

## **LAS MEDIDAS CAUTELARES Y PROVISIONALES DE LA COMISIÓN Y LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS FUNCIÓN Y ALCANCES**

Marcos DEL ROSARIO RODRÍGUEZ<sup>1</sup>

### **SUMARIO**

*I. Introducción. II. Antecedentes. III. Definición. IV. Tipos de medidas cautelares y provisionales. V. Objeto. VI. Requisitos de procedencia. VII. Otorgamiento. VIII. Obligatoriedad. IX. Supervisión de las medidas. X. Levantamiento de las medidas y provisiones cautelares. XI. Algunos casos de medidas y provisiones cautelares en México. XII. Consideraciones finales. XIII. Fuentes de información.*

### **RESUMEN**

El propósito del presente trabajo es analizar las medidas, tanto cautelares como provisionales, de la Comisión y de la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, las circunstancias en que operan y sus características, con referencia a las ordenadas para México.

### **PALABRAS CLAVE**

Derechos humanos. Medidas cautelares. Medidas provisionales. Sistema Interamericano. Convención Americana de Derechos Humanos. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

### **ABSTRACT**

The purpose of this paper is to analyze the precautionary and provisional measures of the Inter-American Commission and Court of Human Rights, the circumstances in which they operate and their characteristics, with a reference to Mexico.

### **KEY WORDS**

Human rights. Precautionary measures. Provisional measures. Inter-American System. American Convention on Human Rights. Inter-American Court of Human Rights.

---

<sup>1</sup> Investigador nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT.

\* Agradezco la colaboración y asistencia de la Lic. Ingrid Estefanía Fuentes Robles, cuya participación fue determinante en el desarrollo y culminación del presente artículo.

## I. INTRODUCCIÓN

La protección de los derechos humanos siempre ha sido un tema de gran relevancia, tanto en el ámbito interno como internacional. Transgredir prerrogativas tales como la vida, integridad física y libertad de una persona, ha provocado que las autoridades jurisdiccionales de un Estado busquen la manera de investigar las situaciones, encontrar a los responsables de tal transgresión y sancionarlos. Sin embargo, en el ámbito internacional las autoridades no solamente se han limitado a investigar y sancionar, sino que han buscado la manera de prevenir la existencia de actos y hechos que violen los derechos humanos de las personas en toda comunidad, pueblo, Estado o región.

Es por tal motivo que se han originado figuras para prevenir un daño a los derechos humanos y fundamentales de las personas. Dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos las medidas cautelares y provisionales que solicitan u ordenan la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CORTE IDH), respectivamente, han tomado gran importancia en los Estados, ya que a través de ellas se busca que en situaciones de gravedad y urgencia por las que atraviesan algunas personas, se actúe antes de la decisión definitiva sobre un caso, con el fin de que no se violenten sus derechos, no obstante sean vulnerados, sea posible su reparación.

El propósito del presente análisis es conocer qué son las medidas tanto cautelares como provisionales, en qué circunstancias operan, así como sus características. Se verán algunos casos de medidas provisionales que ha ordenado la CORTE IDH, que han tenido mayor impacto en el sistema interamericano, así como las ordenadas a México.

## II. ANTECEDENTES

En el marco internacional, las medidas cautelares aparecen desde principios del siglo XX, en los Estatutos de la Corte Centroamericana de Justicia (1907) en el artículo XVIII<sup>2</sup>.

También se localizan en los Tratados *Bryan*, suscritos en 1913 por iniciativa de los Estados Unidos de América. Posteriormente, las medidas cautelares aparecen consagradas en el artículo 41 del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional, hoy Corte Internacional de Justicia, así como en la norma del artículo 40 de la Carta de San

---

<sup>2</sup> Convención para el establecimiento de una Corte de Justicia Centroamericana (Washington, 20 de diciembre de 1907). Véase *Anales de la Corte de Justicia Centroamericana*, agosto de 1911, número 1, t. I; Arias Ramírez, Bernal, "Las medidas provisionales y cautelares en los sistemas universal y regionales de protección de los derechos humanos", *Revista IIDH*, volumen 43, enero-junio de 2006, p. 85.

Francisco, referida a las potestades del Consejo de Seguridad en cuanto al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales”<sup>3</sup>.

En los Tratados *Bryan* se establecían Comisiones de Investigación como parte de la solución pacífica de conflictos. Esas Comisiones recibieron poder de ordenar medidas preventivas, enderezadas a obtener las pruebas requeridas por la investigación o a preservar a título provisional los derechos de cada una de las partes, mientras el informe final era expedido<sup>4</sup>.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos aparece dicha figura en 1980, en el Artículo 26 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el cual se establece la adopción de medidas cautelares, las cuales proceden en casos urgentes, cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas. Importante mencionar a la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, en donde se encuentra el fundamento de las medidas provisionales, en el Artículo 63.2.

### III. DEFINICIÓN

El exjuez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Asdrúbal Aguiar Aranguren señala que: *“las medidas cautelares, provisionales, asegurativas, pre-cautelarias o bien conservativas, son la expresión concreta de un principio general de derecho procesal que ordena garantizar el equilibrio de las partes en todo litigio y permite que la jurisdicción realice, en la práctica, las consecuencias de la responsabilidad sujeta al contradictorio”*<sup>5</sup>.

El exjuez cita en su trabajo *“Apuntes sobre las medidas cautelares en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”* a Adolfo Maresca, quien respecto de las medidas establece que: *“entendidas en el sentido estricto del término son providencias que, pendiente la solución de una controversia internacional, puede disponer el órgano competente para pronunciar una decisión obligatoria entre las partes, a fin de que no se vean menoscabados en modo alguno los derechos aún no comprobados”*<sup>6</sup>.

En la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), Artículo 63.2, se encuentra el fundamento de las medidas provisionales, al establecer que: *“En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aun no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión”*

---

<sup>3</sup> Aguiar Aranguren, Asdrúbal, *“Apuntes sobre las medidas cautelares en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”* como se cita en Nieto Navia, Rafael, *La Corte y el Sistema Interamericanos de Derechos Humanos*, San José de Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1994, p. 20.

<sup>4</sup> Nieto Navia, Rafael, *op. cit.*

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 20.

De la misma manera, se encuentra en el Artículo 27.1 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos donde se determina que: “En cualquier estado del procedimiento, siempre que se trate de casos de extrema gravedad y urgencia y cuando sea necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Corte, de oficio, podrá ordenar las medidas provisionales que considere pertinentes, en los términos del artículo 63.2 de la Convención”.

En el Artículo 76.1 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se regulan a las medidas provisionales y se señala que: “La Comisión podrá solicitar medidas provisionales a la Corte en situaciones de extrema gravedad y urgencia cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas. Al tomar esta decisión, la Comisión considerará la posición de los beneficiarios o sus representantes”.

Por otra parte, las medidas cautelares se contemplan en el Reglamento de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos en su Artículo 25: “...la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares. Tales medidas, ya sea que guarden o no conexión con una petición o caso, se relacionarán con situaciones de gravedad y urgencia que presenten un riesgo de daños irreparables a las personas o al objeto de una petición o caso pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano”.

Así también, el Artículo 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos confiere una atribución importante a la Comisión Interamericana para: “Formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados Miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos”.

#### **IV. TIPOS DE MEDIDAS CAUTELARES Y PROVISIONALES**

##### *1. Medidas urgentes*

Las medidas urgentes o como las establece el Reglamento de la CORTE IDH en su artículo 27.6, son aquellas dictadas por el Presidente, en consulta con la Comisión Permanente, y si fuere posible, con los demás Jueces a fin de asegurar la eficacia de las medidas provisionales que después pueda tomar la Corte Interamericana en su próximo período de sesiones.

##### *2. Medidas cautelares*

Son las *solicitadas* por la Comisión Interamericana y su fundamento se encuentra en el Artículo 25 del Reglamento de esta misma.

##### *3. Medidas provisionales*

Son las *tomadas u ordenadas* por la Corte Interamericana cuando se encuentra en sesiones ordinarias o extraordinarias, mediante las cuales *ordena* al Estado adoptar las medidas que sean necesarias para proteger los derechos del promovente o para preservar una

*situación jurídica*. Estas medidas tienen sustento convencional<sup>7</sup>, por lo que se estiman como obligatorias.

## V. OBJETO

Las medidas cautelares y provisionales tienen como objeto proteger los derechos humanos en los Estados que han ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos. Antônio Augusto Cançado Trindade expresa que las medidas provisionales buscan asegurar que tanto la sentencia como el fondo del asunto no sean perjudicados o menoscabados por las acciones ilegales o inadecuadas de las partes *pendente lite*<sup>8</sup>.

Se puede advertir que el objeto de las medidas cautelares es: “evitar la sucesión o agravación de daños irreparables a las personas, en casos en donde se encuentre comprometida la eventual responsabilidad del Estado y sea ella objeto de debate en los órganos del sistema, sea en la Comisión o en la Corte”<sup>9</sup>.

La importancia de las medidas cautelares se encuentra en que “cumplen un rol fundamental en la vida del proceso, cuya eficacia depende, muchas veces, de la existencia y alcance que se le reconozca a aquellas. El tiempo imprescindible para resolver los pleitos, la mora derivada del recargo de tareas –prácticamente universal– de los tribunales o la naturaleza de los afectados, van tornando cada día más inconcebible la idea de un proceso sin protección cautelar”<sup>10</sup>.

### 1. Funciones

Las medidas cautelares y provisionales cumplen con dos funciones; por un lado la función *cautelar*, y por el otro, la función *tutelar*. La función cautelar tiene como objetivo preservar una situación jurídica que esté bajo el conocimiento de la CIDH mientras se resuelve la petición o caso. La función tutelar tiene como fin proteger los derechos humanos y preservar su ejercicio<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Rey Cantor, Ernesto y Rey Anaya, Ángela Margarita, *Medidas provisionales y medidas cautelares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Bogotá, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Temis, 2008, p. 370.

<sup>8</sup> Cançado Trindade, Antônio Augusto, “The evolution of provisional measures of protection under the case-law of the Inter-American Court of Human Rights (1987-2002)”, *Human Rights Law Journal*, vol. 24, números 5-8, noviembre de 2003.

<sup>9</sup> Nieto Navia, Rafael, *op. cit.*, p. 35.

<sup>10</sup> A. Vallefin, Carlos, *Protección internacional de los derechos humanos*, La Plata, Librería Editora Platense, 2007, p.148.

<sup>11</sup> Cfr. Arango Olaya, Mónica, “Medidas provisionales adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el asunto B. con El Salvador y el fortalecimiento de la protección de los derechos reproductivos en el sistema interamericano”, *Anuario de Derechos Humanos*, número 10, 2014, p. 178. Y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, medidas cautelares, otorgamientos y ampliaciones, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>, consultado en noviembre de 2014.

## 2. *Derechos protegidos por las medidas*

Todos los derechos humanos que protege la Convención Americana de Derechos Humanos se encuentran sujetos a protección, por tanto se puede solicitar u ordenar las medidas cautelares o provisionales, respectivamente, según el caso.

Bien dice Asdrúbal Aguiar que, para la aplicación de las medidas, se han de relacionar con hechos o situaciones que pongan en peligro derechos humanos fundamentales, es decir, aquellos que bajo ningún respecto pueden verse menoscabados o limitados en su ejercicio, ni siquiera en situaciones de emergencia constitucional<sup>12</sup>.

Las medidas cautelares o provisionales pueden ser aplicadas a cualquier derecho protegido por la Convención, ya que todos pueden ser vulnerados de forma grave y encontrarse en el supuesto de la urgencia. Sin embargo se debe analizar cada caso en concreto, para identificar el derecho a proteger. Como señala el maestro Sergio García Ramírez: “la gravedad, urgencia e irreparabilidad han de medirse en relación con el bien comprometido”

## 3. *Protección individual y colectiva*

El Reglamento de la Comisión en su Artículo 25.3 establece que: “Las medidas cautelares podrán proteger a personas o grupos de personas, siempre que el beneficiario o los beneficiarios puedan ser determinados o determinables, a través de su ubicación geográfica o su pertenencia o vínculo a un grupo, pueblo, comunidad u organización”.

Por lo tanto, la protección puede ser directamente para una o varias personas, las cuales son reconocidas y totalmente identificables. Algunos de los casos donde se han otorgado medidas provisionales a grupos determinados en situaciones de riesgo de vulneración a sus derechos son: *Cárcel Urso Branco vs. Brasil*, *Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó vs. Colombia*, y *Comunidad de la Paz de San José de Apartadó vs. Colombia*.

## **VI. REQUISITOS DE PROCEDENCIA**

Tanto la Convención Americana de Derechos Humanos como los Reglamentos de la Comisión y de la Corte Interamericana, señalan ciertos requisitos que deben cubrirse para que puedan solicitarse las medidas cautelares y ordenarse las provisionales.

Derivado de lo dispuesto en la Convención, y particularmente en el Reglamento de la Comisión Interamericana, se puede desprender que son tres requisitos para poder ordenar o dictar medidas provisionales: 1) *extrema gravedad*, 2) *urgencia* y 3) *para evitar daños irreparables a las personas*.

Por otra parte, en el caso de las medidas cautelares, el Reglamento de la Comisión solo dispone que se solicitarán en situaciones de gravedad y urgencia que presenten un riesgo de daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano. Se hace notar que en las medidas cautela-

---

<sup>12</sup> Nieto Navia, Rafael, *op. cit.*, p. 26.

res no se establece el término “*extrema gravedad*,” simplemente basta con que la situación sea grave para poder solicitar dichas medidas.

### 1. *Extrema gravedad y urgencia*

La gravedad, como define el exjuez Aguiar, parece aludir tanto a la jerarquía del derecho humano cuya inminente violación busca ser prevenida o cuando menos atenuada en sus efectos perjudiciales, cuanto a la importancia de las acciones, omisiones o violaciones que pueden atribuirse al Estado presuntamente responsable.

La gravedad del requerimiento ha de responder a la defensa de esos derechos o ámbitos de libertad que, con bastante propiedad, la doctrina ha definido como inatacables por mandatos o prohibiciones, es decir, por las normas de clausura del sistema de libertades<sup>13</sup>.

La extrema gravedad implica que un derecho vulnerado se encuentre en un grado más intenso o elevado que el estado de gravedad, esto es, que el grado de afectación ha mermado con mayor fuerza el patrimonio o esfera jurídica de las personas.

La urgencia del asunto: “*debe guardar relación directa con la inminencia de un perjuicio a los derechos humanos salvaguardados por la Convención Americana; ya que, de sucederse el perjuicio irreparable, la restitución en tanto que efecto principal de la responsabilidad por hecho ilícito resultaría absolutamente nugatoria*”<sup>14</sup>.

La amenaza o riesgo involucrado resulta inminente, es por lo que la respuesta para remediarlo debe de ser inmediata. No se puede esperar, ya que de hacerlo, el daño que puede causar a la persona tiene la inmensa posibilidad de convertirse en irreparable.

Para valorar este aspecto, la CIDH ha considerado elementos como: *a) la existencia de ciclos de amenazas y agresiones que demuestran la necesidad de actuar en forma inmediata; y b) la continuidad y proximidad temporal de las amenazas, entre otros*<sup>15</sup>.

Por otro lado, el Reglamento de la Comisión, en el Artículo 25.2, establece que: “la ‘gravedad de la situación’ significa el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano”. Y respecto de la urgencia establece que: “la ‘urgencia de la situación’ se determina por la información indicativa que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar”.

---

<sup>13</sup> Nieto Navia, Rafael, *op. cit.*, pp. 25 y 26.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 24 y 25.

<sup>15</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, medidas cautelares, otorgamientos y ampliaciones, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>, consultado en noviembre de 2014.

## 2. Irreparabilidad del daño

Este concepto alude a la imposibilidad de rescatar, preservar o restituir el bien amenazado a través de alguna medida posterior a la lesión causada<sup>16</sup>.

Respecto de este punto, el Reglamento de la CIDH señala que el daño irreparable implica la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

De lo anterior se puede dilucidar que la gravedad o extrema gravedad y urgencia de una situación tienen que conllevar a un riesgo inminente, que implique la posibilidad de que el daño que se pudiese producir, si no se actúa de inmediato y se aplican las medidas necesarias, sea de carácter irreparable, y por lo tanto, no se proteja al bien tutelado (derechos humanos) por la Convención, constituciones y demás normas que reconozcan a los derechos humanos.

## VII. OTORGAMIENTO

### 1. Sujetos legitimados

En las medidas cautelares, la Comisión a iniciativa propia o a solicitud de parte, puede *solicitar* a un Estado que las adopte, mientras que en las medidas provisionales puede ser tanto la Corte quien puede *ordenarlas* por oficio, en cualquier estado del procedimiento, o bien, si son asuntos de los que aún no tiene conocimiento, puede actuar a solicitud de la Comisión<sup>17</sup>.

Para presentar la solicitud de medidas provisionales, la Comisión Interamericana considerará ciertos criterios de procedencia, los cuales están establecidos en el Artículo 76 del Reglamento de la Comisión y son los siguientes:

- a) Cuando el Estado concernido no haya implementado las medidas cautelares otorgadas por la Comisión;
- b) Cuando las medidas cautelares no hayan sido eficaces;
- c) Cuando exista una medida cautelar conectada a un caso sometido a la jurisdicción de la Corte;
- d) Cuando la Comisión lo estime pertinente al mejor efecto de las medidas solicitadas, para lo cual fundamentará sus motivos.

Una razón por la cual la Comisión puede solicitar medidas provisionales es cuando estima que el Estado respectivo no ha dado o no dará cumplimiento, a la medida cautelar. Puede suceder que en un primer momento la Comisión otorgue una medida cautelar, y

---

<sup>16</sup> García Ramírez, Sergio, *La jurisdicción internacional. Derechos humanos y justicia penal*, México, Porrúa, 2003, p. 107.

<sup>17</sup> Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Artículos 27.1 y 27.2.

una vez transcurrido un tiempo determinado, y el contexto y circunstancias lo reclamen, decida solicitar una provisional<sup>18</sup>.

Cuando la Corte advierte que las medidas cautelares adoptadas por la Comisión no han producido los efectos requeridos, en cuanto a la salvaguarda de los derechos humanos y que el gobierno del Estado parte en la *litis* tampoco ha adoptado las medidas adecuadas de tutela, constituyen “circunstancias excepcionales”, que hacen propicia la expedición de medidas provisionales, para evitar daños irreparables a las personas<sup>19</sup>.

Tratándose de casos contenciosos que se encuentren en conocimiento de la CORTE IDH, se da la facultad a las víctimas, o a las presuntas víctimas, o a sus representantes, para presentar una solicitud, la cual debe tener relación con el objeto del caso<sup>20</sup>.

## 2. *Solicitud*

### A. *Contenido*

Las medidas cautelares que se presentan a la CIDH deberán contener, entre otros elementos: a) los datos de las personas propuestas como beneficiarias o información que permita determinarlas; b) una descripción detallada y cronológica de los hechos que sustentan la solicitud y cualquier otra información disponible; y c) la descripción de las medidas de protección solicitadas<sup>21</sup>.

### B. *Presentación ante la autoridad competente*

Tratándose de medidas cautelares y a solicitud de parte, se debe presentar la correspondiente solicitud ante la Comisión a través de: a) la Presidencia, b) cualquiera de los Jueces y c) la Secretaría; por cualquier medio de comunicación.

Sin embargo, quien reciba la solicitud, deberá ponerla de inmediato en conocimiento de la referida Presidencia<sup>22</sup>.

## 3. *Consideraciones de la Comisión*

Para considerar una solicitud de medidas cautelares, la Comisión deberá tener en cuenta lo siguiente:

- a) Si se ha denunciado la situación de riesgo ante las autoridades pertinentes o los motivos por los cuales no hubiera podido hacerse;

---

<sup>18</sup> González Morales, Felipe, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Transformaciones y Desafíos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2013, p. 168.

<sup>19</sup> Faúndez Ledesma, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: aspectos institucionales y procesales*, 3ª. ed., San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2004, p. 518 como se cita en González Morales, Felipe, *op. cit.*, p. 169.

<sup>20</sup> Artículo 27.3 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>21</sup> Artículo 25.4 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>22</sup> Artículo 27.4 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- b) La identificación individual de los beneficiarios propuestos de las medidas cautelares o la determinación del grupo al que pertenecen o están vinculados; y
- c) La expresa conformidad de los potenciales beneficiarios, cuando la solicitud sea presentada por un tercero, salvo en situaciones en las que la ausencia de consentimiento se encuentre justificada<sup>23</sup>.

#### 4. *Requerimiento de información*

Antes de tomar una decisión respecto de la solicitud se podrá requerir información relevante.

Respecto de medidas cautelares, la Comisión podrá requerirle al Estado dicha información. Sin embargo, existe una excepción cuando la inmediatez del daño potencial no admita demora. En dicha circunstancia, la Comisión revisará la decisión adoptada lo más pronto posible o, a más tardar, en el siguiente período de sesiones, teniendo en cuenta la información aportada por las partes<sup>24</sup>; por lo que adoptará la decisión sin requerir información a las autoridades estatales, como sucedió, por ejemplo, en el reciente Caso Estudiantes de la Escuela Rural "Raúl Isidro Burgos".

Tratándose de las medidas provisionales, la Corte, o en su ausencia, la Presidencia, podrá requerir información tanto a la Comisión, al Estado o a los representantes de los beneficiarios, cuando así lo considere posible o indispensable<sup>25</sup>.

#### 5. *Prueba para otorgarla*

Para Abreu Burelli, las partes a quienes les corresponde probar sus afirmaciones de hecho deben soportar la carga de la prueba, y agrega lo siguiente:

No es, sin embargo, una exigencia rígida, pues en muchos casos el Estado demandado deberá cooperar en el establecimiento o existencia de un hecho alegado por la Comisión, o por la víctima, en su caso, en virtud del principio consagrado en el artículo 24 del Reglamento de la Corte sobre la cooperación de los Estados, interpretado extensivamente por el Tribunal para aplicarlo a la obtención de la prueba cuando ello no sea posible a la víctima o a sus representantes. Por tanto, se mantiene el principio de que quien alegue un hecho debe probarlo, así generalmente sucede, sin que el Estado, cuando esté en mejores condiciones, quede exonerado de contribuir al establecimiento de un hecho, aun cuando no lo hubiese alegado<sup>26</sup>.

Respecto de cómo probar en situaciones de extrema gravedad y urgencia para

---

<sup>23</sup> Artículo 25.7 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>24</sup> Artículo 25.5 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>25</sup> Artículo 27.5 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>26</sup> Burelli, Abreu, "La prueba en los procesos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos", como se cita en Rey Cantor, Ernesto y Rey Anaya, Ángela Margarita, *op. cit.*, pp. 427 y 428.

evitar un daño irreparable, la Corte ha aplicado la apreciación *prima facie*, esto implica la aparición de evidencias que de primera intención permitan suponer, razonablemente, que existen los extremos solicitados por la norma.

Por ende, no se requiere alcanzar la prueba plena, esto es, la que acredita cierto hecho más allá de toda duda razonable y consigue, por lo mismo, la persuasión del juzgador<sup>27</sup>.

Tal y como ocurrió en el caso de "Chunimá", en donde se advirtieron amenazas de muerte a varias personas, además del secuestro y asesinato del que habían sido víctimas otras personas pertenecientes al mismo grupo, se interpuso una solicitud para garantizar y proteger sus derechos e integridad física, a lo que la Comisión concluyó que los antecedentes acompañados por los denunciantes presentaban, a primera vista, un caso grave de riesgo inminente e irreparable para la vida e integridad corporal de miembros de organismos de derechos humanos y sus familiares<sup>28</sup>.

#### 6. Ampliación y modificación

Se pueden actualizar estos supuestos siempre que la situación siga estando en gravedad y urgencia, y en consecuencia, el riesgo inminente de que si se levantan las medidas se produzca un daño irreparable, o también cuando las medidas ordenadas no han sido lo suficientemente efectivas para proteger el derecho, por lo tanto, deban modificarse para que así cumplan con su propósito.

#### 7. Resolución fundamentada

Toda decisión, ya sea de otorgamiento, ampliación, modificación o levantamiento de medidas cautelares debe emitirse mediante resolución fundamentada que incluirá, entre otros elementos:

- a) La descripción de la situación y de los beneficiarios;
- b) La información aportada por el Estado, de contar con ella;
- c) Las consideraciones de la Comisión sobre los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad;
- d) De ser aplicable, el plazo de vigencia de las medidas cautelares; y
- e) Los votos de los miembros de la Comisión<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Como refiere García Ramírez, Sergio en la presentación a la primera edición de Rey Cantor, Ernesto y Rey Anaya, Ángela Margarita, *op. cit.*

<sup>28</sup> Faúndez Ledesma, Héctor, *Las medidas provisionales para evitar daños irreparables a las personas en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1998, pp. 560 y 561.

<sup>29</sup> Artículo 25.7 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Es importante resaltar lo que establece el Reglamento de la Comisión respecto del otorgamiento de las medidas y su adopción por el Estado, cuando se dice que no constituirán prejuzgamiento sobre violación alguna de los derechos protegidos en la Convención u otros instrumentos aplicables<sup>30</sup>.

#### 8. *Desechamiento de la solicitud*

En caso de que la Corte deniegue la solicitud de medidas provisionales, la Comisión no puede considerar una nueva solicitud de las mismas, solo si se genera el supuesto de que existan nuevos hechos que así lo justifiquen. En todo caso, la Comisión podrá ponderar el uso de otros mecanismos de monitoreo de la situación<sup>31</sup>.

### **VIII. OBLIGATORIEDAD**

La obligación de los Estados de cumplir con las medidas y provisiones cautelares deriva del Artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en donde los Estados se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

La Corte ha expresado que es deber de los Estados parte organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos<sup>32</sup>.

La Corte Interamericana ha recalcado el deber de prevención, el cual implica que todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos, tendrán que asegurar que las violaciones sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito, que sea susceptible de conllevar sanciones para los responsables, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por las afectaciones producidas en su persona<sup>33</sup>.

En relación a las medidas provisionales, se debe señalar que su carácter es vinculante, toda vez que su origen es convencional<sup>34</sup>, por lo que los Estados deben de acatar y cumplir dichas medidas. De la misma manera, el Artículo 68.1 establece que los Estados

<sup>30</sup> Artículo 25.8 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>31</sup> Artículo 25.13 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>32</sup> CORTE IDH, Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras, sentencia de 29 julio 1988, párrafo 166 como se cita en Rey Cantor, Ernesto y Rey Anaya, Ángela Margarita, *op. cit.*, p. 66.

<sup>33</sup> *Ibidem*, párrafo 175.

<sup>34</sup> Artículo 63.2. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

parte en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partícipes.

Sin embargo, es importante señalar lo que establece el Artículo 62.3 de la Convención, en donde se determina que la Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención que le sea sometido, siempre que los Estados parte en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, o bien por convención especial. Por tanto, se advierte que los Estados parte que han reconocido la jurisdicción contenciosa de la Corte tienen el deber de cumplir con las obligaciones establecidas por dicho ordenamiento<sup>35</sup>.

Las medidas cautelares se encuentran contempladas en el Reglamento de la Comisión, razón por la cual algunos consideran que las decisiones por las cuales se solicita al Estado que las adopte, no producen efectos vinculantes, ya que se asimilan a una recomendación, por lo cual resulta discrecional su cumplimiento<sup>36</sup>. Sin embargo, con el principio básico del Derecho de los tratados, *pacta sunt servanda*, los Estados deben cumplir sus obligaciones convencionales de buena fe<sup>37</sup>.

### 1. *Cumplimiento*

Para dar acatamiento a las medidas provisionales, tanto la doctrina y la jurisprudencia han dado lugar a dos figuras, las cuales a continuación se describirán.

#### A. *Efecto útil*

Se describe como un mandato jurisdiccional de interpretación y de conformidad, según el cual toda decisión de la Comisión sobre medidas provisionales debe interpretarse de la manera que mayormente beneficie a la protección de los derechos humanos, lo que guarda relación con el principio de interpretación en beneficio de las personas, o principio *pro persona*.

La aplicación de las decisiones sobre medidas provisionales igualmente constituye un mandato jurisdiccional dirigido al Estado, que es a quien principalmente se dirigen las medidas provisionales, para que siempre actúe en beneficio de la protección de los derechos humanos de las personas<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Corzo Sosa, Edgar, "Las medidas provisionales: cumplimiento, impacto e incumplimiento" en Corzo Sosa, Edgar *et. al.* (coords.), *Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Tirant lo Blanch, 2013, p.162.

<sup>36</sup> Rey Cantor, Ernesto y Rey Anaya, Ángela Margarita, *op. cit.*

<sup>37</sup> Salado Osuna, Ana y Corzo Sosa, Edgar, "Las medidas provisionales" en García Roca, Javier *et. al.* (coords.), *El diálogo entre los Sistemas Europeo y Americano de derechos humanos*, Madrid, Thomson Civitas, 2012. p. 395.

<sup>38</sup> Corzo Sosa, Edgar, *op. cit.*, p. 165.

“El deber de los Estados a garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos propios en el plano de sus respectivos derechos internos se aplica asimismo al cumplimiento de las decisiones de la Corte sobre medidas provisionales. Por ello los Estados parte de la Convención Americana que aceptan la jurisdicción contenciosa de la Corte (art. 62), tienen el deber de acatar sus decisiones (art. 68)”<sup>39</sup>.

#### B. *Planificación de las medidas provisionales*

La CORTE IDH ha dado origen a dicha práctica, la cual implica que las partes colaboren, negocien o participen con el fin de dar eficacia a las medidas que se ordenen, consecuentemente el compromiso de cumplir sea por colaboración voluntaria. Un ejemplo de esto es el caso Gutiérrez Soler y otros, respecto de Colombia (resolución de 9 julio de 2009), “donde la Corte reconoció los esfuerzos de mediación y coordinación realizados por las partes para efectiva implementación de las medidas, después de haber sido citados a una audiencia privada (Estados, beneficiarios y CIDH), destacando su actitud y disposición para una coordinación adecuada de las mismas; especialmente por la plena participación de los beneficiarios en la determinación de los riesgos y las medidas para reducirlos”<sup>40</sup>. Por lo anterior, se nota que la Corte manifiesta una intención de cumplimiento de las medidas a través de un diálogo y negociación entre las partes.

#### 2. *Incumplimiento*

En aras de garantizar el cumplimiento de las medidas provisionales, la Corte tiende a otorgar prórrogas para su ejecución, y solo de manera excepcional, imputa a un Estado responsabilidad internacional por su desacato<sup>41</sup>.

Sin embargo, el incumplimiento de las medidas provisionales sí puede dar origen a la responsabilidad internacional. Para el exjuez Cançado Trindade, conforme al Artículo 63.2 convencional, la responsabilidad puede configurarse por el incumplimiento de las medidas provisionales sin necesidad de que la especie se encuentre en juicio ante la Corte. Un ejemplo de lo anterior puede evidenciarse en el caso Eloísa Barrios y otros, y en el asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó<sup>42</sup>.

En el informe anual que rinde la Corte Interamericana a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), señalará todas las medidas provisionales que haya ordenado, y cuando dichas medidas no hayan sido debidamente ejecutadas, formulará las recomendaciones que estime pertinentes<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Salado Osuna, Ana y Corzo Sosa, Edgar, *op. cit.*, p. 395.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 400.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 403.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 405.

<sup>43</sup> Artículo 27.10 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## **IX. SUPERVISIÓN DE LAS MEDIDAS**

Para verificar que se esté dando el debido cumplimiento a las medidas aplicadas y que se proteja el derecho respectivo en cada caso, tanto la Comisión como la Corte han establecido mecanismos para su supervisión.

La Comisión, en lo relativo a las medidas cautelares, las evaluará con periodicidad, de oficio o a solicitud de parte. El propósito será mantenerlas, modificarlas o finalmente levantarlas.

Se le ha otorgado la facultad a la Comisión de que puede tomar las medidas de seguimiento apropiadas, tales como requerir a las partes interesadas información relevante sobre cualquier asunto relacionado con el otorgamiento, observancia y vigencia de las medidas cautelares. Estas medidas pueden incluir, cuando resulte pertinente, un cronograma de implementación, audiencias, reuniones de trabajo y visitas de seguimiento y revisión<sup>44</sup>.

A través de los informes de los Estados, de las observaciones de los beneficiarios a dichos informes y de las observaciones vertidas por la Comisión al informe de los Estados y a las observaciones de los beneficiarios, se llevará a cabo la supervisión de las medidas urgentes o provisionales<sup>45</sup>.

De la misma manera, la Corte podrá requerir de otras fuentes de información, los datos relevantes sobre el asunto que permitan apreciar la gravedad y urgencia de la situación y la eficacia de las medidas. Para su consecución, también podrá pedir los peritajes e informes que considere oportunos<sup>46</sup>.

Por otro lado, también la Corte, o en su ausencia la Presidencia, podrá convocar a la Comisión, beneficiarios o representantes y Estado a una audiencia pública o privada sobre las medidas provisionales<sup>47</sup>.

## **X. LEVANTAMIENTO DE LAS MEDIDAS Y PROVISIONES CAUTELARES**

### *1. Solicitud por parte del Estado*

En cualquier momento el Estado puede solicitar a la Comisión que deje sin efectos las medidas cautelares vigentes. Antes de que la Comisión decida sobre tal asunto, solicitará observaciones a los beneficiarios de aquellas<sup>48</sup>.

La Comisión podrá levantar o revisar una medida cautelar, cuando los beneficiarios o sus representantes, en forma injustificada, se abstengan de dar respuesta satisfactoria a la Comisión sobre los requerimientos planteados por el Estado para su implementación<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> Artículo 25.10 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>45</sup> Artículo 27.7 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>46</sup> Artículo 27.8 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>47</sup> Artículo 27.9 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>48</sup> Artículo 25.9 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>49</sup> Artículo 25.11 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

## 2. *Cuando cesen o dejen de existir los requisitos*

Como se advirtió, para otorgar las medidas cautelares o provisionales se tienen que reunir tres requisitos (gravedad, urgencia e irreparabilidad del daño), por consiguiente, cuando alguna de estas condiciones se ausenta, se deben levantar las medidas, por lo que corresponde a la Corte valorar sobre la pertinencia de continuar con ellas.

## **XI. ALGUNOS CASOS DE MEDIDAS Y PROVISIONES CAUTELARES EN MÉXICO**

Para evidenciar de mejor forma los alcances y efectos de las medidas y provisiones cautelares del Sistema Interamericano, a continuación se mencionarán algunos casos relevantes en los que el Estado mexicano se ha visto exigido a implementarlas. Lo anterior permitirá evidenciar los requisitos y condiciones que deben permear para el establecimiento, permanencia y levantamiento de tales cauciones, tomando en cuenta las consideraciones y especificaciones de cada asunto.

### 1. *Fernández Ortega y otros*

Solicitud de medidas provisionales presentada por la Comisión Interamericana con fecha 7 de abril de 2009, para que México protegiera la vida e integridad personal de Obtilia Eugenio Manuel y su familia; 41 miembros de la Organización del Pueblo Indígena Tlapaneco, A. C.; Inés Fernández Ortega y su familia; 29 miembros de la Organización de la Montaña Tlanichollan, así como los familiares de los señores Raúl Lucas Lucía y Manuel Ponce Rosas.

Los hechos del presente caso se produjeron en un contexto de importante presencia militar en el Estado de Guerrero. La señora Fernández Ortega es una mujer indígena perteneciente a la comunidad Me'phaa, residente en Barranca Tecoani, en la referida entidad. Al momento de los hechos tenía casi 25 años, estaba casada con el señor Prisciliano Sierra, con quien tenía cuatro hijos.

El 22 de marzo de 2002, la señora Fernández Ortega se encontraba en su casa en compañía de sus cuatro hijos, cuando un grupo de aproximadamente once militares, vestidos con uniformes y portando armas, ingresaron a su casa. Uno de ellos la tomó de las manos y, apuntándole con el arma, le dijo que se tirara al suelo. Una vez en el suelo, otro militar, con una mano, tomó sus manos y la violó sexualmente mientras otros dos militares miraban. Se interpusieron una serie de recursos a fin de investigar y sancionar a los responsables de los hechos. No obstante, estos no tuvieron éxito.

La petición de medidas cautelares se hizo el 14 de junio de 2004 y se otorgaron el 14 de enero de 2005, las cuales se ampliaron el 27 de junio de 2008.

La Resolución de 9 de abril de 2009 de la Presidencia de la Corte, ratificada el 30 de abril de ese mismo año dispuso: "requerir al Estado que mantenga las medidas que

estuviere implementando, así como también adopte, de forma inmediata, las medidas complementarias que sean necesarias para proteger la vida e integridad de las siguientes personas, tomando en consideración la gravedad de la situación y las circunstancias particulares de riesgo”.

Las Resoluciones posteriores de 23 de diciembre de 2009, 23 de noviembre de 2010 y 31 de mayo de 2011 mantuvieron las medidas.

En la Resolución de 20 de febrero de 2012, se levantaron las medidas provisionales de la Corte con fecha 30 de abril de 2009, respecto de ciertas personas, pero exigió al Estado seguir adoptando las medidas complementarias que fueran necesarias para proteger la vida e integridad personal de: a) Otilia Eugenio Manuel y determinados familiares; b) Inés Fernández Ortega y determinados familiares; c) 41 integrantes de la Organización del Pueblo Indígena Tlapaneco, A.C. y d) 18 miembros del Centro de Derechos Humanos de la Montaña.

### *2. Rosendo Cantú y otra*

Por escrito de 18 de diciembre de 2009 se solicita una ampliación con el caso relacionado al de Fernández Ortega, para que se proteja la vida e integridad personal de Valentina Rosendo Cantú y su hija, Yenis Bernardino Rosendo. Ambas viven solas en la ciudad de Chilpancingo (capital del Estado de Guerrero), lejos de su comunidad, “como consecuencia de la [alegada] violación sexual que sufrió [la primera] a manos de militares”.

En la resolución de 2 de febrero de 2010, la Corte requirió al Estado mexicano que adoptase, de manera inmediata, las medidas que fueran necesarias para proteger la vida e integridad personal de las personas señaladas, tomando en consideración la situación y las circunstancias particulares del caso.

Posteriormente, en la resolución 1° de julio de 2011, la Corte decidió mantener las medidas provisionales a favor de las promoventes.

### *3. Digna Ochoa y Plácido*

El 11 de noviembre de 1999 la Comisión solicitó, ante la Corte, ordenar medidas provisionales en favor de Digna Ochoa y Plácido, Edgar Cortéz Morales, Mario Patrón Sánchez y Jorge Fernández.

Lo anterior derivado de los siguientes hechos. El 9 de agosto de 1999, Digna Ochoa y Plácido, abogada de la organización no gubernamental denominada Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, fue secuestrada durante un espacio de cuatro horas por desconocidos, quienes sustrajeron sus pertenencias e identificaciones personales.

Posteriormente, ella junto con los miembros de dicho Centro, recibió mensajes de correo con amenazas que aparecieron en sus oficinas.

El 9 de septiembre de 1999, la Comisión solicitó al Estado adoptar medidas cautelares para proteger la vida e integridad física de los miembros de dicho Centro. Tiempo

después, el 28 de octubre de 1999, de nueva cuenta fue secuestrada la señora Digna Ochoa e interrogada sobre las actividades e información personal de cada uno de los miembros de ese Centro.

Mediante resolución de 17 de noviembre de 1999, se requirió a México que adoptara medidas para proteger la vida e integridad de los beneficiarios de las medidas, así como asegurar que las personas que trabajan o que acuden a las oficinas del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez puedan ejercer sus funciones o gestiones sin peligro a su vida o integridad personal.

El Estado mexicano informó sobre el cumplimiento de las medidas que había adoptado y también hizo una solicitud de levantamiento de tales cauciones. Ante esto la Comisión, en su escrito de observaciones de 22 de agosto de 2001, estableció que consideraba que las medidas provisionales ordenadas por la Corte habían cumplido con el objeto de salvaguardar la vida y la integridad personal de Digna Ochoa y Plácido y de las demás personas indicadas en la Resolución de 17 de noviembre de 1999 y Resolución de 28 de agosto de 2001 y que, con base en la información disponible, particularmente en la comunicación de los peticionarios de 21 de agosto de 2001, la Comisión no tenía objeción al levantamiento de las medidas provisionales.

Por tanto, mediante resolución de la Corte se levantaron y dieron por concluidas las medidas provisionales a favor de Digna Ochoa y Plácido, Edgar Cortéz Morales, Mario Patrón Sánchez y Jorge Fernández Mendiburu, miembros del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, así como de las personas que trabajan o que acuden a sus oficinas.

#### *4. Asunto del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y otros*

El 22 de octubre de 2001 la Comisión solicitó a la Corte medidas provisionales en favor de los integrantes de la organización no gubernamental de derechos humanos denominada Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y de los abogados Pilar Noriega García, Bárbara Zamora López y Leonel Rivero Rodríguez, derivado de los siguientes hechos.

La señora Digna Ochoa fue asesinada en la oficina de su colega Pilar Noriega García en la Colonia Roma, Ciudad de México; junto al cuerpo de la víctima se encontró un mensaje que contenía una amenaza a los integrantes del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.

Autoridades locales de procuración de justicia manifestaron públicamente que la ejecución extrajudicial de la abogada podía ser a consecuencia de las actividades profesionales de defensa de derechos humanos. Digna Ochoa desarrollaba tales tareas, en directa y estrecha colaboración con los abogados citados, por lo que la vida de estos estaba en peligro.

Por Resolución de 25 de octubre de 2001, a través del Presidente de la Corte, se requirió al Estado que adoptase las medidas necesarias para proteger la vida e integridad de los miembros del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y de los abogados Pilar Noriega García, Bárbara Zamora López y Leonel Rivero Rodríguez. El día 30 de noviembre de 2001 se ratificó la Resolución del Presidente de la Corte.

El 20 de abril de 2004 se levantaron las medidas provisionales ordenadas por la Corte el 30 de noviembre de 2001 a favor de los miembros del Centro de Derechos Humanos en cuestión, pero se señaló al Estado mexicano que mantuviera las medidas para los abogados Pilar Noriega García, Bárbara Zamora López; y a favor de Eusebio Ochoa López e Irene Alicia Plácido Evangelista, padres de Digna Ochoa y Plácido; y de los hermanos Carmen, Jesús, Luz María, Eusebio, Guadalupe, Ismael, Elia, Estela, Roberto, Juan Carlos, Ignacio y Agustín, todos Ochoa y Plácido. Esto último origina el siguiente caso a comentar.

##### *5. Caso Estudiantes de la Escuela Rural "Raúl Isidro Burgos"*

En la Resolución 28/2014 de la Comisión, con fecha 3 de octubre de 2014, se solicitan medidas cautelares al Estado Mexicano (MC/409/14).

El Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinola, A.C., la Red Guerrerense de Organismos Civiles de Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez presentaron una solicitud de medidas cautelares el 30 de septiembre de 2014 ante la Comisión para proteger la vida e integridad personal de 43 personas presuntamente desaparecidas o no localizadas, en el marco de supuestos hechos de violencia ocurridos el 26 de septiembre de 2014, así como de los estudiantes heridos identificados en la solicitud y familiares de otros estudiantes o personas que fueron atacados.

En dicha Resolución se realiza un resumen de hechos y argumentos proporcionados por los solicitantes de las medidas cautelares.

La Escuela Rural "Raúl Isidro Burgos" también conocida como "Escuela Normal Rural de Ayontzinapa" en la cual la mayor parte de la población estudiantil son hijos de campesinos, indígenas y personas pertenecientes a grupos marginados, habían iniciado a lo largo del país diversas acciones de protestas en razón de reformas al sistema educativo rural.

El 26 de septiembre de 2014, 80 estudiantes se dirigían a la ciudad de Chilpancingo a bordo de autobuses. Al salir de la central de autobuses, varias patrullas los estaban esperando y cerraron el paso para dar comienzo a una serie de disparos en su contra sin advertencia alguna. Los estudiantes bajaron de los autobuses y los policías empezaron a disparar en ráfagas. Los que permanecieron en otro autobús fueron bajados por la policía y supuestamente fueron arrestados alrededor de 20 y 25 estudiantes. Algunos de los estudiantes se dispersaron y llamaron a medios de comunicación en la zona.

El mismo día, a las 24:00 horas, llegó “una camioneta RAM color rojo”, de la cual bajaron personas y empezaron a disparar causando así la muerte de dos estudiantes y 5 personas heridas.

Al siguiente día, el 27 de septiembre de 2014, algunos estudiantes fueron a la Fiscalía de la Zona Norte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero, relataron los hechos y pidieron visitar a sus compañeros arrestados (de los 20 y 25 estudiantes), sin embargo supuestamente el Director de Seguridad Pública les dijo que no había ninguna persona en los separos, tal situación fue supuestamente verificada por los mismos estudiantes al visitar el área.

Posteriormente, el Ministerio Público encontró el cadáver de un estudiante que tenía visibles huellas de tortura, sin ojos y desollado del rostro. Los solicitantes de las medidas cautelares establecen que son 43 estudiantes desaparecidos y afirman que los presuntos hechos serían una desaparición forzada masiva en contra de personas percibidas como disidentes políticos.

La Comisión, analizando todos los hechos de los solicitantes, determinó que se cumplen los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad del daño.

El requisito de gravedad se encuentra cumplido en razón de las “supuestas” muertes de estudiantes y heridos. En el marco de supuestas acciones de protesta estudiantil habrían intervenido, con presunto uso excesivo de fuerza, autoridades estatales y que, horas más tarde, un supuesto grupo armado atacó a estudiantes y personas que se encontraba en el lugar de los supuestos hechos.

El requisito de urgencia se colma a la luz de las necesidades inmediatas de protección en el presente asunto, propias de la naturaleza del mecanismo de las medidas cautelares.

Por otra parte, el requisito de irreparabilidad del daño se actualiza toda vez que la vida e integridad personal constituye la máxima situación de irreparabilidad.

En suma, la Comisión consideró que se estableció, *prima facie*, que los derechos a la vida e integridad personal de los 43 estudiantes están en riesgo.

Los beneficiarios de la medida cautelar son los 43 estudiantes y los que resultaron heridos, quienes estarían ingresados en un hospital. Respecto de los familiares de las personas supuestamente afectadas o sobrevivientes de los supuestos hechos del 26 de septiembre de 2014, la Comisión necesita y considera que se presente más información sobre quiénes podrían ser los propuestos beneficiarios y si comparten la misma situación y factores de riesgo. Así también, se necesita que el Estado aporte información relativa a esta situación de los probables beneficiarios y alternativas para su protección.

La Comisión, por lo tanto, plasmó en la referida Resolución su decisión en los siguientes términos:

- a) Que se adopten las medidas necesarias para determinar la situación y el paradero de los 43 estudiantes identificados, con el propósito de proteger sus derechos a la vida y a la integridad personal;
- b) Que se adopten las medidas necesarias para proteger la vida e integridad personal de los estudiantes heridos, identificados en el presente procedimiento, quienes actualmente estarían ingresados en un hospital;
- c) Que se concierten las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; y
- d) Que se informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar.

Como punto final, solicitó que México informara en los próximos 10 días, a partir de la emisión de la Resolución, sobre la adopción de las medidas y actualizara dicha información periódicamente.

El 12 de noviembre de 2014 se firmó un acuerdo para la incorporación de asistencia técnica internacional, desde la perspectiva de los derechos humanos en la investigación de la desaparición forzada de 43 estudiantes de la normal rural "Raúl Isidro Burgos" de Ayotzinapa, Guerrero, dentro de las medidas cautelares MC/409/14 y en el marco de las facultades de monitoreo que la CIDH ejerce sobre la situación de los derechos humanos en la región.

México solicitó la asistencia técnica internacional respecto de la investigación de los 43 estudiantes desaparecidos. El objetivo de esta es dar seguimiento a las medidas cautelares de la Comisión establecidas en la Resolución 28/2014.

Se acordó entre los beneficiarios de las medidas cautelares y el Estado incorporar un Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes en materia de derechos humanos para verificar las acciones iniciadas por México. En este documento se determinó que el Grupo tendrá, entre sus atribuciones, elaborar planes de búsqueda en vida de las personas desaparecidas, analizar si se han realizado todas las acciones para encontrarlos, si se están empleando los medios tecnológicos más adecuados y actualizados para su localización, así como de posibles fosas clandestinas, y analizar si se han contado con las condiciones necesarias para el trabajo de identificación forense. De ser el caso, deberá recomendar acciones para acelerar el plan de búsqueda, qué medios tecnológicos se deben usar, y de igual manera, qué condiciones adicionales requieren los equipos periciales respecto de identificación forense.

Otra atribución del Grupo Interdisciplinario es analizar técnicamente las líneas de investigación para determinar responsabilidades penales. Puede actuar como coadyuvante en las investigaciones y presentar denuncias penales. Así también, puede proponer la aplicación de medidas adicionales para la seguridad de las personas que colaboren en las investigaciones.

Finalmente, tendrá la facultad de analizar la intervención del Estado para desarrollar un Plan de Atención Integral a las víctimas y sus familiares, y recomendar qué acciones se puedan tomar para brindar la atención y reparación completa necesaria a las víctimas y sus familiares.

El Estado garantizará a los expertos de dicho Grupo el acceso a los expedientes de las investigaciones; a la información pública gubernamental relacionada con los hechos; instalaciones, recursos, medios e infraestructura para realizar su trabajo; seguridad y formalización de la asistencia técnica a través de un instrumento normativo.

La vigencia de este grupo es de seis meses, pero podrá extenderse el tiempo que se necesite para cumplir su objetivo.

El acuerdo finalizó con las formalidades legales y procedimientos internos a través de adenda firmada el 28 de noviembre de 2014, por parte del Estado, el Subsecretario para Asuntos Multilaterales y de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y la Subprocuradora Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República; y por parte de los beneficiarios, el Mtro. Mario Patrón Sánchez, del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.

## **XII. CONSIDERACIONES FINALES**

Las medidas y provisiones cautelares interamericanas constituyen medios de garantía de suma solvencia, pues permiten de forma inmediata y efectiva mantener la vigencia de los derechos humanos previstos en el orden convencional, cuando existe una clara e inminente exposición de estos ante una violación, que en caso de materializarse, puede generar daños irreparables en la esfera jurídica de las personas.

Si bien el establecimiento de medidas y provisiones cautelares no conlleva un pre-juzgamiento, sí implica en aras de garantizar la tutela de los derechos humanos, adentrarse a las causas de fondo del asunto y tener un diagnóstico profundo e inmediato, sobre los alcances de los hechos y actos que pueden producir la violación de dichos derechos.

Cada día es más notoria la incidencia de las medidas cautelares y provisionales en la conservación de los parámetros convencionales al interior de los Estados, lo cual trae un beneficio directo a las personas y sus derechos, lo cual no debe derivar en una dependencia permanente hacia estos medios cautelares, eximiendo así la responsabilidad y obligación de los Estados en respetar y proteger los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Las medidas y provisiones poseen una naturaleza excepcional, y solo cuando los Estados no aplican de modo eficaz sus medios de control suspensivo, ante la posible violación irreparable de un derecho, es que aquellas deben emplearse, de ahí que los

Estados tienen el deber primigenio de asegurar la regularidad de los derechos y no cumplir de modo parcial con dicho deber.

Por último, si bien existen algunas posiciones que niegan el carácter vinculante de las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana, a diferencia de las medidas provisionales instauradas por la Corte Interamericana, ya que estas sí están expresamente previstas en la Convención Americana, no debemos olvidar que los principios fundamentales son fuente directa de Derecho y que se erigen como ejes rectores para mantener la vigencia y primacía de los derechos humanos. En este caso, si no hay una referencia expresa en la Convención, no debe ponerse en duda la vinculatoriedad de las medidas cautelares, pues sustentadas en el principio *pacta sunt servanda*, cumplen su función de ser medios de garantía efectiva en la vigencia y ejercicio de los derechos humanos.

### XIII. FUENTES DE INFORMACIÓN

#### 1. Bibliografía

- A. VALLEFIN, Carlos, *Protección internacional de los derechos humanos*, La Plata, Librería Editora Platense, 2007, p.148.
- AGUIAR ARANGUREN, Asdrúbal, "Apuntes sobre las medidas cautelares en la Convención Americana sobre Derechos Humanos" como se cita en NIETO NAVIA, Rafael, *La Corte y el Sistema Interamericanos de Derechos Humanos*, San José de Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1994, p. 20.
- Anales de la Corte de Justicia Centroamericana*, agosto de 1911, número 1, t. I.
- ARANGO OLAYA, Mónica, "Medidas provisionales adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el asunto B. con El Salvador y el fortalecimiento de la protección de los derechos reproductivos en el sistema interamericano", *Anuario de Derechos Humanos*, número 10, 2014, p. 178.
- ARIAS RAMÍREZ, Bernal, "Las medidas provisionales y cautelares en los sistemas universal y regionales de protección de los derechos humanos", *Revista IIDH*, volumen 43, enero-junio de 2006, p. 85.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto, "The evolution of provisionals measures of protection under the case-law of the Inter-American Court of Human Rights (1987-2002)", *Human Rights Law Journal*, vol. 24, números 5-8, noviembre de 2003.
- CORZO SOSA, Edgar, "Las medidas provisionales: cumplimiento, impacto e incumplimiento" en CORZO SOSA, Edgar *et. al.* (coords.), *Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Tirant lo Blanch, 2013, p. 162.
- FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *Las medidas provisionales para evitar daños irreparables a las personas en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1998, pp. 560 y 561.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *La jurisdicción internacional. Derechos humanos y justicia penal*, México, Porrúa, 2003, p. 107.
- GONZÁLEZ MORALES, Felipe, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Transformaciones y Desafíos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2013, p. 168.
- REY CANTOR, Ernesto y REY ANAYA, Ángela Margarita, *Medidas provisionales y medidas cautelares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Bogotá, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Temis, 2008, p. 370.

SALADO OSUNA, Ana y CORZO SOSA, Edgar, "Las medidas provisionales" en GARCÍA ROCA, Javier *et. al.* (coords.), *El diálogo entre los Sistemas Europeo y Americano de derechos humanos*, Madrid, Thomson Civitas, 2012, p. 395.

## 2. *Normatividad reglamentaria*

Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## 3. *Sitios de Internet*

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, medidas cautelares, otorgamientos y ampliaciones, <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, medidas provisionales, [http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda\\_medidas\\_provisionales.cfm?lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_medidas_provisionales.cfm?lang=es).