

Quito, D.M., 15 de febrero de 2023

CASO No. 27-20-AN y acumulado

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

SENTENCIA No. 27-20-AN/23 y acumulado

Tema: Esta sentencia analiza la acción por incumplimiento planteada respecto de la Disposición General Segunda de la norma denominada “Ley para la Reparación de las Víctimas y la Judicialización de Graves Violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad Ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008”, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 143 el 13 de diciembre de 2013. Una vez realizado el análisis constitucional, se verifica el incumplimiento por parte del Ministerio de Cultura y Patrimonio y se acepta la acción.

I. Antecedentes

1. El 20 de agosto de 2020, los señores Guadalupe Elizabeth Muñoz Naranjo, Yelena Germania Moncada Landeta y Mario Roberto Muñoz Naranjo, “en calidad de víctimas directas de violación de derechos humanos”; Estevan Muñoz Herrera, Ketty Tamara Moncada Landeta, “en calidad de víctimas directas de violación de derechos humanos no reconocidas”; Pedro José Restrepo Bermúdez, Zadkiel Cárdenas Muñoz, Félix Rigoberto Basantes Borja “en calidad de víctimas indirectas de violación de derechos humanos”; Fernando Andino Montalvo, como tercero interesado; domiciliados en la ciudad de Quito y miembros de la Mesa Andina de Víctimas, que agrupa a los diferentes colectivos y víctimas de casos denunciados ante la Comisión de Verdad presentaron una acción por incumplimiento en contra del Ministro de Cultura y Patrimonio, demandado el cumplimiento de la Disposición General Segunda de la norma denominada “Ley para la Reparación de las Víctimas y la Judicialización de Graves Violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad Ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008”¹, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 143 el 13 de diciembre de 2013. Mediante sorteo electrónico se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
2. El 16 de octubre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción signada con el No. 27-20-AN.

¹ El artículo primero de dicha ley establece que “Objeto. - La presente ley tiene por objeto regular la reparación en forma integral a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad cometidos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008, que fueron documentadas por la Comisión de la Verdad; y, garantizar su judicialización.”

3. El 15 de diciembre de 2020, Clara Elena Merino Serrano, presidenta del Comité de Víctimas de Graves Violaciones a Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad (“Comité de Víctimas”), y Christian Paula Aguirre, por sus propios derechos, presentaron una acción por incumplimiento de norma en contra del Ministerio de Cultura y Patrimonio por el presunto incumplimiento de la Disposición General Segunda de la “Ley para la Reparación de las Víctimas y la Judicialización de Graves Violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008”, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 143 el 13 de diciembre de 2013. Mediante sorteo electrónico se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
4. El 12 de abril de 2021, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción signada con el No. 57-20-AN, y dispuso su acumulación a la causa 27-20-AN.
5. El 26 de mayo de 2022, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y conforme a 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. El día 16 de junio de 2022 se llevó a cabo la audiencia².

II. Norma cuyo cumplimiento se exige

6. La Disposición General Segunda de la Ley para la Reparación de las Víctimas y la Judicialización de Graves Violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad Ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre

² A esta diligencia comparecieron las siguientes partes. i) Por la parte accionante del caso Nro. 27-20-AN: Compareció el señor Pedro José Restrepo Bermúdez y la señora Guadalupe Elizabeth Muñoz Naranjo conjuntamente con su abogado el doctor Eduardo Ricardo Guerrero Bermeo. ii) Por la parte accionante del caso Nro. 57-20-AN: Compareció la señora Clara Elena Merino Serrano conjuntamente con el abogado Christian Alexandre Paula Aguirre y las abogadas Luisa María Villacís Carillo y Sofia Carolina Llerena Pérez. iii) Por la parte accionada: Comparecieron los abogados Johanna Carolina Espinosa Serrano y Juan Carlos Guallpa Parra, en representación de la ministra de Cultura y Patrimonio María Elena Machuca. iv) En calidad de Amicus: Comparecieron los abogados Alba Lorena Jalón Garcés y Diego Alejandro Rodríguez Mayorga en representación de la Defensoría del Pueblo; Santiago Esteban Kingman Garcés; Andy Yong Fu Díaz Hurtado en representación del Instituto de Investigación en igualdad, género y derecho de la Universidad Central del Ecuador; José Eduardo Aguirre Vega y Ramiro Antonio Santacruz Heredia en representación del Foro de Justicia Constitucional de la Universidad Central del Ecuador; Juan Pablo Albán Alencastro en calidad de docente de las clínicas jurídicas de la Universidad San Francisco de Quito, conjuntamente con las alumnas Karla Franchesca Bayas Velastegui, Doménica Sofia Negrete Echeverría y Vivian Abigaíl Santander Galarza; Gustavo Marcelo Silva Cajas en calidad de docente del Centro por la transparencia y los derechos humanos de la Universidad Internacional del Ecuador, conjuntamente con los alumnos Chenoa Monsserath Delgado Gallardo y Juan Pablo Álvarez Barreno; y Paul Fuertes Coque y Melany Valeria Loza Silva, en representación del grupo de estudiantes de la Universidad UTE. xi) Pese a ser debidamente notificada la Procuraduría General del Estado no compareció a la audiencia.

de 2008 (“Ley para la Reparación de Víctimas”), publicada en el Suplemento del Registro Oficial 143 el 13 de diciembre de 2013, establece que:

Segunda.- En el plazo de noventa días, el Ministerio rector en materia de cultura dará inicio a la creación del "Museo de la Memoria", dedicado a documentar y conmemorar a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad cometidos en el Ecuador.

III. Pretensión y argumentos de las partes

A. Pretensión y fundamentos de los accionantes

27-20-AN

7. Los accionantes manifiestan que:

La Ley para la Reparación de las Víctimas y la Judicialización de Graves Violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad Ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008, se publicó en el Registro Oficial el 13 de diciembre de 2013, por lo que el plazo para iniciar la creación del "Museo de la Memoria" se cumplía el 13 de marzo de 2014. Hasta la fecha han transcurrido 2442 días (DOS MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y DOS), y el Ministerio rector en materia de cultura, no ha dado cumplimiento a la materialización de la norma, que es "la creación del "Museo de la Memoria", dedicado a documentar y conmemorar a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad cometidos en el Ecuador".

8. Así mismo, agregan que:

Al momento de publicarse la Ley para la Reparación de las Víctimas y la Judicialización de Graves Violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad Ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008, se encontraba vigente la Codificación de la Ley de Cultura de 2004 publicada en el Registro Oficial 465 del 19 de noviembre de 2004, que en su artículo 4 determinaba que "El Ministerio de Educación y Cultura, es la máxima autoridad del área cultural", mientras que el Decreto Ejecutivo No. 5 del 14 de febrero de 2007 creó el Ministerio de Cultura. En la actualidad y según lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Cultura, es el Ministerio de Cultura y Patrimonio el encargado de ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Cultura, por lo cual es también el Ministerio rector en materia de cultura, por lo tanto, el encargado de dar cumplimiento a dicha disposición.

9. Los accionantes sostienen que “El Museo de la Memoria, parte del derecho a la verdad y la memoria social e histórica respecto a las graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad que se vivieron en el país, violaciones que fueron presentadas por la Comisión de la Verdad en 2010, en su Informe Final (...)”. Por tanto, arguyen que “(...) la falta del Museo de la Memoria en Ecuador, además de ser un incumplimiento legal, es una falta del deber del Estado de garantizar espacios de verdad, memoria y reconciliación, en el que la verdad de las violaciones de

derechos humanos y crímenes de lesa humanidad sean expuestos a la sociedad, con sus víctimas y responsables.”

10. En cuanto al incumplimiento alegado establecen que:

En referencia con información disponible en la página oficial del Ministerio de Cultura y Patrimonio, este junto al Ministerio del Interior "suscribieron, el 19 de mayo de 2017, el Convenio Marco Interinstitucional de uso de espacio de la UVC Manuela Sáenz, antiguo Regimiento Quito N°2, para la implementación del Museo de la Memoria (...) sin que hasta la fecha, más de tres años después de suscrito el convenio entre ambos Ministerios, el Museo de la Memoria llego a concretarse en el lugar descrito.

11. Agregan que:

Así mismo la Defensoría del Pueblo, el 18 de mayo del año en curso [2017], mediante comunicado recordó y exigió el cumplimiento de esta disposición legal, (...) sin embargo, a pesar de los esfuerzos de coordinación realizados por la Defensoría del Pueblo y las demandas de las víctimas, luego de más de seis años desde la promulgación de la norma, este espacio no ha sido creado, mismo que debe preservar nuestra memoria histórica y ser un mecanismo de reparación, no sólo para las víctimas directas e indirectas documentadas en estos hechos, sino para la sociedad en general", lo que constata la evidente violación al mandato legal por parte del Ministerio de Cultura y Patrimonio, y la afectación a los derechos humanos de las víctimas directas e indirectas, como también la afectación al derecho a la memoria social e histórica y la verdad del conjunto de la sociedad ecuatoriana.

12. Como prueba de su reclamo previo, los accionantes adjuntan la “(...) *solitud de acceso a la información pública, entregada el 19 de noviembre de 2019 al Ministerio de Cultura y Patrimonio, en la que se solicita al Ministerio la información respectiva sobre el avance en el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley para la Reparación de las Víctimas (...)*”.

13. En audiencia pública celebrada por este Organismo el 16 de junio de 2022, los accionantes reafirmaron sus alegaciones, e indicaron que la norma alegada como incumplida contiene una obligación de hacer clara expresa y exigible. Por otro lado, expresaron que, mediante el incumplimiento de la norma alegada, las víctimas de graves violaciones de derechos humanos no han sido reparadas.

14. En esta misma línea, manifestaron que un museo virtual no puede ser considerado como cumplimiento de la norma impugnada, y no es de la satisfacción para las víctimas, y solicitaron que se tome en cuenta el principio 9 de los Principios y Políticas Públicas de Memoria de las Américas adoptado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

15. El señor Pedro Restrepo manifestó la importancia de no olvidar a las víctimas y mantenerlas en la memoria colectiva para evitar que se repitan estos hechos atroces

cometidos por el Estado, y que, para las víctimas, el Museo de la Memoria tiene un doble propósito; por un lado constituye una acción reparadora frente al dolor individual, familiar y colectivo, y por otro, contribuye a que la violencia estatal no se repita, a partir de la sensibilización y empoderamiento de un pueblo que conozca sus derechos y exija su cumplimiento. Acerca del Museo de la Memoria virtual, Pedro Restrepo manifestó que:

“(…) en este espacio virtual no nos sentimos representados como familia, ni como víctimas de las violencias del Estado, porque no refleja todo lo que ha significado el dolor, incertidumbre, y lucha por lo que paso por estos niños, y nuestra familia; este espacio virtual no puede considerarse que remplaza un museo in situ, con todo el potencial que significa conectarse con esos espacios contenedores de historia y al contrario esta propuesta del Ministerio sin contar con la participación de las víctimas se convierte en un sitio de revictimización y suma una nueva afectación a 34 años de búsqueda, verdad, justicia, reparación y memoria (...) creemos que este museo de la verdad debe ser físico no virtual, y tiene que ser (...) en una parte de lo que era el SIC10 de esta época donde mis hijos fueron torturados y muertos (...)”

16. Finalmente, en su demanda, los accionantes solicitan que se disponga la inmediata ejecución de los actos pertinentes, para el diseño, construcción, ejecución y cualquier otro accionar que corresponda al Ministerio de Cultura y Patrimonio, para la creación del Museo de la Memoria, en cumplimiento a la Disposición General Segunda de la Ley para la Reparación de las Víctimas.

57-20-AN

17. En cuanto a la obligación estatal alegada como incumplida, los accionantes manifiestan que:

En el caso en concreto, se determina de forma clara que el sujeto activo de la obligación es el Ministerio rector en materia de cultura, actualmente el Ministerio de Cultura y Patrimonio. El sujeto pasivo, a manera de beneficiario, sería la ciudadanía ecuatoriana especialmente las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad cometidos en el Ecuador. Y el objeto de la obligación es la construcción del Museo de la Memoria. Dentro del contenido de la obligación, no cabe algún tipo de interpretación extensiva.

18. Agregan que *“En el mismo sentido, la obligación de construir el bien inmueble es expresa, no deviene de una inferencia indirecta de la Ley, no da lugar a equívocos.”*; y, que *“En dicha obligación, se establece un plazo de 90 días; por lo que cumple este requisito de exigibilidad, lo cual hasta la actualidad no se ha materializado.”*
19. Por otro lado, alegan haber presentado un reclamo previo, de fecha 13 de febrero de 2020, dirigido a la Sra. Ana María Armijos Burneo en su calidad de Viceministra del Ministerio de Cultura y Patrimonio, de conformidad con el Art. 54 de la LOGJCC, *“en el cual se reclama el incumplimiento de esta obligación. Han pasado más de los*

cuarenta días establecidos en este cuerpo normativo por lo que se ha configurado el incumplimiento”.

- 20.** Posteriormente, después de hacer un recuento de la información a su disposición acerca de las acciones tomadas para la realización del Museo de la Memoria, sostienen que:

Si bien han existido 3 intentos concretos de empezar con el diseño museográfico en aras de cumplir con la obligación establecida en el año 2013, no se han realizado las acciones suficientes para la realización del Museo de la Memoria. Las pocas acciones que se han realizado han tomado grandes lapsos de tiempo que han impedido la materialización de la norma jurídica.

- 21.** Además, manifiestan que *“En el año 2020 se nos comunicó como familiares la idea de realizar una exposición itinerante de derechos humanos”*, sobre esto, arguyen que:

Luego de presentar estas críticas desde el Comité de Víctimas, el Ministerio en mención y el Museo Nacional de Ecuador enviaron un nuevo documento en el que se recalca que no se trataba de reemplazar la obligación de construir el Museo, sin embargo, éste sigue llamándose “preámbulo del Museo de la Memoria” y significan recursos que podrían destinarse a cumplir la obligación legal del Ministerio de Cultura. Por lo que, como Comité de Víctimas nos preocupa este proyecto al poder ser una potencial excusa de estas carteras de estado para no cumplir su obligación de construir el Museo de la Memoria. Cabe recalcar que este proyecto se puso en marcha el día 10 de diciembre del 2020, con el nombre de “Archivo vivo de las Luchas Sociales”.

- 22.** Después de analizar el contenido del derecho a la reparación integral y a la verdad, los accionantes concluyen que:

Por fin no solo se exige un Museo de la Memoria sino también se exige que el Museo de la Memoria contenga como líneas mínimas y necesarias para crear una memoria colectiva acerca de las graves violaciones de derechos humanos que sucedieron entre 1973 y 2008:

- *Temporalidad: mención explícita del periodo de tiempo 1973 a 2008*
- *Participación de las víctimas en la construcción del museo y posibilidad de contar sus historias*
- *Reconocimiento de las víctimas individuales como colectivas*
- *Identificación de los delitos y conflictos sociales*
- *Reconocimiento de la responsabilidad del Estado*
- *Contenido museográfico fiel a la información presente en el Informe de la Comisión de la Verdad*
- *Lectura de derechos humanos por la normativa de política pública*

- 23.** En audiencia pública celebrada por este Organismo el 16 de junio de 2022, los accionantes reafirmaron sus alegaciones; desarrollaron el contenido e importancia de la justicia transicional, e; indicaron que el Museo de la Memoria constituye un mecanismo de reparación simbólica en el proceso transicional.

24. Posteriormente, manifestaron que, en las recomendaciones en materia de satisfacción del Informe de la Comisión de la Verdad, se recomendó al Estado que transforme los lugares de tortura que fueron identificados por el mismo informe, para la creación de espacios para la memoria, y, por tanto, generó una obligación de que los espacios y los Museos de la Memoria sean físicos para constituir una reparación transformadora que le dé valor a las víctimas y a la colectividad de no repetición. Así mismo, enfatizaron en la importancia simbólica de un lugar físico para la implementación del Museo de la Memoria para garantizar los derechos a la verdad y la memoria, y como garantía de no repetición de los hechos; y manifestaron que todo plazo razonable para la construcción del Museo de la Memoria ha sido inobservado, resultando en que las víctimas no han sido reparadas.
25. Posteriormente, la señora Clara Elena Merino Serrano, representante del Comité de Víctimas, arguyó que el alegado incumplimiento ha revictimizado a las víctimas, y que el Museo es una necesidad.
26. Finalmente, en su demanda los accionantes solicitan que se declare el incumplimiento de la obligación establecida en la Disposición General Segunda de Ley para la Reparación de Víctimas bajo responsabilidad del Ministerio de Cultura; y se mande a ejecutar esta obligación a través de la materialización de la creación del "Museo de la Memoria", dedicado a documentar y conmemorar a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad cometidos en el Ecuador.

B. Alegaciones de la entidad accionada

27. En escrito de 26 de julio de 2021, el Ministerio de Cultura y Patrimonio puso en conocimiento de esta Corte el memorando Nro. MCYP-SMS-2021-0455-M, de 13 de julio de 2021, suscrito por el Sr. Alfonso Javier Espinosa Andrade, Subsecretario de Memoria Social del Ministerio de Cultura y Patrimonio, mediante el cual se emite un informe sobre la implementación del Museo de la Memoria. De dicho informe se desprende que:

En este momento y tomando en cuenta la capacidad institucional en lo técnico y lo presupuestario, la propuesta de la Subsecretaría de Memoria Social es poner en línea un espacio documental interactivo, que permita poner en valor la información sobre los casos de violaciones a los derechos humanos en el país. Este museo virtual será una primera fase concreta en la creación de un espacio de reparación, valoración y recuperación de la memoria de las víctimas. (...) Se ha acordado con el MuNa reservar USD 8.000,00 de su presupuesto de inversión para cubrir los costos (...)

28. Mediante escrito de 5 de noviembre de 2021, el Ministerio de Cultura y Patrimonio compartió con este Organismo el memorando Nro. MCYP-SMS-2021-0702-M, de 4 de noviembre de 2021, suscrito por el señor Sr. Alfonso Javier Espinosa Andrade, Subsecretario de Memoria Social del Ministerio de Cultura y Patrimonio. En dicho memorando constan los avances en la ejecución de la plataforma virtual, como es:

(...) que se ha concretado la asignación de un presupuesto para el desarrollo de una primera fase, consistente en un museo virtual (...) Esta inversión del MCYP se realizará a través del convenio que mantiene vigente con la Organización de Estados Iberoamericanos, para la promoción de la Memoria Social. El desarrollo estará a cargo de un equipo de expertos ecuatorianos que ya están sensibilizados sobre el tema (...)

29. En escrito de 14 de junio de 2022, el Ministerio de Cultura y Patrimonio presentó su contestación a las demandas planteadas. En este, presentó un recuento de las actividades realizadas para el cumplimiento de la norma impugnada, afirmó que ha realizado las gestiones necesarias para su cumplimiento, y comunicó que:

A la presente fecha el sitio virtual del Museo de la Memoria está activo en la dirección: <https://memorias.culturaypatrimonio.gob.ec>; con lo que el Ministerio de Cultura y Patrimonio ha entregado un producto final a la sociedad cumplimiento (sic) con la Disposición General Segunda de la Ley para la Reparación de las Víctimas y la Judicialización de Graves Violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad Ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008.

30. En audiencia pública celebrada por este Organismo, el 16 de junio de 2022, el Ministerio de la Cultura reiteró sus argumentos presentados en la contestación a las demandas, y afirmó que existe ambigüedad en la norma impugnada, ya que la misma otorga un tiempo de inicio para la creación del Museo de la Memoria, mas no un tiempo específico para su implementación; y adicionalmente, no establece si el museo debe ser físico o virtual, por lo que considera que no es clara.
31. Finalmente, la entidad accionada solicita a esta Corte que en sentencia declare el cumplimiento de la norma impugnada, con base en la plataforma virtual del Museo de la Memoria.

C. Amicus Curiae

32. En calidad de *amici curiae*, comparecieron a la causa: Néstor Raúl Moncada Landeta; Luis Eduardo Puente Hernández; la Defensoría del Pueblo; Marcos Alexander Ortiz Muñoz en representación del Colectivo Jurídico Universitario; Efrén Guerrero Salgado; Francisco Jaramillo Villa, por sus propios derechos y en representación del Centro de Estudios Sociales José Mejía Lequerica; Wagner Iván Acosta Muñoz por sus propios derechos y en representación del Observatorio de Control y Veeduría Ciudadana de las Culturas y Manifestaciones Artísticas del Distrito Metropolitano de Quito; Xavier Andrés Flores Aguirre, Juan Carlos Pulido Tamayo, Sócrates Augusto Verduga Sánchez, María Gabriela Mora Vines y Ana Belén Yela Duarte en representación de la Cooperativa de Abogados y Abogadas La Komuna; María Elizabeth Campi Ortega y Marco Vinicio Erazo Rodríguez; Daysi Angélica Reasco Valencia y Karla Franchesca Bayas Velastegui, estudiantes de Clínicas Jurídicas de Interés Público del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito; Diego Fernando Betancourt Toledo; Karen Alexandra Solórzano Bastidas; Angel Segundo Hernán Reyes Aguinaga; Jimmy Xavier Herrera Vinueza; Martha

Regalado, Darlington Fuertes, Melanie Loza, Mayan Espinoza y Sebastián Ordóñez Tapia estudiantes de la Universidad Técnica Equinoccial; Francisco Fabián Saavedra Flores, en calidad de representante legal de la "Fundación Conciencia, Derechos Humanos, Justicia y Paz"-UTOPIA; Jorge Medardo Poveda Yáñez; Jhajaira Estefanía Urresta Guzmán; Santiago Esteban Kigman Garcés; Yosmely Jinet Esmeraldas Samaniego, Tatiana Araceli Gulán Ludeña y Angie Melina Moreira Nazareno estudiantes de la Universidad Nacional de Loja; y Andrés Aguirre Jaramillo; todos arguyendo el incumplimiento de la norma impugnada, desarrollando el derecho de las víctimas a la reparación mediante un espacio de memoria, y la necesidad del cumplimiento de la obligación para la reparación de las graves vulneraciones de derechos humanos materia de la Ley para la Reparación de las Víctimas.

IV. Competencia

- 33.** 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.

V. Análisis constitucional

- 34.** Conforme 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 para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias³. 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 obligación⁴.
- 35.** En primer lugar, conforme al artículo 54 de la LOGJCC, esta Corte verifica que los accionantes de la demanda 27-20-AN efectivamente cumplieron con el requisito de reclamo previo, conforme consta en el escrito de 19 de noviembre de 2019, dirigido al Ministerio de Cultura y Patrimonio, en la que solicitan al Ministerio la información respectiva sobre el avance en el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley para la Reparación de Víctimas. De igual manera, respecto a los requisitos desarrollados en la sentencia 46-18-AN/22, esta Corte verifica que dicho reclamo estuvo dirigido a i) la autoridad encargada de cumplir la obligación, ii) contiene la identificación clara de la obligación, iii) la obligación identificada es la misma que la invocada en la acción por incumplimiento, y iv) se solicitó el cumplimiento de la obligación de manera expresa.
- 36.** Así mismo, esta Corte verifica que los accionantes de la demanda 57-20-AN cumplieron con el requisito de reclamo previo, conforme consta en el escrito de 13 de

³ Artículo 436 (5), 93 de la Constitución y artículo 52 de la LOGJCC.

⁴ Artículo 93 de la Constitución, artículos 52 y 54 de la LOGJCC.

febrero de 2020, a través del cual la presidenta del Comité de Víctimas solicitó a Ana María Armijos Burneo, en calidad de viceministra del Ministerio de Cultura y Patrimonio, el cumplimiento de la obligación contenida en la norma señalada. De igual manera, esta Corte verifica que dicho reclamo estuvo dirigido a i) la autoridad encargada de cumplir la obligación, ii) contiene la identificación clara de la obligación, iii) la obligación identificada es la misma que la invocada en la acción por incumplimiento, y iv) se solicitó el cumplimiento de la obligación de manera expresa.

37. Ahora bien, este Organismo debe analizar si la norma materia de esta acción, cumple con lo determinado en el artículo 52 de la LOGJCC, esto es que la norma cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. 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”*⁵.
38. Los accionantes exigen el cumplimiento de la Disposición General Segunda de la Ley para la Reparación de Víctimas, esta Corte verifica que (i) los titulares del derecho son las “víctimas de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad cometidos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008”; y (ii) el contenido de la obligación es dar inicio a la creación del "Museo de la Memoria". Por otra parte, esta Corte observa que la norma tiene como sujeto obligado (iii) al Ministerio rector en materia de cultura. En suma, se verifica la existencia de una obligación de hacer contenida en la norma alegada como incumplida.
39. Una vez determinada la existencia de la obligación, corresponde verificar si la obligación es clara, es decir, si los elementos de la misma están determinados o son fácilmente determinables⁶; es expresa, si está redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos⁷; y es exigible cuando no se encuentra sujeta a plazo o condición que esté pendiente de verificarse⁸.
40. La obligación contenida en la Disposición General Segunda de la Ley para la Reparación de Víctimas es clara y expresa, pues sus elementos están plenamente determinados o son fácilmente determinables, y se encuentra redactada en términos precisos y específicos, pues no contempla términos o frases que den lugar a equívocos. Para determinar si la obligación es exigible, es necesario verificar si se ha vencido el plazo de 90 días establecido en dicha norma.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 38-12-AN/19 de 4 de diciembre de 2019, párr. 34.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 023-1 I-AN/19, de 25 de septiembre de 2019, párr. 33.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 37-13-AN/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 39.

⁸ Ibid.

41. La Ley para la Reparación de Víctimas fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial 143 el 13 de diciembre de 2013. Por lo que, el plazo de 90 días desde la publicación de la Ley para la Reparación de Víctimas venció el 13 de marzo de 2014, en consecuencia, el plazo se encuentra vencido y torna en exigible a la obligación. En suma, la obligación de hacer contenida en la ley es clara, expresa y exigible.
42. En este orden de ideas, corresponde en este punto, verificar si la obligación contenida en la Disposición General Segunda de la Ley para la Reparación de Víctimas fue cumplida por parte del Ministerio rector en materia de cultura, es decir, el Ministerio de Cultura y Patrimonio.
43. De los antecedentes presentados, tanto por los accionantes, como por el Ministerio de Cultura y Patrimonio, se constata que:
 - a. El 26 de febrero de 2015, mediante oficio No. MCYP-DM-15-0085 el Ministerio de Cultura y Patrimonio comunica al Ministerio del Interior que se ha conformado una comisión interinstitucional con la finalidad de realizar actividades concomitantes a la creación del Museo de la Memoria por lo que, se solicita se les permita su ingreso al Regimiento Quito No. 2.
 - b. Con fecha 12 de marzo de 2015 el Ministerio de Cultura y Patrimonio solicita al Ministerio del Interior se remita el Plano del Regimiento Quito No. 2 con el fin de revisar el espacio designado y establecer la tentativa de distribución que tendría el Museo de la Memoria.
 - c. Con oficio No. MCYP-DM-15-0240-0 suscrito el 12 de junio de 2015, el Ministerio de Cultura y Patrimonio solicita al Ministerio del Interior que informe cuál va a ser el espacio que se designará para la creación del Museo de la Memoria en el Regimiento Quito No. 2.
 - d. Con fecha 21 de octubre de 2015, el Ministerio del Interior realiza un informe sobre los espacios destinados para el Museo de la Memoria⁹.
 - e. Mediante oficio No. MCYP-DM-15-0865-0 de 26 de noviembre de 2015 el Ministerio de la Cultura y Patrimonio comunica al Ministerio del Interior la realización del diseño museológico y museográfico para la implementación del Museo en el área asignada.
 - f. Con oficio No. MCYP-DM-16-1128-0 suscrito el 13 de octubre de 2016, el Ministerio de Cultura y Patrimonio solicitó al Ministerio del Interior emitir la designación oficial y definitiva de los 1015.6 m para el Museo de la Memoria,

⁹ En donde se "(...)reorganiza los espacios de acuerdo a lo solicitado por el MCYP. Los espacios destinados para el Museo de la Memoria, son planta libre para mayor facilidad de disposición de las áreas y conformación de acuerdo a las necesidades del MCYP. Reorganizada la planta baja se obtiene 1015.65m2 para el Museo de la Memoria(...)."

dentro de las instalaciones de la Unidad de Vigilancia Comunitaria Manuela Sáenz, antes conocida como Regimiento Quito Nro. 2.

- g.** Con fecha 19 de mayo de 2017 se suscribió el "Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional", entre el Ministerio de Cultura y Patrimonio y el Ministerio del Interior.
- h.** Mediante oficio No. MCYP-MCYP-17-0815-0 suscrito el 16 de agosto de 2017, el Ministerio de Cultura y Patrimonio solicita al Ministerio del Interior que "(...) para hacer efectivo el traspaso de los espacios, el Ministerio del Interior debe efectuar la reparación de los sistemas de drenaje, sistema eléctrico y demás aspectos físicos del espacio que se encuentran deteriorados, (...) reubicar al personal que labora en las instalaciones, así como también mobiliario y archivos (...)".
- i.** El Ministerio del Interior, mediante oficio No. MDI-2017-0773-OF suscrito el 4 de septiembre de 2017, pone en conocimiento de esta Cartera de Estado que se encuentra gestionando la asignación de recursos para el mantenimiento y arreglos necesarios.
- j.** El 30 de octubre de 2018, el Ministerio de Cultura y Patrimonio suscribió el contrato No. MCYP-CGJ-2018-044 con el consultor Hernán Reyes Aguinaga, cuyo objeto fue la "INVESTIGACIÓN PARA LA ELABORACION DE CONTENIDOS MUSEOLÓGICOS Y MUSEOGRÁFICOS SOBRE LA VIOLACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS DERECHOS HUMANOS DURANTE EL PERÍODO 1984 A 2008 EN EL ECUADOR, PARA EL MUSEO DE LA MEMORIA".
- k.** Con fecha 12 de diciembre de 2018, se recibieron los productos finales del contrato No. MCYP-CGJ-2018-044.
- l.** Con oficio Nro. MCYP-DPPMS-2021-0003-O de 6 de octubre de 2021, la Dirección de Política Pública de Memoria Social del Ministerio de Cultura y Patrimonio, remitió a la Directora de la Organización de Estados Iberoamericanos, el Informe de viabilidad técnica IT-DPPMS.2021-20, y las especificaciones técnicas mínimas plataforma-IOEIMCyP, relacionadas al desarrollo de la propuesta del "Museo Virtual de la Memoria".
- m.** Con memorando No. MCYP-SMS-2021-0702-M, de 4 de noviembre de 2021, la Subsecretaría de Memoria Social del Ministerio de Cultura y Patrimonio comunicó a la Coordinación General de Asesoría Jurídica del mismo Ministerio lo siguiente: "(...)me permito comunicarle que se ha concretado la asignación de un presupuesto para el desarrollo de una primera fase, consistente en un museo virtual (...)".

- n. Con fecha 25 de noviembre de 2021, se suscribió el Contrato Civil de Servicios Técnicos Especializados entre la Oficina Técnica en el Ecuador de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la cultura-OEI, y Pablo Andrés Escandón Montenegro, cuyo objeto fue Implementar la propuesta museográfica digital y expandida del "Museo Virtual de la Memoria".
 - o. Mediante Informe Técnico IT-SMS-2022-022, de 16 de mayo de 2022, se puso en conocimiento de las autoridades del Ministerio de Cultura y Patrimonio que el sitio virtual del Museo de la Memoria está activo en la dirección: <https://memorias.culturaypatrimonio.gob.ec>.
 - p. Los días 18, 19 y 20 de mayo de 2022 el Ministerio de Patrimonio y Cultura realizó reuniones por vía telemática con familiares y víctimas, con el objetivo de socializar la propuesta del Museo Virtual.
- 44.** Los accionantes alegan que el Ministerio de Cultura y Patrimonio no ha realizado las acciones necesarias para crear el espacio del Museo de la Memoria como dispone la norma impugnada, y, por tanto, ha incumplido con dicha disposición. Por otro lado, el Ministerio de Cultura y Patrimonio afirma que ha realizado las gestiones necesarias para el cumplimiento de la misma, y como justificativo, presentó a este Organismo la plataforma virtual del Museo de la Memoria.
- 45.** Esta Corte verifica que la Disposición General Segunda de la Ley para la Reparación de Víctimas dispuso dar inicio a la creación del "Museo de la Memoria" en un plazo de 90 días. Adicionalmente, la disposición general primera de dicho cuerpo normativo estableció que:
- En el plazo de noventa días, desde la publicación de la presente Ley, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Fiscalía General del Estado, el Registro Civil, Identificación y Cedulación y las demás entidades del Estado, implementarán todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a las responsabilidades determinadas por este cuerpo normativo.*
- 46.** La Ley fue publicada el 13 de diciembre de 2013 y el plazo de 90 días feneció el 13 de marzo de 2014. Así, este Organismo constata que la primera actuación del Ministerio de Cultura y Patrimonio tendiente a dar inicio con la creación del Museo de la Memoria fue el 26 de febrero de 2015, es decir, casi dos años después de que el plazo venció, por lo que se constata que el Ministerio de Cultura y Patrimonio incumplió con la obligación de hacer, contenida en la norma impugnada en el plazo establecido.
- 47.** Por otro lado, esta Corte verifica que, del 26 de diciembre de 2015 al 12 de diciembre de 2018, el Ministerio de Cultura y Patrimonio realizó actos preparatorios para dar inicio a la creación física del Museo de la Memoria en la Unidad de Vigilancia Comunitaria "Manuela Sáenz", no obstante, a partir del 12 de diciembre de 2018 cesaron dichas actividades. El Ministerio no ha presentado ninguna explicación o

justificación para tal suspensión de actividades tendientes a alcanzar la creación del Museo. Por tanto, se constata que hasta esa fecha el Ministerio de Cultura y Patrimonio no dio inicio a la creación del Museo de la Memoria en la localidad determinada previamente en la documentación señalada en el párrafo 43 ut supra.

48. De otra parte, se tiene que el 6 de octubre de 2021, más de tres años y medio después de las últimas actuaciones señaladas en el párrafo *ut supra*, y meses después de que este Organismo admitiera las causas materia de esta acción, el Ministerio de Cultura y Patrimonio retomó actividades relacionadas con la creación del Museo de la Memoria, cambiando la decisión de la creación del Museo físico por la de una plataforma virtual, que se encuentra activa desde el 16 de mayo de 2022.
49. Frente al planteamiento por parte del Ministerio de Cultura, de que la obligación estaría cumplida con la implementación de la plataforma virtual, esta Corte realiza las siguientes consideraciones.
50. El artículo 3 numeral 7 de la LOGJCC establece que “*Cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal,*”; por tanto, para este Organismo es evidente que, cuando una norma es clara, como la impugnada, entonces se aplicará al tenor de las palabras, es decir, con el sentido común de estas. En el presente caso, de la documentación contenida en el expediente se desprende que, durante 5 años el mismo sujeto obligado leyó la norma impugnada mediante el sentido común de la palabra “Museo”, siendo esto un espacio físico. Por lo que, todas sus actuaciones estuvieron encaminadas a la creación del Museo de la Memoria en un espacio físico, determinado en ese momento por el mismo Ministerio, en la Unidad de Vigilancia Comunitaria “*Manuela Sáenz*”.
51. Adicionalmente, el Ministerio de Cultura y Patrimonio ha establecido, tanto en audiencia, como en los documentos presentados en la causa, que la plataforma virtual es “*una primera fase concreta en la creación de un espacio de reparación, valoración y recuperación de la memoria de las víctimas*”, y que “*este museo virtual constituye una primera respuesta concreta al mandato legal*”. Por tanto, el propio Ministerio ha calificado la iniciativa de la plataforma virtual como una primera fase a la creación del espacio o una primera respuesta tendiente a dar inicio a la creación del museo, evidenciando que, aún no se ha dado inicio a la creación del mismo.
52. Tanto es así, que, según escrito de 14 de junio de 2022, presentado por el Ministerio de Cultura y Patrimonio:
 - a. El 8 de marzo de 2022, en la Subsecretaría de Memoria Social se reunieron personeras del área de Derechos Humanos del Ministerio del Interior con el Subsecretario. Se analizó y concluyó resaltando la dificultad y los nudos críticos por el momento insalvables que imposibilitan el desarrollo de un museo físico en el cuartel policial UVC “*Manuela Sáenz*”, ubicado en la calle Montúfar, en el Centro Histórico de Quito. Se acordó evaluar la posibilidad de replantear el alcance del

proyecto para medir la viabilidad de usar la esquina sur occidental del complejo de la UVC Manuela Sáenz.

- b. El 14 de abril de 2022, a las 15:00, se mantuvo una reunión entre funcionarios del despacho, de la Subsecretaría de Memoria Social y de la DPE, para informar y conocer del estado de situación de este proceso y acordar acciones institucionales inmediatas.
53. Como resultado, este Organismo evidencia que el Ministerio de Cultura y Patrimonio se encuentra consciente de que la obligación contenida en la norma impugnada corresponde a la de un Museo físico de la Memoria, y, por tanto, sigue persiguiendo el objetivo de la creación del mismo, aún finalizado el proyecto virtual.
54. Consecuentemente, esta Corte considera necesario señalar que si bien una plataforma virtual¹⁰ puede ser de utilidad para complementar un espacio físico, siendo accesible a un mayor rango de personas desde cualquier lugar del mundo, no puede suplir la presencialidad de un Museo. Pues, la vivencia física de las historias y la presencia de documentos y fotografías palpables, así como el entorno simbólico de la transformación de lugares en donde se perpetraron vulneraciones de derechos humanos¹¹, en lugares de memoria¹², cumpliría con el objetivo contenido en la norma impugnada, esto es, documentar y conmemorar a las víctimas.
55. Por tanto, para esta Corte es claro que una plataforma virtual no puede reemplazar la obligación contenida en la Disposición General Segunda de la Ley para la Reparación de Víctimas, cuyo objeto es dar inicio a la creación de un Museo, mas no una página web; de tal manera que un espacio físico constituya una forma de reparación de graves vulneraciones de derechos humanos para las víctimas tanto directas como indirectas, así como hacia la sociedad en general.

¹⁰ Que tan solo contiene información acerca de cinco casos (Consuelo Benavides, Hermanos Restrepo, Susana Cajas, Diego Delgado y Gustavo Garzón), que podrían proyectarse en un Museo Físico, junto al resto de casos investigados por la Comisión de la Verdad.

¹¹ El Estado Ecuatoriano reconoció ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos su culpabilidad en los hechos del caso de los hermanos Restrepo, en INFORME N° 99/00.

¹² Consideramos pertinente señalar que en el Informe de la Comisión de la Verdad constan como recomendaciones: “4. Instar al Centro Nacional de la Memoria del Ministerio de Cultura y la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, para que, por intermedio de diferentes programas, en distintos escenarios y de acuerdo a la particularidad de las víctimas y de las violaciones, dignifiquen públicamente la honra de las víctimas.

6. Requerir al Ministerio de Gobierno y al Ministerio de Defensa que clausuren y desmantelen todos los sitios que fueron utilizados como centros de privación ilegal de la libertad y de torturas de manera que nunca más puedan ser utilizados para estos fines y que sean declarados como espacios de memoria. Requerir a los Ministerios de Cultura y Justicia y Derechos Humanos para que administren los diferentes espacios de memoria, los haga públicos y los articulen con la política nacional de memoria social.”

(Informe de Comisión de la Verdad, “Sin verdad, no hay justicia”, Recomendaciones, pág. 439 - 440). Adicionalmente, la Ley para la Reparación de las Víctimas incluye en sus considerandos que: “Considerando que las recomendaciones formuladas en el informe final de la Comisión de la Verdad requieren de instrumentos de rango legal para su efectiva y adecuada implementación”.

- 56.** Así, esta Corte observa que la obligación contenida en la norma impugnada se fundamenta en el derecho a la reparación que tienen las víctimas de graves 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, pero también con la finalidad de que situaciones similares no vuelvan a ocurrir en la historia del Ecuador, es decir, tiene también una dimensión que atañe a la sociedad en su conjunto y como tal, forma parte de las medidas de no repetición. Adicionalmente, un Museo físico tiene una función pedagógica, por cuanto, fomenta la sensibilización y la educación en derechos humanos.
- 57.** Por lo expuesto, este Organismo constata el incumplimiento de la norma impugnada, pues, si bien el Ministerio de Cultura y Patrimonio ha tomado acciones preparativas para dar inicio a la creación del museo, este, hasta el día de hoy, no ha comenzado a realizarse en el espacio físico destinado para el efecto según la documentación entregada por el Ministerio de Cultura y Patrimonio, ni en ningún otro lugar. Por lo que, se evidencia el incumplimiento de la Disposición General Segunda de la Ley para la Reparación de las Víctimas.
- 58.** Adicionalmente, a esta Corte le resulta inconcebible que, después de casi 10 años desde la publicación de la Ley para la Reparación de las Víctimas, el Ministerio rector en cultura aún no haya dado cumplimiento a su mandato, cuyo objetivo era reparar a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos. En consecuencia, este Organismo realiza un llamado de atención a las autoridades de dicho Ministerio desde la vigencia de la Ley hasta la presente fecha.

VI. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1.** Aceptar la acción por incumplimiento presentada dentro de los casos 27-20-AN y 57-20-AN.
- 2.** Declarar el incumplimiento de la Disposición General Segunda de la Ley para la Reparación de las Víctimas y la Judicialización de Graves Violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad Ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008 por parte del Ministerio de la Cultura y Patrimonio.
- 3.** Realizar un llamado de atención las autoridades del Ministerio de Cultura y Patrimonio desde el año 2013, que hasta la presente fecha no han dado cumplimiento a la obligación contenida en Disposición General Segunda de la Ley para la Reparación de las Víctimas publicada el 13 de diciembre de 2013.

4. Disponer que el Ministerio de Cultura y Patrimonio cumpla con la obligación contenida en la Disposición General Segunda de la Ley para la Reparación de las Víctimas y la Judicialización de Graves Violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad Ocurredos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008, esto es la creación del Museo de la Memoria bajo los criterios señalados en esta sentencia. Para dicho cumplimiento, es decir, la creación y funcionamiento del Museo de la Memoria esta Corte otorga el plazo de un año desde la notificación de esta sentencia, y dispone que el Ministerio de Cultura y Patrimonio deberá reportar a la Corte Constitucional trimestralmente sobre el cumplimiento de lo dispuesto. De igual manera, las víctimas y la Defensoría del Pueblo podrán informar a esta Corte sobre los avances o limitaciones en el cumplimiento de lo dispuesto en esta sentencia.
5. Realizar un exhorto al Ministerio de Finanzas a brindar las facilidades necesarias para la creación del Museo de la Memoria.
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes (voto concurrente), Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, en sesión ordinaria de miércoles 15 de febrero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 27-20-AN/23 y acumulado

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 15 de febrero de 2023, aprobó la sentencia N°. 27-20-AN/23 y acumulado (“**Decisión de mayoría**”), que resolvió dos acciones por incumplimiento planteadas contra el Ministerio de Cultura y Patrimonio (“**Ministerio**”), respecto a la Disposición General Segunda de la Ley para la Reparación de las Víctimas y la Judicialización de Graves Violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad Ocurrecidos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008 (“**Ley de Víctimas**”).
2. La Decisión de mayoría resolvió aceptar las demandas, declarar el incumplimiento de la Disposición General Segunda de la Ley de Víctimas, realizar un llamado de atención al Ministerio y disponer que dicha entidad cumpla con la norma impugnada, otorgándole el plazo de un año para la creación del Museo de la Memoria. En tal sentido, exhortó al Ministerio de Finanzas a brindar las facilidades necesarias.
3. Respetando la decisión contenida en la sentencia referida *ut supra*, emito el presente voto salvado, con base en las siguientes consideraciones.

I. Análisis

4. La Decisión de mayoría establece que la Disposición General Segunda de la Ley de Víctimas contiene una obligación clara, expresa y exigible. Sobre la necesidad de que la obligación sea expresa, cita la sentencia N°. 37-13-AN/19, en la cual se determinó que una obligación cumple con este criterio si está redactada en términos precisos y específicos, de manera que no dé lugar a equívocos.¹
5. Ahora bien, la disposición presuntamente incumplida, prescribe:

*Segunda.- En el plazo de noventa días, el Ministerio rector en materia de cultura **dará inicio a la creación del "Museo de la Memoria"**, dedicado a documentar y conmemorar a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad cometidos en el Ecuador.*

6. A fin de justificar que dicha norma contiene una obligación clara, expresa y exigible, la Decisión de mayoría señaló:

La obligación contenida en la Disposición General Segunda de la Ley para la Reparación de Víctimas es clara y expresa, pues sus elementos están plenamente determinados o son fácilmente determinables, y se encuentra redactada en términos

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 37-13-AN/19 de 7 de noviembre de 2019, párrafo 39. Decisión de mayoría, párr. 39.

precisos y específicos, pues no contempla términos o frases que den lugar a equívocos. Para determinar si la obligación es exigible, es necesario verificar si se ha vencido el plazo de 90 días establecido en dicha norma (Énfasis añadido).²

7. Respetuosamente disiento de dicha *ratio decidendi*, pues, a mi juicio, la obligación contenida en la Disposición General Segunda de la Ley de Víctimas no es expresa, lo que trae como consecuencia que la obligación cuyo incumplimiento se reclama no puede ser solicitado a través de una acción por incumplimiento.
8. Ello, ya que conforme se desprende del párrafo 4 *supra*, una obligación es expresa cuando está redactada en términos precisos y específicos que no den lugar a equívocos. En otras palabras, una obligación es expresa cuando no requiere ser interpretada de manera extensiva o analógica, *i.e.* no es necesario recurrir a otras normas, a su objeto y fin o a las actuaciones del sujeto obligado para delimitar su contenido, por ejemplo.
9. De la literalidad de la Disposición General Segunda de la Ley de Víctimas, se desprende que esta prevé que “*el Ministerio rector en materia de cultura dará inicio a la creación del Museo de la Memoria*”. Conforme se desprende de los argumentos de los accionantes, en calidad de titulares del derecho, y del Ministerio, en calidad de obligado a ejecutar la obligación, existen puntos de discrepancia respecto a: (i) que significa “*dar inicio a la creación*” del Museo; y, (ii) la modalidad de este, *i.e.* si debe ser físico o virtual.
10. A fin de dilucidar los puntos referidos *ut supra*, la Decisión de mayoría recurre a una interpretación extensiva. Así, sobre el punto (i), concluye que el Ministerio no ha dado inicio a la creación de un Museo de la Memoria, pues “*el propio Ministerio ha calificado la iniciativa de la plataforma virtual como una primera fase a la creación del espacio o una primera respuesta tendiente a dar inicio a la creación del museo*”.³ Es decir, fundamenta su decisión en la interpretación o calificación que el sujeto obligado ha realizado a la norma, en vez de hacerlo al contenido literal de la misma, lo que evidencia que esta **no** es expresa.
11. Con relación al punto (ii), la Decisión de mayoría concluye que el Museo de la Memoria debe ser un espacio físico. Para ello, argumenta, como primera razón, que el propio Ministerio ha reconocido esta necesidad, así como que sus actuaciones siempre estuvieron encaminadas a alcanzar dicho objetivo.⁴ Más allá de la veracidad o no de esta afirmación, nuevamente se pone en evidencia que la norma **no** es expresa, toda vez que de su contenido no se desprende la modalidad en la que el Museo debe ser creado y, para alcanzar la conclusión que se cuestiona en este voto salvado, la Decisión de mayoría recurre, por segunda ocasión, a las actuaciones del sujeto obligado.
12. Ahora bien, y como segunda razón, la Decisión de mayoría se refiere al fin que persigue la norma, *i.e.* reparar a las víctimas de graves vulneraciones de derechos humanos, tanto

² Decisión de mayoría, párr. 40.

³ Decisión de mayoría, párr. 51.

⁴ Decisión de mayoría, párr. 53.

directas como indirectas, así como a la sociedad en general, y cuál sería la manera más **adecuada** de alcanzarlo.⁵

13. A pesar de que lo esgrimido sobre ese punto es acertado y pertinente, es preciso recordar que la acción por incumplimiento tiene por objeto permitir “*la vigencia, aplicación y eficacia del sistema jurídico ecuatoriano frente a posibles omisiones en la aplicación de la normativa vigente por parte de las autoridades públicas o personas naturales o jurídicas particulares cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas o presten servicios públicos, que no puedan ser ejecutables por las vías judiciales ordinarias*”.⁶ Por tanto, el tener que interpretar una norma *infraconstitucional*, con base en las actuaciones del sujeto obligado o cuál sería la forma más adecuada o idónea de cumplir el fin que esta persigue, rebasa el alcance de la presente garantía.⁷
14. Al contrario, la Corte debe limitarse a verificar que la obligación prevista en la norma sea clara, expresa y *exigible* y, de no serlo, abstenerse de efectuar cualquier valoración o interpretación extensiva. Con base en los fundamentos expuestos, disiento con el análisis y Decisión de mayoría, ya que al no existir una obligación *expresa*, procedía desestimar las acciones por incumplimiento presentadas en la causa *in examine*.
15. Sin perjuicio de ello, este voto no desconoce en forma alguna la existencia de graves vulneraciones de derechos humanos y la obligación del Estado de repararlas, como por ejemplo, y sin lugar a duda, el caso de los hermanos Restrepo, en que el Estado ecuatoriano, incluso, reconoció su responsabilidad internacional⁸, al ser perfectamente justificable la condena y justa reparación a las víctimas, pues existió un crimen de Estado condenado en términos normativos y jurisprudenciales, así como por la opinión pública.

II. Conclusión

16. En mérito de lo expuesto, considero que se debió desestimar la causa al no constatar que la obligación constante en la Disposición General Segunda de la Ley de Víctima sea expresa.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁵ Decisión de mayoría, párrs. 54 a 56.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 12-12-AN/20 de 8 de enero de 2020, párrafo 23.

⁷ En similar sentido, ver Corte Constitucional del Ecuador. Voto Salvado de la Sentencia N°. 48-16-AN/22 de 10 de agosto de 2022, párrafo 24.

⁸ Decisión de mayoría, pie de página 11.

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 27-20-AN y acumulado, fue presentado en Secretaría General el 01 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 16:58; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Razón: Siento por tal, que en la sentencia No. 27-20-AN/23 y acumulado, no consta el voto concurrente de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, por haberse presentado el supuesto establecido en el inciso cuarto del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL