷¹ CCE, Sentencia 37-13-AN/19, 7 de noviembre de 2019, párr. 39.

⁷² *Ibid.*

⁷³ CCE, Sentencia 28-19-AN/21, 29 de septiembre de 2021, párr. 97.

⁷⁴ *Ibid.*, párr. 98.

⁷⁵ Corte IDH, caso González y otras (Campo Algodonero) Vs. México, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 451.

nacidas de los informes de fondo de la CIDH es mayor, por cuanto tienden a la reparación de las violaciones de derechos humanos y otras violaciones a los tratados del *corpus iuris* interamericano.

60. Ahora bien, la obligación contenida en la segunda recomendación del informe cuyo cumplimiento se demanda es clara, pues sus elementos están determinados y su objeto no requiere de mayor interpretación. Se trata de una investigación completa, imparcial y efectiva, a cargo de Fiscalía y exigible por el accionante.
61. En cuanto a la tercera recomendación –una “reparación adecuada” al accionante– del informe cuyo cumplimiento se demanda, la Corte concluye que la obligación es clara, de acuerdo al umbral anunciado en el párrafo 58. Pues sus elementos están establecidos o se pueden establecer de acuerdo a casos similares en los que el Estado ya ha cumplido en los mismos términos.
62. Ambas obligaciones son expresas, por encontrarse redactadas en términos precisos y específicos, pues no contemplan términos o frases que den lugar a equívocos.
63. Así mismo, las obligaciones son exigibles, ya que no tienen pendiente ningún plazo o condición para su cumplimiento. En ese sentido, es claro que las obligaciones son actualmente exigibles. En este orden de ideas, corresponde en este punto, verificar si las obligaciones contenidas en el Informe de Fondo demandado fueron cumplidas por parte del MMDH y de la Fiscalía.

6.4. ¿Existió un incumplimiento de las obligaciones del Informe de Fondo 36/08?

64. De los antecedentes presentados, tanto por el accionante como por el MMDH, se constata que desde el año 2008, el accionante ha mantenido varias reuniones con autoridades estatales, sin conseguir el cumplimiento definitivo del informe de fondo demandado.
65. En cuanto a la segunda recomendación, la Fiscalía General del Estado remitió a este Organismo la información solicitada con el fin de verificar su cumplimiento.⁷⁶ De su revisión se desprende que la investigación previa 090101817102659, “se encuentra con petición de archivo, solicitado por la señora agente fiscal Del Pozo Ortega Vanessa Yesenia en fecha 08 de septiembre de 2021”.⁷⁷

⁷⁶ *Ibid*, fojas 262 a 295.

⁷⁷ *Ibid*, foja 267.

66. Lo cierto es que, desde el año 2008, la FGE estuvo obligada a dar cumplimiento a la recomendación de la CIDH, pero recién el 10 de octubre de 2017 se ingresó noticia del delito y se realizó un impulso fiscal, tendiente a ubicar a las personas con conocimiento de los hechos. Durante el año 2018, se tomó la versión libre y voluntaria de la víctima y otras personas que trabajaban con él en TC Televisión, en la época en la que ocurrió el atentado. El señor Cuesta indicó que aquella constituía la cuarta ocasión en la que acudía a rendir versión, lo cual –a su juicio– era revictimizante y lo ponía en una posición de peligro de nueva agresión de parte de quienes cometieron el atentado.⁷⁸
67. No obstante, en 2021 la FGE solicitó el archivo de la investigación –que aún no ha sido resuelto por la falta de acción de la judicatura– por cuanto habría operado la prescripción.⁷⁹ En tal virtud, todavía no culmina la obligación de llevar a cabo una investigación completa, imparcial y efectiva, toda vez que existen actuaciones en curso y la solicitud de archivo está pendiente de resolución, de modo que a la fecha la investigación no ha sido completa, con independencia de su resultado⁸⁰ o eventual archivo. Tampoco ha sido efectiva, debido al transcurso irrazonable de tiempo en el cual la Fiscalía ha ejercido sus facultades investigativas.
68. En cuanto a la tercera recomendación, se observa que mediante escrito de 28 de septiembre de 2020, el accionante requirió la implementación de las medidas de reparación recomendadas en el Informe de Fondo 36/08.⁸¹ Posteriormente, se llevaron a cabo reuniones para la implementación de las recomendaciones⁸² y se solicitó al accionante que presente sustentos que permitan llegar al monto de la reparación solicitada.⁸³
69. El 27 de octubre de 2020, el accionante indicó su aspiración a recibir el valor de USD \$300.000,00 como propuesta indemnizatoria; sin embargo, a consideración del MMDH, el mismo no contaba con la documentación de respaldo para la justificación de cada rubro incluido.⁸⁴ En el año 2022, con las nuevas autoridades asignadas, se insistió al

⁷⁸ *Ibid*, fojas 272 a 273.

⁷⁹ *Ibid*, fojas 282 a 285.

⁸⁰ Se recuerda que el deber de investigar no implica la exigencia de culminar con una formulación de cargos, pues se trata de una obligación de medio y no de resultado. Esto no obsta para que el Estado deba cumplirla con la mayor diligencia posible, de manera razonable y oportuna. En este sentido se ha pronunciado la Corte IDH, por ejemplo, en el caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, párr. 177:

[...] La de investigar es, como la de prevenir, una obligación de medio o comportamiento que no es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Sin embargo, debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa.

⁸¹ Expediente constitucional, foja 11.

⁸² *Ibid*, foja 188.

⁸³ *Ibid*, foja 189.

⁸⁴ *Ibid*, foja 188.

accionante que sustente los valores presentados en la propuesta de reparación económica. No obstante, el accionante informó al MMDH que no se ha podido dar respuesta a los requerimientos realizados por la SDH, debido a que la información que éste solicitaba para calcular la indemnización ha sido casi imposible de conseguir, y solicitó mantener una reunión para conversar sobre este tema.⁸⁵

70. En los siguientes meses, y también durante el año 2023, el MMDH solicitó información a diversas entidades a fin de definir la que sería una “reparación adecuada”, sin que haya tenido éxito.
71. Por lo tanto, el accionante alega que el MMDH no ha dado cumplimiento a la tercera recomendación del informe demandado. Mientras que, el MMDH alega estar tomando acciones tendientes a dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en el informe demandado.
72. Esta Corte constata que, tal y como se aseveró en audiencia por parte del MMDH, las acciones tendientes a dar cumplimiento a la tercera recomendación del informe demandado no se han concretado y, por tanto, no se le ha otorgado al accionante una reparación adecuada por la violación de sus derechos establecida en el Informe de Fondo 36/08, emitido el 18 de julio de 2008. En tal virtud, esta Corte concluye que la obligación no ha sido cumplida. No obstante, esto no significa que le corresponda a esta Corte pronunciarse acerca de la pretensión indemnizatoria del accionante.
73. Esta Corte observa que las obligaciones contenidas en el Informe de Fondo demandado se fundamentan en el derecho a la reparación que tienen las víctimas de vulneraciones de derechos humanos y, como tal, comprende una obligación estatal que debe ser asumida de forma cabal a fin de garantizar este derecho en los casos concretos, recuperando y dignificando la memoria de quienes fueron víctimas.
74. Consecuentemente, a esta Corte le resulta inconcebible que, después de 15 años desde la publicación del Informe de Fondo 36/08 de la CIDH, cuyo objetivo era reparar a una víctima de violaciones de derechos humanos, esta aún no haya sido reparada. En consecuencia, este Organismo realiza un severo llamado de atención a las autoridades del MMDH –anterior SDH y MJDHC–, obligadas a dar cumplimiento a la recomendación demandada, pues desde el año 2008 esta cartera de Estado tiene la competencia de coordinar la ejecución de recomendaciones originadas en el sistema interamericano de derechos humanos. Así mismo, llama la atención a las demás entidades estatales involucradas en el proceso, ya que durante este tiempo se han limitado a encontrar obstáculos para el cumplimiento de sus obligaciones, imponiendo

⁸⁵ *Idem.*

procedimientos y requisitos tendientes a retardar el otorgamiento de la reparación que le correspondía al señor Rafael Cuesta Caputi.

7. Medidas para garantizar el cumplimiento

- 75.** Una vez que se verifica la existencia de una obligación clara, expresa y exigible que ha sido incumplida, le corresponde a la Corte Constitucional determinar cuáles deberán ser las medidas adecuadas y suficientes para garantizar el cumplimiento de la obligación.
- 76.** Corresponde ordenar que el MMDH, como entidad competente de coordinar el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, coordine con la Fiscalía General del Estado y el Consejo de la Judicatura, el cumplimiento de la obligación contenida en la segunda recomendación del Informe de Fondo 36/08. Además, el MMDH debe promover inmediatamente todas las acciones necesarias para asegurar una reparación adecuada al señor Rafael Ignacio Cuesta Caputi, en cumplimiento de la tercera recomendación del Informe de Fondo 36/08 de la CIDH.
- 77.** Finalmente, este Organismo entiende la preocupación del abogado del MMDH vinculada a que la erogación de montos económicos por concepto de reparación por parte de entidades públicas, deben tener los respaldos necesarios, esto a fin de evitar la determinación de responsabilidades administrativas, civiles o penales; sin embargo, esto no es justificativo para que su actuación en la audiencia pública sea provocativa e impertinente, por lo que se le hace un llamado de atención. Justamente, las entidades públicas, y en este caso el MMDH tiene el deber de instrumentar la normativa que le permita llevar a cabo el cumplimiento de las obligaciones internacionales que le corresponden, lo cual, de la información recabada, no se identifica.
- 78.** La Corte constata que, durante el proceso de reparación, las diversas entidades que han estado a cargo de su ejecución han dado muestras claras de la absoluta ineficiencia respecto del cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado ecuatoriano. Al respecto es imprescindible reiterar que la reparación de vulneraciones a los derechos humanos ocurridas en el Ecuador debe ser realizada de forma oportuna por parte del órgano estatal a cargo. El trabar el cumplimiento mediante la imposición irrazonable e innecesaria de trámites burocráticos constituye una forma de revictimización.
- 79.** Adicionalmente, es necesario señalar que, en el año 2021, a través de la sentencia 28-19-AN/21, este Organismo ordenó a la Secretaría de Derechos Humanos, actual MMDH, lo siguiente:

113.3. Medidas de no repetición: Para evitar que el incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado genere afectaciones como las identificadas en el presente caso, la Corte considera necesario ordenar a la Secretaría de Derechos Humanos que, en el plazo de seis (6) meses de notificada la sentencia, adecúe su normativa y procedimientos internos para establecer un procedimiento reglado para cumplir adecuadamente su competencia de ejecución de las decisiones emitidas por organismos internacionales de derechos humanos que: (i) garantice el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado; (ii) identifique claramente las acciones y personal responsable de ejecutar las distintas decisiones emitidas por estos organismos; y, (iii) asegure la participación de las víctimas identificadas en dichas decisiones en todas las fases del procedimiento.

- 80.** Sin embargo, a la fecha, el MMDH no ha cumplido con dicha obligación. Por esta y las demás consideraciones expuestas, se dispone al MMDH que, en atención a sus competencias, genere los procedimientos adecuados para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales que le corresponden. Ello, en ejercicio de las competencias conferidas por el Decreto Ejecutivo 216, de 01 de octubre de 2021, que específicamente le dispone la coordinación de la ejecución de los informes de fondo originados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como el pago de la reparación a las víctimas de derechos humanos.

8. 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 presentada dentro del caso 13-21-AN.
- 2.** Declarar el incumplimiento de la segunda y tercera recomendación del Informe de Fondo 36/08 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- 3.** Realizar un llamado de atención a las autoridades del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, Fiscalía General del Estado y demás entidades estatales involucradas en el proceso de cumplimiento de las recomendaciones del Informe de Fondo 36/08, por la dilación y falta de diligencia en la ejecución de sus obligaciones.
- 4.** Se dispone que el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, la Fiscalía General del Estado y el Consejo de la Judicatura, en el ámbito de sus competencias, den cumplimiento a la segunda recomendación del Informe de Fondo 36/08, de efectuar una investigación completa, imparcial y efectiva en torno al atentado sufrido por Rafael Ignacio Cuesta Caputi. Para dicho cumplimiento, esta Corte otorga el plazo de 2 meses, desde la notificación de la

sentencia, y dispone que dichas entidades reporten a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de lo dispuesto.

5. Disponer que el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos cumpla con la obligación contenida en la tercera recomendación del Informe 36/08, de otorgar una reparación adecuada al señor Rafael Ignacio Cuesta Caputi por las violaciones de sus derechos, en los términos de la reparación integral. Para dicho cumplimiento, esta Corte recuerda al MMDH que en la sentencia 28-19-AN/21, párr. 113.3, se dispuso a la entonces Secretaría de Derechos Humanos que “adecúe su normativa y procedimientos internos para establecer un procedimiento reglado para cumplir adecuadamente su competencia de ejecución de las decisiones emitidas por organismos internacionales de derechos humanos”. En ese sentido, esta Corte otorga el plazo de 20 días, desde la notificación de esta sentencia, para que la entidad concrete.⁸⁶ Adicionalmente, se otorga un plazo de 2 meses, contados a partir de la emisión de dicha reglamentación, para que se cumpla con la tercera recomendación, sobre la base de los parámetros que allí se fijen. Además, se dispone que el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos reporte a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de lo dispuesto. No obstante, se aclara que el cumplimiento del pago de la reparación adecuada no depende del cumplimiento de la emisión de la reglamentación por parte del MMDH.

6. Realizar un exhorto al Ministerio de Finanzas a brindar las facilidades necesarias para el cumplimiento del Informe de Fondo 36/08.

7. Notificar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con el contenido de la presente sentencia.

8. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁸⁶ Esta Corte recuerda que, con fecha 12 de abril de 2022, le fue remitido un borrador de dicha reglamentación, en el marco de la causa 28-19-AN. No obstante, aun cuando en la documentación entregada consta que se planificaba contar con la aprobación del reglamento hasta el 04 de mayo de 2022, esto no ha sucedido.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles de 30 de agosto de 2023; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 13-21-AN/23

VOTO CONCURRENTE

Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones mayoritarias de esta Corte Constitucional, y con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), presento el siguiente voto concurrente a la sentencia 13-21-AN/23, emitida por el Pleno del Organismo, en sesión ordinaria el día 6 de septiembre de 2023.
2. Primero, considero importante indicar que coincido con la decisión adoptada en la sentencia, mediante la cual esta Magistratura decidió: aceptar la acción por incumplimiento dentro del caso 13-21-AN/23; declarar el incumplimiento de la segunda y tercera recomendación del Informe de Fondo 36/08 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; realizar un llamado de atención a las autoridades del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos (“**Ministerio**”), Fiscalía General del Estado (“**FGE**”) y demás entidades estatales involucradas; disponer al Ministerio, FGE y al Consejo de la Judicatura (“**CJ**”) que den cumplimiento a las medidas incumplidas y le recuerda al Ministerio que debe adecuar su normativa para cumplir adecuadamente su competencia de ejecución de las medidas contenidas en decisiones emitidas por organismos de derechos humanos, tal como lo indica la sentencia 28-19-AN/21.
3. Dicho lo anterior, mi discrepancia con la sentencia se limita a dos cuestiones: 1. El rol del Ministerio y, 2. El rol de la FGE en el cumplimiento de las medidas contenidas en el Informe de Fondo 36/08.

1. El rol del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos en la ejecución de medidas dictadas por organismos internacionales

4. El artículo 1 del Decreto Ejecutivo 216 prescribe que la Secretaría de Derechos Humanos (en la actualidad, el Ministerio) ejercerá competencias que implican las “obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos”. Adicionalmente, el artículo 2 del mismo cuerpo normativo indica que, para ejercer dichas competencias se tendrán las siguientes atribuciones:

- b. Coordinar con las entidades competentes, la ejecución de sentencias, medidas cautelares, medias provisionales, acuerdos amistosos, recomendaciones, resoluciones e informes de fondo originados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Sistema Universal de Derechos Humanos; y, demás obligaciones surgidas por compromisos internacionales en esta materia;
- f) Ejecutar el pago de la reparación material e inmaterial a las víctimas de violación de derechos humanos, previa coordinación con el Ente rector de Finanzas Públicas para la asignación de recursos correspondientes.
5. Adicionalmente, en la sentencia 28-19-AN/21, la Corte Constitucional le recordó al Ministerio que era competencia suya el coordinar y ejecutar las obligaciones que emanan de organismos internacionales. Así, le ordenó al Ministerio que adecúe:
- su normativa y procedimientos internos para establecer un procedimiento reglado para cumplir adecuadamente su competencia de ejecución de las decisiones emitidas por organismos internacionales de derechos humanos que: (i) garantice el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado; (ii) identifique claramente las acciones y personal responsable de ejecutar las distintas decisiones emitidas por estos organismos; y (iii) asegure la participación de las víctimas identificadas en dichas decisiones en todas las fases del procedimiento.
6. De lo anterior, a mi criterio, tanto la jurisprudencia de la Corte como la normativa aplicable ha establecido de forma clara que el Ministerio no solo debe coordinar sino que también es el ente encargado de ejecutar las medidas. Sin embargo, esto no ha sucedido.
7. En el caso que nos compete, el Informe de Fondo 36/08 fue emitido en 2008 y, quince años después, existen dos medidas que no han sido cumplidas por el Estado. Las medidas incumplidas son las siguientes:
2. Que efectúe una investigación completa, imparcial y efectiva en torno al atentado sufrido por Rafael Ignacio Cuesta Caputi.
3. Que otorgue una reparación adecuada al señor Rafael Cuesta Caputi por las violaciones de su derecho a las garantías judiciales, a la protección judicial y a la libertad de pensamiento y expresión.
8. Me referiré primero a la tercera medida, que implica el otorgamiento de la reparación adecuada al señor Rafael Ignacio Cuesta Caputi. El Ministerio, en la audiencia del caso 13-21-AN, indicó que había realizado acciones dirigidas al cumplimiento de la obligación en 2023 y que no se había podido concretar hasta la fecha. El rol del Ministerio con respecto a esta obligación, de acuerdo a lo que se ha determinado hasta ahora, implica no solamente coordinar sino ejecutar la medida de reparación.

9. Sin embargo, en la sentencia de mayoría, en varias ocasiones durante el texto se refiere a la obligatoriedad de la coordinación sin realizar mayor énfasis en el deber de ejecutor que tiene la entidad. A mi parecer, el Ministerio ha utilizado este argumento de coordinador y no ejecutor para justificar la falta de cumplimiento de la reparación integral en este caso, aduciendo que depende de otras entidades estatales para lograrlo. Considero que ni la normativa, ni la jurisprudencia de esta Corte le permite al Ministerio endilgar sus responsabilidades a otros entes del Estado.

2. El rol de la Fiscalía General del Estado

10. Con respecto a la segunda medida (obligación de investigar) el Ministerio indicó a esta Corte, en el escrito ingresado el 30 de junio de 2023, que no le corresponde el cumplimiento de la misma, dado que lo anterior estaría a cargo de la FGE.
11. Considero que esta afirmación es incorrecta de parte del Ministerio dado que su rol como coordinador y ejecutor le obliga a dar seguimiento a las actuaciones de las otras entidades estatales y verificar si las medidas han sido cumplidas.
12. En el caso *sub judice*, la FGE solicitó el archivo de la causa a la judicatura correspondiente en 2021, solicitud que no ha sido resuelta hasta la fecha. Considero que, en su rol de ejecutor, una vez concluida la investigación por parte de la Fiscalía, el Ministerio debía estar pendiente del resultado de la petición de archivo por parte de la judicatura. La falta de respuesta de la judicatura por dos años, respecto de la solicitud de archivo, debía ser observada por el Ministerio en su rol de coordinador y ejecutor y debió tomar las medidas que aseguren que la solicitud sea respondida. El Ministerio debe realizar estas actuaciones respetando siempre la independencia, facultades y competencias tanto de la FGE como de las judicaturas que conozcan el caso.
13. Es así que, el indicar que existen actuaciones pendientes por parte de la FGE no se ajusta a la realidad del caso, en tanto que la FGE ha concluido su investigación y ha solicitado el archivo. El impulso de que dicho archivo sea resuelto para que se cumpla con la segunda medida, no le compete a la FGE sino al Ministerio en su rol de coordinador y ejecutor de las medidas del Informe de Fondo 36/08.

3. Consideraciones finales

14. Considero importante recordarle al Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos su rol como coordinador y ejecutor puesto que, a diferencia de otras medidas de reparación

que pueden emanar de procesos locales y que tienen sus cauces para ser atendidos, las obligaciones que emanan de decisiones del sistema interamericano de derechos humanos y del sistema universal de derechos humanos son *sui generis* en varias formas, incluyendo su ejecución.

15. De esta forma, el Estado debe contar con una entidad que ejerza su rol de coordinador y ejecutor de forma clara, precisa y en uso de todas sus atribuciones. Esto le permitiría al Ecuador cumplir con sus obligaciones, reparar a las víctimas y rendir cuenta sobre el cumplimiento de sus obligaciones. De igual forma, las víctimas también deben contar con un aparato estatal que les permita una reparación integral por las violaciones a sus derechos.
16. En consecuencia, me parece necesario enfatizar que el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos tiene un rol de coordinador pero también y más importante aún de ejecutor de las medidas. Esto implica dos cuestiones. Por un lado, debe emplear todos los medios que tenga a su alcance para ejecutar directamente las medidas a su cargo. Por otro lado, debe liderar a las otras entidades estatales con el fin de asegurarse que, en el ámbito de sus competencias y en estricto respecto de su independencia, estas entidades estén llevando a cabo las reparaciones que correspondan.
17. La ejecución de una sentencia es un componente esencial de la tutela judicial efectiva, permite que exista una verdadera reparación a las víctimas, quienes dependen del Estado y su capacidad de respuesta para recibir su reparación integral, y el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos está a la cabeza de esta responsabilidad.

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 13-21-AN, fue presentado en Secretaría General el 08 de septiembre de 2023, mediante correo electrónico a las 8:56; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL