

**RESOLUCIÓN DE LA
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*
DE 1 DE JULIO DE 2011**

**MEDIDAS PROVISIONALES
RESPECTO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

CASO ROSENDO CANTÚ Y OTRA

VISTO:

1. La Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas (en adelante también "la Sentencia") emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana", "la Corte" o "el Tribunal") el 31 de agosto de 2010.
2. La Resolución de la Corte de 2 de febrero de 2010 (en adelante también "la Resolución"), mediante la cual, *inter alia*, requirió a los Estados Unidos Mexicanos (en adelante también "el Estado" o "México") que adoptara, de manera inmediata, las medidas que fueran necesarias para proteger la vida e integridad personal de Valentina Rosendo Cantú (en adelante también "la señora Rosendo Cantú") y de su hija, Yenis Bernardino Rosendo.
3. Los escritos de 22 de marzo, 24 de mayo, 22 de julio, 22 de septiembre y 22 de noviembre de 2010, y de 24 de enero, 23 de marzo y 23 de mayo de 2011, y sus respectivos anexos, mediante los cuales el Estado remitió sus informes respecto de la implementación de las medidas provisionales ordenadas por la Corte en el presente caso.
4. Los escritos de 30 de abril, 16 de junio, 10 de agosto, 19 de octubre, 1 y 15 de diciembre de 2010, y de 10 de febrero, 14 de abril, 9 y 23 de junio de 2011, y sus respectivos anexos, mediante los cuales los representantes de las beneficiarias (en adelante también "los representantes") remitieron información requerida por la Corte, sus observaciones a los informes del Estado e información adicional sobre alegados nuevos hechos.

* El Juez Alberto Pérez Pérez informó al Tribunal que, por motivos de fuerza mayor, no podía estar presente en la deliberación y firma de la presente Resolución.

5. Las comunicaciones de 24 de junio y 25 de agosto de 2010 y de 25 de marzo, 17 de mayo y 28 de junio de 2011, entre otras, y sus respectivos anexos, mediante los cuales la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante también "la Comisión Interamericana" o "la Comisión") remitió sus observaciones a los informes del Estado y a los escritos de los representantes.

6. Las notas de 29 de marzo, 2 y 18 de junio, 27 de julio, 5 de octubre y 1 y 3 de diciembre de 2010, y de 27 de enero, 30 de marzo y 26 de mayo de 2011, entre otras, mediante las cuales la Secretaría de la Corte Interamericana (en adelante también "la Secretaría"), siguiendo instrucciones del Presidente del Tribunal: a) solicitó a las partes observaciones a la información presentada por el Estado; b) requirió a los representantes que respondieran a determinada solicitud de información, y c) realizó aclaraciones sobre los nuevos hechos de amenaza informados por los representantes.

CONSIDERANDO QUE:

1. México es Estado Parte en la Convención Americana desde el 24 de marzo de 1981 y, de acuerdo con el artículo 62 de la Convención, reconoció la competencia contenciosa de la Corte el 16 de diciembre de 1998.

2. El artículo 63.2 de la Convención Americana dispone que, "[e]n 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 aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión". Esta disposición está a su vez regulada en el artículo 27 del Reglamento de la Corte¹.

3. La disposición establecida en el artículo 63.2 de la Convención confiere un carácter obligatorio a la adopción, por parte del Estado, de las medidas provisionales que le ordene este Tribunal, ya que el principio básico del Derecho Internacional, respaldado por la jurisprudencia internacional, ha señalado que los Estados deben cumplir sus obligaciones convencionales de buena fe (*pacta sunt servanda*)².

4. En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos las medidas provisionales tienen un carácter no sólo cautelar, en el sentido de que preservan una situación jurídica, sino fundamentalmente tutelar, por cuanto protegen derechos humanos, en la medida en que buscan evitar daños irreparables a las personas. Las medidas se aplican siempre y cuando se reúnan los requisitos básicos de extrema gravedad y urgencia y de la prevención de daños irreparables a las personas. De esta manera, las medidas

¹ Reglamento de la Corte aprobado en su LXXXV Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 16 al 28 de noviembre de 2009.

² Cfr. *Asunto James y otros*. Medidas Provisionales respecto de Trinidad y Tobago. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de junio de 1998, Considerando sexto; *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó*. Medidas provisionales respecto de la República de Colombia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de junio de 2011, Considerando cuarto; *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo*. Medidas provisionales respecto de la República de Colombia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de junio de 2011, Considerando cuarto.

provisionales se transforman en una verdadera garantía jurisdiccional de carácter preventivo³.

a) *Evaluación de la situación de riesgo*

5. El Estado informó que el 8 de marzo de 2010 se celebró una reunión entre los representantes de las beneficiarias y las autoridades involucradas en el presente caso, en la cual México aceptó la propuesta de los representantes de que la evaluación del riesgo fuera realizada por *Peace Brigades International* (en adelante "Brigadas de Paz") o por la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante "Oficina en México de la Alta Comisionada"). Informó que Brigadas de Paz manifestó que estaba en la posibilidad de realizar la evaluación de riesgo de las beneficiarias, y que la Oficina en México de la Alta Comisionada indicó que "acompañaría el proceso de la presentación del estudio del análisis de riesgo". Afirmó que el documento elaborado por Brigadas de Paz es "aceptado por el Estado como el mecanismo adecuado para dar cumplimiento al [punto] resolutive segundo de la [R]esolución [de] 2 de febrero de 2010".

6. Los representantes indicaron que "se ha buscado la intervención de actores con experiencia probada [...] aunque ello implique un proceso de paulatina adopción de medidas adecuadas para la grave situación que se enfrenta". Manifestaron que al haber aceptado el documento elaborado por Brigadas de Paz, el Estado "identifica la existencia de una situación de extrema gravedad y urgencia asociada con el riesgo que viven las beneficiarias".

7. Respecto a la persistencia de la situación de extrema gravedad y urgencia y de la necesidad de evitar daños irreparables, los representantes informaron sobre determinados hechos posteriores a la adopción de las medidas provisionales: a) el 31 de diciembre de 2009 "una persona estuvo tocando la puerta de la casa [de la señora Rosendo Cantú], preguntando por ella", uno de sus hermanos abrió la puerta y le indicó que no se encontraba "por lo que la persona que la buscaba contestó que volvería más tarde. [...] Sin embargo no volvió a buscarla". Respecto de este hecho destacaron que "son muy pocas las personas que conocen [su] domicilio [...] y que su[s] hermano[s] identifican la totalidad de las personas que la visitan para evitar riesgos"; b) el 20 de enero de 2010 el padre de la beneficiaria le informó que una mujer "[miembro] de una familia de Caxitepec que informalmente colabora con el Ejército en la región [dijo a su] madre [...] que tanto [la beneficiaria] como su padre [...] corrían un grave riesgo `porque los están buscando para matarlos [y] que el dinero que reciba por la denuncia no le va a servir de nada porque va a estar muerta´", y c) el 2 de febrero de 2010 "alrededor de las 23:30 [la señora] Rosendo Cantú recibió una llamada a su celular, del que solo algunos [de sus representantes] y su familia tienen el número, en la que una voz masculina desconocida preguntó si ella era la señora [...] Rosendo Cantú. Ella contestó que no pero la voz siguió preguntando con insistencia, en tono amenazante, [...] hasta que [ella] apagó el teléfono". Indicaron que "la mayor parte de las amenazas y hostigamientos [...] se dieron con posterioridad al sometimiento del caso a la Corte [y] después de que el 14 de agosto de 2009 [la beneficiaria] compareciera ante el Ministerio Público del fuero común para ampliar su

³ Cfr. *Caso del Periódico "La Nación"*. Medidas Provisionales respecto de Costa Rica. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de septiembre de 2001, Considerando cuarto; *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó*, *supra* nota 2, Considerando quinto, y *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo*, *supra* nota 2, Considerando quinto.

declaración ministerial[, momento en el cual] identificó plenamente a dos militares como sus agresores". Añadieron que los distintos hechos, y en especial "el intento de secuestro de su hija"⁴ ha generado que "actualmente cuent[e] con el acompañamiento de [...] Brigadas [de Paz] y [que] cambi[ara] de domicilio y de rutina". Concluyeron que "la ausencia de hechos nuevos que reportar [...] no obedece a la desactivación del riesgo [...], sino a que ha[n] adoptado medidas de protección por s[u] cuenta". Además, debido a los hechos sufridos, y al haber abandonado su comunidad, la señora Rosendo Cantú "no cuenta con redes sociales de apoyo".

8. En relación con la solicitud de la Corte de aclarar el relato de determinados hechos que habrían ocurrido en contra de la beneficiaria, los representantes indicaron que: a) el 13 de febrero de 2009 la señora Rosendo Cantú informó a sus acompañantes que durante los primeros meses de ese año "se encontraba con frecuencia inusitada a dos personas en los lugares y direcciones que [ella] recorría", pudiendo incluso reconocer a una de esas personas. Ese mismo día "durante su recorrido al trabajo el hombre al que identificó como de su comunidad intentó acercársele mucho, por lo que al sentir temor apresuró el paso y se metió a un local para perderse de vista. [...] Después [ya] no volvió a ver a ninguno de los dos hombres", y b) el 12 de octubre de 2009, al salir de la casa en la que trabajaba, se percató de que un hombre estaba en la acera de enfrente observando la casa, posteriormente, se detuvo en una tienda y la persona la estuvo observando. Por miedo regresó a la casa donde trabajaba y, posteriormente, cuando nuevamente iba hacia su casa vio al mismo hombre que la estaba vigilando. Por temor regresó a su lugar de trabajo y solicitó a su prima que fuera por ella, al salir el hombre continuaba fuera y comenzó a tomarle fotos con un celular. El 13 de octubre de 2009, al salir de la otra casa donde trabaja, la beneficiaria vio al mismo señor que había estado observándola y haciéndole fotos. La señora Rosendo Cantú denunció los hechos el 17 de noviembre de 2009.

9. La Comisión observó que la evaluación de riesgo "se realizó por una institución que ha brindado acompañamiento a la señora Rosendo Cantú y que es resultado de la cooperación y coordinación entre el Estado y los representantes de las beneficiarias".

10. En razón de su competencia, en el marco de medidas provisionales la Corte debe considerar únicamente argumentos que se relacionen estricta y directamente con la extrema gravedad, urgencia y necesidad de evitar daños irreparables a las personas. Es así que a efectos de decidir si se mantiene la vigencia de las medidas provisionales el Tribunal debe analizar si persiste la situación de extrema gravedad y urgencia que determinó su adopción, o bien, si nuevas circunstancias igualmente graves y urgentes ameritan su mantenimiento. Cualquier otro asunto sólo puede ser puesto en conocimiento de la Corte a través de los casos contenciosos correspondientes⁵.

11. El mantenimiento de las medidas de protección exige una evaluación en cuanto a la persistencia de la situación de extrema gravedad y urgencia de evitar daños

⁴ Cfr. *Asunto Rosendo Cantú y otra*. Medidas Provisionales respecto de México. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de febrero de 2010, Visto 4 y Considerandos octavo y duodécimo.

⁵ Cfr. *Asunto James y otros*. Medidas provisionales respecto de Trinidad y Tobago. Resolución de la Corte de 29 de agosto de 1998, Considerando sexto; *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó*, *supra* nota 2, Considerando sexto, y *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo*, *supra* nota 2, Considerando sexto.

irreparables que las originan⁶, sobre la base de información probatoria⁷. De allí que la parte que requiera que las medidas continúen deberá presentar prueba de las razones para ello⁸.

12. La Corte ordenó la adopción de las medidas provisionales a favor de la señora Rosendo Cantú y de su hija dado que sus vidas e integridad personal estarían amenazadas y en grave riesgo, como consecuencia de los seguimientos sufridos, las fotografías que le fueron tomadas y la tentativa de privación de libertad respecto de la hija a que se hizo referencia en la anterior Resolución⁹. En el análisis de la persistencia de la situación de riesgo, el Tribunal debe circunscribirse exclusivamente a hechos relacionados con la adopción de las presentes medidas provisionales o circunstancias nuevas que generen la necesidad de mantenerlas. Por tanto, no se referirá ni analizará ninguna circunstancia relativa a hechos vinculados con las medidas provisionales adoptadas en el caso de la señora Fernández Ortega y otros (*infra* Considerandos 13 y 30), ni a las referencias sobre el alegado riesgo que sufren los familiares de la señora Rosendo Cantú (*infra* Considerando 18), quienes no son beneficiarios en las presentes medidas provisionales. Adicionalmente, desde la adopción de las medidas hasta la fecha se habrían producido algunos hechos nuevos que se alega podrían comprometer la seguridad de las beneficiarias (*supra* Considerando 7), quienes se habrían visto obligadas a adoptar por su cuenta determinadas medidas de protección como contar con el acompañamiento de miembros de Brigadas de Paz¹⁰, mantener en secreto su nuevo lugar de residencia y cambiar su rutina diaria. Estas circunstancias fueron confirmadas en el informe de riesgo emitido por Brigadas de Paz.

13. Asimismo, la Corte valora la disposición del Estado de aceptar la evaluación del riesgo emitido por Brigadas de Paz como mecanismo para dar cumplimiento al punto resolutivo segundo de la Resolución de 2 de febrero de 2010 (*supra* Considerando 5), mediante el cual se solicitó a México, entre otros, la presentación de un informe en el

⁶ Cfr. *Asunto Pueblo Indígena Kankuamo*. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de abril de 2009, Considerando séptimo; *Caso Eloisa Barrios y Otros*. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2010, Considerando cuarto, y *Asunto A. J. y otros*. Medidas Provisionales respecto de Haití. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de febrero de 2011, Considerando décimo primero.

⁷ Cfr. *Caso Carpio Nicolle y otros*. Medidas Provisionales respecto de Guatemala. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de julio de 2009, Considerando décimo quinto; *Asuntos Internado Judicial de Monagas ("La Pica")*; *Centro Penitenciario Región Capital Yare I y Yare II (Cárcel de Yare)*; *Centro Penitenciario de la Región Centro Occidental (Cárcel de Uribana)*, e *Internado Judicial Capital El Rodeo I y el Rodeo II*. Medidas Provisionales respecto de la República Bolivariana de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de noviembre de 2009, Considerando cuarto, y *Asunto A. J. y otros*, *supra* nota 6, Considerando décimo primero.

⁸ Cfr. *Caso Carpio Nicolle y otros*, *supra* nota 7, Considerando décimo octavo; *Asunto Ramírez Hinojosa y Otros*. Medidas Provisionales respecto de la República de Perú. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de febrero de 2010, Considerando trigésimo, y *Caso Caballero Delgado y Santana*. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de febrero de 2010, Considerando duodécimo.

⁹ Cfr. *Asunto Rosendo Cantú y otra*, *supra* nota 4, Considerandos octavo y duodécimo.

¹⁰ Brigadas de Paz indicó en su informe que desde mayo de 2009 asumió el acompañamiento directo de las beneficiarias, debido "a los hostigamientos y ataques" que sufren, el cual incluye, entre otros, presencia física de voluntarios internacionales en sus quehaceres cotidianos, visitas regulares a su domicilio y reuniones regulares con diversas autoridades nacionales.

que identifique y establezca el riesgo que se cierne sobre las beneficiarias de las presentes medidas provisionales. El mencionado informe determinó que la beneficiaria “enfrenta un riesgo alto, inminente y persistente. [...] Los antecedentes de vigilancia y la agresión directa contra ella y su hija, el patrón de agresiones similares contra Inés Fernández Ortega y sus familiares [...] y las amenazas a otras personas vinculadas directamente con su caso demuestran la extrema gravedad de la situación[. La] situación [es] urgente, por lo que se valora necesaria la plena implementación de las medidas [propuestas]. [Asimismo, sus] familiares se encuentran igualmente en situación de alto riesgo”.

14. Si bien no se han indicado hechos de gravedad ocurridos recientemente el Tribunal considera que la situación de riesgo en perjuicio de las beneficiarias por el momento persistiría en el presente caso. Ello se desprende de que los hechos informados que dieron origen a las medidas provisionales sucedieron en un marco temporal reciente; que las medidas de protección dispuestas por el Estado y las propias medidas adoptadas por las beneficiarias podrían haber incidido en la ausencia de hechos de extrema gravedad y urgencia recientes, y que el informe de riesgo presentado por Brigadas de Paz fue aceptado por el Estado. Consecuentemente, el Tribunal considera que la situación de riesgo en perjuicio de las beneficiarias por el momento subsistiría en el presente caso.

b) Medidas de protección a favor de las beneficiarias

15. El Estado informó que “[el] 8 de marzo de 2010 [...] entregó a [los] representante[s] tres equipos de radio comunicación NEXTEL[,] requeridos [por las beneficiarias]”. Añadió que el 5 de mayo de 2010, los representantes solicitaron al Estado la instalación de un teléfono satelital fijo en el domicilio de los familiares de la beneficiaria. Al respecto, indicó que, si bien los familiares de la señora Rosendo Cantú no son beneficiarios de las presentes medidas provisionales, el Estado “de buena fe [...] está realizando los trámites administrativos necesarios para implementar la medida solicitada”. Manifestó que el 31 de agosto de 2010 suscribió un contrato con una empresa de telefonía para la prestación del servicio, pese a lo cual se han presentado “algunas dificultades administrativas con la empresa”. Por lo anterior, “se [...] solicit[ó] un nuevo contrato”, existiendo la posibilidad de “adquirir otros equipos que puedan satisfacer de mejor manera los requerimientos [...] en razón de las medidas provisionales”. Informó con posterioridad de nuevas gestiones al respecto e indicó que “[e]n cuanto se tenga información del resultado de [las mismas] se informará lo conducente”.

16. Respecto de las demás medidas de protección, indicó que el 15 de julio de 2010 presentó a los representantes un “plan de trabajo preliminar”, en el que se incluyeron las propuestas del Estado de implementación de las recomendaciones emitidas por Brigadas de Paz en su evaluación de riesgo remitida el 21 de mayo de 2010. El 13 de septiembre de 2010 presentó a los representantes el plan de trabajo de implementación integral de las medidas, para que le fueran remitidas las observaciones de los representantes a efectos de comenzar su implementación. El 23 de marzo de 2011 informó que, una vez recibidas las observaciones de los representantes, México comenzó las gestiones pertinentes, de manera que: a) el 8 de febrero de 2011 les fue entregado a las beneficiarias determinados equipos de seguridad para su domicilio; b) los representantes cuentan con el contacto de un servidor público de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, quien atiende en cualquier momento situaciones relacionadas con la seguridad de las

beneficiarias e implementa las acciones concretas de articulación con las dependencias para atender las situaciones denunciadas; c) se les brindó a las beneficiarias una "carta aval" suscrita por la titular de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, que acredita la situación especial de protección de las beneficiarias, y que les permite tener una respuesta inmediata de parte de cualquier cuerpo de seguridad en caso de que se encuentren en riesgo; d) se les facilitó una "carta aval" firmada por la titular de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, dirigida a las autoridades a nivel federal, estatal y municipal, con un mensaje de apoyo reconociendo la responsabilidad del Estado para proteger la integridad de la señora Rosendo Cantú y e) se gestionó con la Secretaría de Seguridad Pública Federal que brinde a las beneficiarias el "Taller de detección de vigilancia y reacción ante cualquier acto de hostigamiento" y un "Curso de auto defensa", en los términos solicitados por los representantes, sin que se haya recibido respuesta de la referida dependencia. Por lo que refiere a las medidas pendientes de implementarse "considera que debido al cambio de circunstancias tanto por el inicio de gestión de las autoridades del estado de Guerrero como por el comienzo en la ejecución de la [S]entencia [...], es necesario establecer, en consenso con las [...] beneficiarias, una nueva ruta para la atención de las medidas provisionales, por lo que [...] convocará [...] una reunión de trabajo [con los representantes]". Con respecto a las medidas sobre las que todavía no hay consenso con los representantes, manifestó "su compromiso y apertura para continuar con las negociaciones pertinentes y a la brevedad llegar a acuerdos para la atención del asunto".

17. Los representantes indicaron que de ser asumidas por el Estado las recomendaciones propuestas por Brigadas de Paz en su informe "permitirían [...] conformar un plan integral de seguridad que de forma preventiva atenúe la gravedad y urgencia de los riesgos y se generen las condiciones que eviten, lo menos posible, incidentes asociados con la seguridad de las beneficiarias y su familia". Indicaron que "las propuestas del Estado no atienden a las necesidades específicas y apremiantes que enfrentan las beneficiarias, según el propio diagnóstico elaborado por Brigadas de Paz". En esa medida, la generación de condiciones de seguridad continua recayendo sobre las personas beneficiarias y sus representantes. Indicaron que el Estado "omite informar [...] que continua pendiente la implementación de aquellas medidas no contempladas en su propuesta[, así como] la adecuación de aquellas que, estando contempladas en ésta, no satisfacen las especificaciones y el fin de la evaluación del riesgo realizadas". Confirmaron que "en lo referente a la infraestructura de seguridad para el domicilio de las beneficiarias [...] el Estado hizo entrega de un [determinado] equipo [...] el 8 [...] de febrero de 2011". Añadieron que varias de las medidas propuestas por el Estado no han sido aceptadas, sin que a la fecha se haya generado una contrapropuesta por parte de la representación estatal".

18. Asimismo, confirmaron que el Estado entregó el 8 de marzo de 2009 los teléfonos celulares pedidos, uno de los cuales habría sido robado a la hermana de la señora Rosendo Cantú el 3 de diciembre de 2010, por lo que solicitaron "que a la brevedad sea otorgado el aparato de radiocomunicación robado y se realicen los cambios de número de los dos aparatos que continúan funcionando, a [fin] de preservar la seguridad de las beneficiarias". Indicaron que el Estado no habría dado cumplimiento a su solicitud de instalar un teléfono satelital fijo en el domicilio de los familiares de la beneficiaria y que "para [ella] la incomunicación en la que se encuentran su padre y su madre en su comunidad natal [...], acrecienta los riesgos y el temor fundado[. Un] teléfono satelital fijo permitiría a la señora Rosendo Cantú monitorear la situación que guarda la seguridad de sus padres y de su familia".

Concretaron que "también su familia[, si bien no son beneficiarios de las presentes medidas,] han sufrido amenazas y actos intimidatorios, que tienen la finalidad de impactar en la búsqueda de justicia que la [señora] Rosendo [Cantú] ha mantenido a lo largo de [...] ocho años". Indicaron que la conducta del Estado en relación con la instalación del teléfono satelital evidencia reticencia al cumplimiento de las medidas.

19. Concluyeron que las acciones que hasta el momento ha realizado el Estado "son acciones administrativas consistentes en la remisión de dos oficios, y [...] ha entregado infraestructura específica, la cual no es la totalidad de los solicitado. [Sin embargo,] no ha implementado acciones que permitan resolver los obstáculos administrativos o financieros que permitan tomar acciones concretas en lo inmediato o para atender los gastos ya realizados por las beneficiarias para garantizar su seguridad. Por lo anterior, est[án] pendientes a que el Estado convoque a una reunión de seguimiento, recordando que la última se llevó a cabo en julio de 2010".

20. La Comisión destacó "la necesidad de que el Estado adopte las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad de las beneficiarias a la brevedad posible y la importancia de la participación de sus representantes en el diseño de su implementación". Añadió que "el diseño de las medidas provisionales suficientes e idóneas para [su] protección [...] no debería supeditarse a la obtención de recursos por parte del Estado mexicano, y que [deben implementarse] a la brevedad posible". Valoró la realización de acuerdos entre las partes y que el Estado "esté respondiendo a las solicitudes de [los representantes]", esperando que "se superen las limitaciones planteadas" respecto de aquellas medidas sobre las que no se han llegado a acuerdos. Concluyó que "las diligencias llevadas a cabo por el [Estado] pueden ser de utilidad pero no constituyen las medidas más sustantivas y concretas requeridas para la efectiva protección de las beneficiarias".

21. Por lo que refiere a las medidas de protección adoptadas hasta el momento, en primer lugar el Tribunal valora que el Estado hiciera entrega de un equipo para la protección de las beneficiarias en su domicilio así como de tres teléfonos solicitados por los representantes para uso de las beneficiarias y de la hermana de la señora Rosendo Cantú, y su disposición para reponer el teléfono que fue robado. Sin embargo, la Corte no cuenta con información suficiente sobre los avances en la entrega del reemplazo del teléfono robado y los cambios de número pedidos por los representantes, por lo que solicita al Estado que remita información actualizada al respecto.

22. En cuanto al teléfono satelital a ser instalado en el domicilio de los padres de la señora Rosendo Cantú, la Corte valora la disposición del Estado de brindar esta medida para que la beneficiaria monitoree la situación de su familia en la comunidad donde residen, como fue solicitado por los representantes, sin perjuicio de lo cual observa que los familiares de la señora Rosendo Cantú no son beneficiarios de las presentes medidas provisionales, por lo que no le corresponde al Tribunal analizar tal medida (*supra* Considerando 12).

23. Respecto de las medidas de protección relacionadas con la propuesta realizada por Brigadas de Paz en su informe, la Corte se referirá en primer lugar a aquellas que ya han sido implementadas por acuerdo entre las partes, en segundo lugar a aquellas sobre las que había acuerdo de las partes pero no han sido implementadas, en tercer lugar a las medidas sobre las que no hay acuerdo entre las partes, y por último a

determinadas medidas que, si bien fueron solicitadas, no están vinculadas con las presentes medidas provisionales.

24. Sobre las primeras, la Corte observa que los representantes y el Estado han llegado a un acuerdo y han emprendido acciones para implementar las siguientes medidas de protección, además de las referidas a la entrega de teléfonos: a) entrega de infraestructura de seguridad para el domicilio de las beneficiarias (*supra* Considerando 21); b) provisión a las beneficiarias del contacto de un servidor público de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación; c) entrega de una "carta aval" a las beneficiarias suscrita por la titular de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, que acredita su situación especial de protección, y que les permita tener una respuesta inmediata de parte de cualquier cuerpo de seguridad cuando se encuentren en riesgo; d) entrega de una "carta aval" firmada por la titular de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, dirigida a las autoridades a nivel federal, estatal y municipal, con un mensaje de apoyo reconociendo la responsabilidad del Estado para proteger la integridad de las beneficiarias, y e) diligencias para asegurar la participación de la beneficiaria en el "Taller de detección de vigilancia y reacción ante cualquier acto de hostigamiento" y en un "Curso de auto defensa". El Tribunal valora las gestiones realizadas por México para llegar a un compromiso con los representantes que ha permitido la implementación de estas medidas y solicita al Estado que remita información actualizada sobre los avances de la medida mencionada en el punto e) de este párrafo.

25. En segundo lugar, la Corte observa de lo informado por las partes que hay determinadas medidas de protección sobre las que aparentemente no existiría controversia entre las partes, sin embargo el Estado no ha informado sobre su implementación. Al respecto, el Tribunal observa que los representantes no especifican la totalidad de esas medidas sino que indican "entre ellas, por ejemplo, [...] el apoyo de la Secretaría de Educación para la seguridad de Yenis Bernardino en su escuela y el establecimiento de reuniones bimestrales para evaluar el cumplimiento de las medidas provisionales". Consecuentemente, la Corte solicita a los representantes que especifiquen las medidas concretas propuestas por el Estado que han sido aceptadas sin cuestionamientos por las beneficiarias, y requiere asimismo al Estado que remita información concreta sobre las mismas.

26. Por lo que refiere a las demás medidas específicas de protección sobre las cuales las partes no han llegado a un acuerdo, la Corte recuerda que en su anterior Resolución determinó que el Estado debía realizar las gestiones pertinentes para que las medidas provisionales ordenadas se planifiquen y se apliquen con la participación de las beneficiarias, o de sus representantes, de manera tal que las referidas medidas se brinden en forma diligente y efectiva. La Corte destacó que resulta imprescindible la participación positiva del Estado y particularmente de los representantes, con el fin de coordinar la implementación de las medidas provisionales en el presente caso. Consecuentemente, la Corte estima necesario que el proceso de determinación de estas medidas de protección se continúe realizando de manera conjunta, constructiva y pronta y en continua comunicación y acuerdo entre las partes. En este sentido, el Tribunal observa que las partes concuerdan en la necesidad de llevar a cabo reuniones con el fin de concretar las acciones pertinentes para continuar la implementación de medidas de protección adecuadas, por lo que solicita al Estado y a los representantes que converjan en la pronta realización de las reuniones pertinentes, con las

autoridades y organismos concernidos, y que remitan a la Corte información actualizada sobre los avances que de ellas se deriven.

27. Por último, la Corte considera que se han propuesto determinadas medidas de protección que no están directamente relacionadas con la adopción de medidas provisionales urgentes y efectivas que aseguren la protección de la integridad o la vida de las beneficiarias, sino que se trata de medidas vinculadas a la situación general que sufren la señora Rosendo Cantú y su hija, como consecuencia de los hechos relacionados con el caso contencioso y que, en gran medida, atañen a las medidas de reparación ordenadas en la Sentencia; o, en su caso, se trata de medidas a favor de terceras personas no beneficiarias de las presentes medidas provisionales. Es por ello que la Corte no se pronunciará sobre las siguientes medidas de protección: a) provisión de una computadora y conexión de internet de alta velocidad para la casa de las beneficiarias y capacitación en computación y uso de los medios de internet; b) entrega de una cámara fotográfica; c) facilitar la inscripción de la hija en un centro de estudios para que pueda continuar su año escolar, cubrir los gastos relacionados con la educación, y financiar una niñera o persona de confianza para encargarse de la hija cuando la señora Rosendo Cantú no está disponible; d) provisión de un sistema de luz fija en el exterior de la casa de los padres de la señora Rosendo Cantú, y cámara de circuito cerrado y chapas de seguridad en la casa de su hermana; e) cobertura de los gastos de atención psicológica hasta que la beneficiaria renuncie a dichos servicios; f) cobertura de los gastos relacionados con una capacitación profesional que le permita asegurarse un empleo estable mientras supera "la situación de exilio"; g) cobertura de gastos de viaje de las beneficiarias para visitar a sus familiares y a integrantes de su organización, y h) rendición de cuentas de los operativos militares realizados en la Montaña Costa Chica de Guerrero.

c) Investigación de los hechos que generaron las medidas provisionales

28. En cuanto a la investigación de las amenazas y hostigamientos sufridos por las beneficiarias el Estado indicó que en el marco de la averiguación previa GRO/SC/125/2009, iniciada el 17 de noviembre de 2009, se realizó una inspección ocular en el lugar de los hechos y se giró oficio a la Policía Ministerial del Estado para la investigación de lo ocurrido, sin embargo "[p]ara continuar [con las investigaciones] se requiere que las agraviadas [...] ratifiquen y amplíen sus declaraciones", no habiendo comparecido cuando han sido requeridas. En respuesta a los representantes, México indicó que no tiene intención de aplicar en su perjuicio ninguna medida de apremio contemplada en la legislación interna para lograr su comparecencia, al contrario, está en la "disposición de brindar las garantías legales necesarias para adecuar el procedimiento a sus necesidades especiales" y preservar su seguridad cuando decida acudir ante las autoridades. Sin perjuicio de lo anterior, reiteró que al tratarse de delitos que se persiguen por querrela es indispensable la participación de las víctimas del delito para continuar con la integración de las indagatorias. Posteriormente, informó que la Procuraduría General de Justicia del estado de Guerrero "manifestó que se han agotado los medios para continuar con la investigación de la averiguación previa [...] sin que las beneficiarias comparezcan por lo que se reitera la disposición de que las autoridades ministeriales se trasladaran al lugar donde estén las [beneficiarias] para recabar su ampliación de declaración". Consecuentemente, México "esperará dentro de los límites permitidos por la ley, el tiempo que sea necesario para que [las beneficiarias] puedan acudir a aportar la información complementaria con la que cuenten respecto de los hechos denunciados que dieron origen a las presentes medidas provisionales". Requirió por último que la psicóloga que ha realizado los

estudios psicológicos a la señora Rosendo Cantú se presente ante la Fiscalía Especializada para la Protección de Derechos Humanos con el fin de ratificar los dictámenes realizados, para que "surta[n] los efectos legales correspondientes". Respecto a la investigación de los hechos relacionados con la violación sexual de la señora Rosendo Cantú, el Estado indicó que es materia de la Sentencia emitida por la Corte en este caso, y por lo tanto "se tramitará como parte del procedimiento de seguimiento de [la misma]".

29. Los representantes informaron que la identificación de los responsables no puede depender exclusivamente del retrato hablado o del reconocimiento directo que pueda realizar la víctima, sino que la indagatoria también puede avanzar en función de las investigaciones exhaustivas que realice la policía ministerial. Pese a ello, "el Estado no ha demostrado que haya desarrollado una línea de investigación tendiente a establecer la verdad de lo ocurrido. Por el contrario, solo enumera dos diligencias y parece hacer depender el avance de la investigación únicamente de la iniciativa procesal de la víctima". Indicaron que la beneficiaria se encuentra en una situación de estrés postraumático y la psicóloga que la está tratando recomienda "evitar eventos o encuentros revictimizantes[, entre ellos,] comparecer ante instancias de procuración y administración de justicia". Es por ello que, pese a que la señora Rosendo Cantú tiene "amplia disposición para comparecer ante las autoridades y contribuir al esclarecimiento de los hechos", tal comparecencia "no le debe ser exigida" si su seguridad y su integridad psicoemocional no se lo permiten. Indicaron que "el marco constitucional mexicano establece que la seguridad y el auxilio de las víctimas es un derecho, siendo por lo tanto incomprensibles [...] posibles medidas coercitivas de apremio que podrían implementar en perjuicio de la [beneficiaria]". Posteriormente, informaron que "los trabajos de acompañamiento que se realizan con la señora [...] Rosendo Cantú [...] han permitido confirmar que ambas beneficiarias no tienen ninguna información adicional [...] que aportar a la investigación. Por lo tanto, es innecesario que [...] se presenten ante la autoridad ministerial". Por otro lado, indicaron que "la remisión a la justicia civil de la investigación de la violación sexual cometida por miembros del Ejército en contra de la [señora] Rosendo Cantú es un elemento esencial que abona a su seguridad".

30. La Comisión resaltó el posible vínculo entre el caso de la señora Rosendo Cantú ante la Corte, las amenazas en su contra que originaron las presentes medidas provisionales, y también el caso ante la Corte de la señora Fernández Ortega y las amenazas que ella y sus defensores sufren, sin que se cuente con suficiente información sobre "si las investigaciones de la averiguación previa se habrían vinculado o retroalimentado con la investigación sobre los hechos que originaron el caso o sobre posibles líneas de investigación". Destacó además la importancia de que la investigación de las amenazas se realice de una manera integral, considerando que "la implementación de [las] medidas de protección, conjuntamente con la investigación que determine el origen del riesgo en el que se encuentran las beneficiarias, y su efectiva sanción, son determinantes para evitar la ocurrencia de más daños irreparables". Destacó que "la impunidad en la que permanece el caso [sobre la violación sexual de la señora Rosendo Cantú], incluyendo la falta de remisión del mismo a la jurisdicción ordinaria, [es] uno de los elementos que no ha permitido que se hayan producido avances sustanciales respecto de la eliminación de los factores de riesgo para las beneficiarias [...] mediante la administración de justicia". Afirmó además que "no es claro de la información aportada por el Estado si es necesario que las beneficiarias acudan a ratificar el dictamen de la psicóloga o si basta que sea dicha profesión[al] quien lo ratifique".

31. La Corte observa en primer lugar que los representantes y la Comisión se refieren en este punto tanto a la investigación de los hechos que generaron la adopción de las presentes medidas provisionales, como a la investigación de los hechos relacionados con el caso de fondo que fue resuelto por el Tribunal mediante Sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, emitida el 31 de agosto de 2010 en el caso Rosendo Cantú y otra. Al respecto, y sin perjuicio de vínculos que pudieran existir entre ambos procedimientos, el análisis de la eficacia de las investigaciones que se realicen a nivel interno sobre los hechos referidos a la mencionada Sentencia, así como de la intervención de la jurisdicción penal ordinaria, debe ser realizado en el marco de la supervisión de cumplimiento de la misma.

32. Asimismo, en relación con la obligación de investigar los hechos denunciados que dieron origen a las presentes medidas, la Corte recuerda que el artículo 1.1 de la Convención establece las obligaciones generales que tienen los Estados Parte de respetar los derechos y libertades en ella consagrados y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción. En consecuencia, independientemente de la existencia de medidas provisionales específicas, el Estado se encuentra especialmente obligado a garantizar los derechos de las personas en situación de riesgo y debe impulsar las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos y, en su caso, sancionar a los responsables¹¹. Sin embargo, esta Corte ha señalado que el análisis de la efectividad de las investigaciones y procedimientos referentes a los hechos que motivan las medidas provisionales no corresponde analizarlo en el marco de las mismas¹².

33. La Corte observa que en el presente caso el Estado, si bien solo ha informado sobre algunas diligencias en relación con la investigación de los hechos denunciados, confirmó que está en la disposición de brindar las garantías legales necesarias para adecuar el procedimiento a las necesidades especiales de las beneficiarias para que comparezcan ante la instancia judicial a fin de continuar con el procedimiento respectivo (*supra* Considerando 28). Asimismo, inicialmente los representantes indicaron "amplia disposición [de la señora Rosendo Cantú] para comparecer ante las autoridades y contribuir al esclarecimiento de los hechos". De esta manera, el Tribunal considera conveniente que las partes acuerden un mecanismo apropiado para una posible declaración de las beneficiarias que no implique una afectación a su estado emocional o psicológico, como pudiera ser la toma de declaración por parte de personal femenino del ministerio público, en un lugar de confianza para las beneficiarias, con un ambiente de tranquilidad y con asistencia psicológica por parte de los profesionales que acostumbran a acompañarlas.

¹¹ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez*. Medidas Provisionales respecto de Honduras. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de enero de 1988, Considerando tercero; *Caso Caballero Delgado y Santana*. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de febrero de 2011, Considerando vigésimo primero, y *Caso de la Masacre de Mapiripán*. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de marzo de 2011, Considerando trigésimo segundo.

¹² Cfr. *Asunto Pilar Noriega García y otros*. Medidas Provisionales respecto de México. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de febrero de 2008, Considerando decimocuarto; *Asunto Giraldo Cardona y otros*. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de febrero de 2011, Considerando cuadragésimo segundo, y *Caso Caballero Delgado y Santana*, *supra* nota 11, Considerando vigésimo segundo.

POR TANTO:**LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,**

en uso de las atribuciones que le confieren el artículo 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 27 del Reglamento del Tribunal,

RESUELVE:

1. Requerir al Estado que continúe adoptando las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de Valentina Rosendo Cantú y de Yenis Bernardino Rosendo, tomando en consideración la situación y las circunstancias particulares del caso.
2. Requerir al Estado que continúe informando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos cada dos meses, contados a partir de la notificación de la presente Resolución, sobre las medidas provisionales adoptadas en conformidad con esta decisión.
3. Solicitar a los representantes de las beneficiarias y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que presenten sus observaciones en un plazo de dos y cuatro semanas, respectivamente, contado a partir de la notificación de los informes del Estado que se indica en el punto resolutivo segundo. Asimismo, los representantes deberán responder a la solicitud de información indicada en el Considerando 25 de la presente Resolución.
4. Disponer que la Secretaría notifique la presente Resolución a los Estados Unidos Mexicanos, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a los representantes de las beneficiarias.

El Juez Vio Grossi hizo conocer a la Corte su Voto Disidente, y los Jueces y las Juezas García-Sayán, Franco, Ventura Robles, Macaulay y Abreu Blondet su Voto Concurrente conjunto, los cuales acompañan la presente Resolución.

Diego García-Sayán
Presidente

Leonardo A. Franco

Manuel Ventura Robles

Margarette May Macaulay

Rhadys Abreu Blondet

Eduardo Vio Grossi

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Diego García-Sayán
Presidente

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

VOTO CONCURRENTE DE LOS JUECES DIEGO GARCÍA-SAYÁN, LEONARDO A. FRANCO, MANUEL VENTURA ROBLES, MARGARETTE MAY MACAULAY Y RHADYS ABREU BLONDET
MEDIDAS PROVISIONALES RESPECTO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
CASO ROSENDO CANTÚ Y OTRA

1. La facultad de dictar medidas provisionales para "evitar daños irreparables a las personas" en casos de "extrema gravedad y urgencia" es una de las competencias fundamentales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante también "la Corte Interamericana", "la Corte" o "el Tribunal"). Está establecida en el artículo 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención Americana" o "la Convención") y, en base a dicha disposición y a través de su jurisprudencia constante, el Tribunal ha venido dictando medidas provisionales desde el inicio de sus actividades jurisdiccionales con un importante impacto en la protección de los derechos humanos. Esta es, hoy en día, una de las actividades medulares de la Corte, la que se ejerce y aplica por el Tribunal en concordancia con lo establecido en el mencionado artículo 63.2, el conjunto de la Convención y las normas y principios del Derecho Internacional. El ejercicio permanente de esta competencia por la Corte ha permitido "evitar daños irreparables" a miles de personas que encontraban su vida o su integridad física en peligro.

2. En la Convención se estipula que la Corte podrá ordenar medidas provisionales "en los asuntos que [el Tribunal] esté conociendo". La jurisprudencia reiterada de la Corte y las sucesivas normas internas del Tribunal han interpretado esta disposición en el sentido de que se podrán ordenar este tipo de medidas "en cualquier estado del procedimiento", lo que ha incluido e incluye la etapa de supervisión de cumplimiento de la sentencia de un caso contencioso. Esta competencia nunca ha sido cuestionada por un Estado ni, mucho menos, por un Juez integrante del Tribunal. Si bien es incontrovertible el derecho de un Juez de pensar y votar de manera distinta a los demás Jueces así como de presentar un voto disidente, cuestionar la competencia de la Corte no solamente carece en este caso de todo fundamento y precedentes sino que es muy grave pues afecta y debilita al Tribunal. Y lo hace en un terreno sumamente sensible como es el que concierne, nada menos, que a los "daños irreparables" que podrían sufrir muchas personas de no existir las medidas provisionales dictadas por la Corte en uso de sus atribuciones competenciales. En este caso, además, no deja de llamar la atención que el Juez que emite su voto disidente ha votado a favor en no menos de cinco resoluciones sobre medidas provisionales en la fase de supervisión del cumplimiento de la sentencia. En todas ellas se resolvió el mantenimiento de las medidas provisionales a favor de todos o de algunos de los beneficiarios.

3. Este voto concurrente se orienta a reafirmar, en general, las competencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de medidas provisionales y, en particular, las que la Corte dicta y puede dictar en el curso de los procesos por casos contenciosos, incluida la fase de supervisión de cumplimiento de sentencias. Ello en perfecta coherencia con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y con las normas y principios del Derecho Internacional que han sustentado la jurisprudencia constante y la competencia del Tribunal en este terreno.

4. La estructura de este voto tiene cuatro partes. En primer lugar, un breve análisis de las competencias de la Corte Europea de Derechos Humanos sobre medidas provisionales. En segundo lugar, las competencias de la Corte Interamericana de

Derechos Humanos en esta materia. En tercer lugar, el aspecto específico de la competencia del Tribunal para ordenar medidas provisionales durante la supervisión de cumplimiento de sentencias. Finalmente, se destaca la importancia de la adopción de medidas provisionales durante la mencionada fase de supervisión.

I. La Corte Europea de Derechos Humanos y su competencia para ordenar medidas provisionales.

5. La Corte Europea de Derechos Humanos (en adelante "Corte Europea" o "Tribunal Europeo") ha sostenido que el objeto y propósito de la Convención Europea de Derechos Humanos¹ (en adelante "Convención Europea") es la protección de las personas, y que ello requiere que sus salvaguardas se hagan prácticas y efectivas como parte del sistema de demandas de los particulares². Del mismo modo, ha señalado que la Convención Europea es un instrumento vivo que debe interpretarse a la luz de las condiciones actuales³. También cabe señalar que dicha Corte ha sostenido que la interpretación dada a una disposición la Convención Europea debe ser aquella más adecuada a fin de hacer efectivo el propósito del tratado, y no aquella que sirva para restringir lo más posible las obligaciones asumidas por las partes⁴.

6. A diferencia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (en adelante "Sistema Interamericano"), la Convención Europea no contiene una disposición que faculte expresamente a la Corte Europea para ordenar medidas provisionales. Por ello, durante mucho tiempo el Tribunal Europeo se abstuvo de ordenar este tipo de medidas en el entendido que dicho tratado no contenía ninguna norma que facultara a los órganos previstos por la misma para solicitar la adopción de medidas provisionales⁵. Sin embargo, posteriormente, la Corte Europea incorporó en su Reglamento una disposición conforme a la cual sí puede ordenar medidas provisionales. En efecto, en el artículo 39.1 de su Reglamento vigente se establece que: "[I]a Sala, o cuando sea pertinente, su Presidente, podrá, a solicitud alguna de las partes o de cualquier otra persona concernida, o de oficio, indicar a las partes las medidas provisionales que considere deben ser adoptadas a favor de las partes o para la adecuada gestión del procedimiento ante ella [...]"⁶.

7. Si bien anteriormente la Corte Europea consideró que las medidas provisionales dictadas por ésta no eran legalmente exigibles al no estar contempladas explícitamente en la Convención Europea, a partir del año 2005 el Tribunal Europeo sostuvo que un Estado está obligado a cumplir dichas medidas y a evitar todo acto u omisión que

¹ Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

² *Mamatkulov and Askarov. v. Turkey*. Judgment of 4th February 2005, párr. 101.

³ *Mamatkulov and Askarov. v. Turkey*, *supra* nota 2, párr. 121.

⁴ *Wemhoff v. Germany*. Judgment of 27th June 1968, párr. 8.

⁵ *Cruz Varas v. Sweden*. Judgment of 20th March 1991, párr. 102. Se refiere a la Comisión y a la Corte Europeas.

⁶ "The Chamber or, where appropriate, its President may, at the request of a party or of any other person concerned, or of its own motion, indicate to the parties any interim measure which it considers should be adopted in the interests of the parties or of the proper conduct of the proceedings before it [...]"

socave la autoridad y la efectividad del fallo final. Además, estableció que el incumplimiento de las mismas puede constituir una violación al artículo 34 de la Convención Europea que consagra el derecho de queja individual⁷.

8. De lo anterior puede concluirse que la Corte Europea ha dejado de caracterizar a las medidas provisionales como una institución que surge – o debe surgir - de una disposición prevista expresamente en un instrumento convencional para considerar que nace del objeto mismo de protección del tratado.

II. La Corte Interamericana de Derechos Humanos y su competencia para ordenar medidas provisionales.

9. En el artículo 63.2 de la Convención se estipula que:

[e]n 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 aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

10. Por su parte, el artículo 27 del Reglamento vigente del Tribunal establece que:

1. 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.

2. Si se tratare de asuntos aún no sometidos a su conocimiento, la Corte podrá actuar a solicitud de la Comisión.

3. En los casos contenciosos que se encuentren en conocimiento de la Corte, las víctimas o las presuntas víctimas, o sus representantes, podrán presentar directamente a ésta una solicitud de medidas provisionales, las que deberán tener relación con el objeto del caso.

[...]

11. La Corte Interamericana tiene la atribución expresa de dictar medidas provisionales. Teniendo en cuenta esta competencia, la interpretación constante que ha hecho la Corte de tales disposiciones se ha sustentado en los métodos de interpretación del Derecho Internacional que se desprenden, entre otros principios, de los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (en adelante "Convención de Viena").

⁷ *Mamatkulov and Askarov. v. Turkey, supra nota 2, párr. 128.*

12. La Convención de Viena establece en su artículo 31.1 que "un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin". Reiteradamente la Corte Interamericana ha señalado que la interpretación del "sentido corriente de los términos" del tratado no puede ser una regla por sí misma sino que debe involucrarse dentro del contexto y, en especial, dentro de su objeto y fin⁸, de manera tal que la interpretación no conduzca de manera alguna a debilitar el sistema de protección consagrado en la Convención⁹. El "sentido corriente de los términos" debe analizarse como parte de un todo cuyo significado y alcance debe fijarse en función del sistema jurídico al cual pertenece¹⁰, para garantizar una interpretación armónica de la Convención Americana.

13. De esta forma, el Tribunal ha establecido que "el artículo 31 mencionado incorpora diversos elementos que conforman una regla general de interpretación que, a su vez, puede apoyarse con la regla complementaria referida por el artículo 32 de dicho instrumento"¹¹. Aunado a lo anterior, la Corte ha destacado que

el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se compone tanto de un conjunto de reglas (las convenciones, pactos, tratados y demás documentos internacionales), como de una serie de valores que dichas reglas pretenden desarrollar. La interpretación de las normas se debe desarrollar entonces también a partir de un modelo basado en valores que el Sistema Interamericano pretende resguardar, desde el 'mejor ángulo' para la protección de la persona¹².

14. Desde el primer caso sometido al conocimiento del Tribunal, éste ha determinado que "[e]l objeto y fin de la Convención Americana es la eficaz protección de los derechos humanos. Por ello, la Convención debe interpretarse de manera de

⁸ Cfr. *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 23; *Compatibilidad de un Proyecto de ley con el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-12/91 de 6 de diciembre de 1991. Serie A No. 12, párr. 21; *Artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-20/09 de 29 de septiembre de 2009. Serie A No. 20, párr. 26; *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 42, y *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 30.

⁹ Cfr. "Otros tratados" objeto de la función consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-1/82 de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 1, párrs. 43 a 48; *Restricciones a la Pena de Muerte (arts. 4.2 y 4.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3, párrs. 47 a 50; *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84, *supra* nota 8, párrs. 20 a 24, y *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, *supra* nota 8, párr. 42.

¹⁰ Cfr. *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 113; *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148, párr. 156, y *Caso Bueno Alves Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 164, párr. 78. y *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, *supra* nota 8, párr. 43

¹¹ *Artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-20/09, *supra* nota 8, párr. 23.

¹² *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*, *supra* nota 9, párr. 33.

darle su pleno sentido y permitir que el régimen de protección de los derechos humanos a cargo de la Comisión y de la Corte adquiriera todo 'su efecto útil'¹³.

15. La Corte también ha tenido en cuenta que el artículo 29 de la Convención Americana, relativo a las "Normas de Interpretación", establece claras pautas hermenéuticas de forma tal que el ejercicio interpretativo de la Convención no puede hacerse de manera que:

a) permit[er] a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;

b) limit[ar] el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

c) exclu[er] otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d) exclu[er] o limit[ar] el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

16. De la jurisprudencia del Tribunal se desprende que si bien esa disposición se encuentra en la "Parte I-Deberes de los Estados y Derechos Protegidos" de la Convención Americana, dicho artículo 29 obliga no solamente a los Estados que la han ratificado sino a la propia Corte al ejercer su competencia y atribución de interpretación de la Convención. En tal sentido, tanto en su función contenciosa como en la consultiva, en varias ocasiones el Tribunal se ha remitido a esa disposición a efecto de interpretar la Convención Americana, en tres ámbitos: 1) para precisar el contenido de ciertas disposiciones de la Convención; 2) para fijar criterios de interpretación, tales como el principio de "interpretación evolutiva" de los tratados de derechos humanos, el principio de "aplicación de la norma más favorable a la tutela de los derechos humanos" y la prohibición de privar a los derechos de su contenido esencial, y 3) para determinar el alcance de su competencia consultiva¹⁴.

17. Además, la Corte ha establecido que:

[t]iene competencia para emitir con plena autoridad interpretaciones sobre todas las disposiciones de la Convención, incluso aquellas de carácter procesal, y que es

¹³ *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares.* Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 30.

¹⁴ *Cfr. Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párrs. 217 a 219.

el organismo más apropiado para hacerlo, por ser "intérprete última de la Convención Americana"¹⁵.

18. En uso de su competencia para interpretar disposiciones procesales de la Convención Americana, la Corte ha adoptado decisiones fundamentales para el Sistema Interamericano. Una de ellas es la determinación de que el Tribunal es el órgano competente para supervisar el cumplimiento de sus propias sentencias. En efecto, en la única ocasión en que un Estado ha impugnado su competencia para realizar dicha supervisión, la Corte señaló que:

[...] la voluntad de los Estados, al aprobar lo estipulado en el artículo 65 de la Convención, fue otorgar a la misma Corte la facultad de supervisar el cumplimiento de sus decisiones, y que fuera el Tribunal el encargado de poner en conocimiento de la Asamblea General de la OEA, a través de su Informe Anual, los casos en los cuales se diera un incumplimiento de las decisiones de la Corte, porque no es posible dar aplicación al artículo 65 de la Convención sin que el Tribunal supervise la observancia de sus decisiones.

Para determinar el alcance de lo dispuesto en los artículos 33, 62.1, 62.3 y 65 de la Convención Americana, así como en el 30 del Estatuto de la Corte, y para cumplir adecuadamente con la obligación de supervisar el cumplimiento de sus decisiones, la Corte ha observado las directrices de interpretación establecidas en la Convención Americana y en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, así como también ha tomado en consideración la naturaleza y los valores comunes superiores en que se inspira la Convención¹⁶.

19. Otra decisión relevante adoptada por el Tribunal ha sido la relativa al pretendido "retiro" del reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de la Corte por parte de un Estado. En diversas sentencias emitidas contra dicho Estado, el Tribunal señaló que:

Según el artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969,

[...] un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

[...]

Una interpretación de la Convención Americana "de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin", lleva a esta Corte a considerar que

¹⁵ *Artículo 55 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-20/09, *supra* nota 8, párr. 18. Ver también *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124, y *Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 173.

¹⁶ *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia*. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párrs. 90 y 91.

un Estado Parte en la Convención Americana sólo puede desvincularse de sus obligaciones convencionales observando las disposiciones del propio tratado. En las circunstancias del presente caso, la única vía de que dispone el Estado para desvincularse del sometimiento a la competencia contenciosa de la Corte, según la Convención Americana, es la denuncia del tratado como un todo [...]; si esto ocurriera, dicha denuncia sólo produciría efectos conforme al artículo 78, el cual establece un preaviso de un año.

El artículo 29.a de la Convención Americana establece que ninguna disposición de la misma puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella. Una interpretación de la Convención Americana en el sentido de permitir que un Estado Parte pueda retirar su reconocimiento de la competencia obligatoria del Tribunal, como pretende hacerse en el presente caso, implicaría la supresión del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Convención, iría en contra de su objeto y propósito como tratado de derechos humanos, y privaría a todos los beneficiarios de la Convención de la garantía adicional de protección de tales derechos por medio de la actuación de su órgano jurisdiccional¹⁷.

20. Como se desprende de lo anterior, la Corte Interamericana ha interpretado ampliamente las disposiciones procesales de la Convención Americana a efecto de poder cumplir con su mandato como uno de los órganos "competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en [la] Convención [Americana]", de conformidad con el artículo 33 de este instrumento. Esa interpretación ha sido ejercida a partir de las reglas establecidas tanto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados como en la Convención Americana. La propia Corte Internacional de Justicia ha establecido que "[n]o puede basarse en una interpretación puramente gramatical del texto. [El Tribunal] debe procurar una interpretación que sea armónica con la forma natural y razonable de leer el texto [...]"¹⁸.

III. La competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para ordenar medidas provisionales durante la supervisión de cumplimiento de sentencias.

21. La Convención es muy clara al estipular que la Corte Interamericana podrá ordenar medidas provisionales "en los asuntos que esté conociendo". El Tribunal de manera permanente ha interpretado esta disposición a través de su jurisprudencia constante y sus diversos Reglamentos, a lo largo de sus treinta años de funcionamiento, en el sentido de que se podrán ordenar este tipo de medidas "en cualquier estado del procedimiento". Así, el 15 de enero de 1988 la Corte ordenó por primera vez medidas provisionales en tres casos que se encontraban sometidos a su

¹⁷ *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Competencia.* Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 54, párrs. 38, 40 y 41. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Competencia.* Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 55, párrs. 37, 39 y 40.

¹⁸ *Cfr. Caso Anglo-Iranian Oil Company Case (United Kingdom v. Iran), Preliminary Objection, Judgment of 22 July 1952, p. 104.*

conocimiento¹⁹. En la práctica, ha sido mayormente durante esta etapa del procedimiento que el Tribunal ha ordenado medidas provisionales.

22. La Corte ya se ha referido en múltiples ocasiones al carácter cautelar y tutelar de este tipo de medidas:

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos las medidas provisionales tienen un carácter no sólo cautelar, en el sentido de que preservan una situación jurídica, sino fundamentalmente tutelar, por cuanto protegen derechos humanos, en la medida en que buscan evitar daños irreparables a las personas. Las medidas se aplican siempre y cuando se reúnan los requisitos básicos de extrema gravedad y urgencia y de la prevención de daños irreparables a las personas. De esta manera, las medidas provisionales se transforman en una verdadera garantía jurisdiccional de carácter preventivo²⁰.

23. Sin embargo, sobre este carácter dual de las medidas provisionales, la Corte también ha ido precisando que:

[e]l carácter cautelar de las medidas provisionales está vinculado al marco de los contenciosos internacionales. En tal sentido, estas medidas tienen por objeto y fin preservar los derechos en posible riesgo hasta tanto no se resuelva la controversia. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo, y de esta manera evitar que se lesionen los derechos en litigio, situación que podría hacer inócua o desvirtuar el efecto útil de la decisión final. Las medidas provisionales permiten así que el Estado en cuestión pueda cumplir la decisión final y, en su caso, proceder a las reparaciones ordenadas.

En cuanto al carácter tutelar de las medidas provisionales esta Corte ha señalado que, siempre y cuando se reúnan los requisitos básicos de la extrema gravedad y urgencia y de la prevención de daños irreparables a las personas, las medidas provisionales se transforman en una verdadera garantía jurisdiccional de carácter preventivo, por cuanto protegen derechos humanos, en la medida en que buscan evitar daños irreparables a las personas²¹.

24. Por lo tanto, es claro que uno de los propósitos fundamentales de las medidas provisionales es "garantizar la eficacia práctica de los derechos para que no sean solamente retóricos"²². Es así que, durante el funcionamiento de la Corte Interamericana, ésta ha ordenado medidas provisionales en 91 asuntos y casos sometidos a su conocimiento que abarcan la protección de más de 25,000 personas.

¹⁹ Cfr. *Casos Velásquez Rodríguez, Fairén Garbi y Solís Corrales, y Godínez Cruz Vs. Honduras*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de enero de 1988. Se informó a la Corte que en el Estado se estaba asesinando a testigos que comparecerían ante el Tribunal.

²⁰ *Caso del Periódico "La Nación"*. Medidas Provisionales respecto de Costa Rica. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de septiembre de 2001, considerando cuarto.

²¹ *Asunto del Internado Judicial Capital El Rodeo I y El Rodeo II*. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de febrero de 2008, considerandos 7 y 8.

²² Cfr. Burbano Herrera, Clara, *Provisional Measures in the Case Law of the Inter-American Court of Human Rights*, Antwerp, Intersentia, 2010, p. 1.

25. Sin embargo, debe destacarse que, procesalmente, el hecho de que la Corte haya decidido el asunto de fondo y ordenado las medidas de reparación pertinentes no ha conllevado automáticamente al levantamiento de las medidas provisionales. Todo lo contrario. Aún en la etapa de supervisión de cumplimiento de sentencia, en numerosas ocasiones la Corte ha decidido el mantenimiento de las medidas e, inclusive, su ampliación teniendo en cuenta la amenaza de un daño irreparable y ante situaciones de "extrema gravedad y urgencia"²³. Adicionalmente, en varios casos en donde ya ha dictado sentencia de fondo y determinado las reparaciones respectivas, el Tribunal ha ordenado medidas provisionales por primera vez durante la etapa de supervisión de cumplimiento²⁴. Todo ello en concordancia con el carácter cautelar y tutelar de las

²³ Cfr. *Caso Blake*. Medidas Provisionales respecto de Guatemala: Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de agosto de 2000, punto resolutivo primero; Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de junio de 2011, punto resolutivo primero; Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de junio de 2003, punto resolutivo segundo, y Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2004, punto resolutivo primero. *Caso Carpio Nicolle*. Medidas Provisionales respecto de Guatemala. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de julio de 2009, punto resolutivo primero. *Caso Loayza Tamayo*. Medidas Provisionales respecto de Perú. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de febrero de 2001, punto resolutivo segundo. *Asunto James y otros*. Medidas Provisionales respecto de Trinidad y Tobago: Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de septiembre de 2002, punto resolutivo segundo; Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de diciembre de 2003, punto resolutivo tercero, y Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de febrero de 2005, punto resolutivo segundo. *Caso Bámaca Velásquez*. Medidas Provisionales respecto de Guatemala. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de febrero de 2003, punto resolutivo segundo; Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de noviembre de 2003, considerando décimo sexto y punto resolutivo segundo; Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 11 de marzo de 2005, punto resolutivo primero, y Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de enero de 2009, punto resolutivo cuarto. *Caso Raxcacó Reyes y otros*. Medidas Provisionales respecto de Guatemala: Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de julio de 2006, punto resolutivo segundo; Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de febrero de 2007, punto resolutivo segundo; Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de noviembre de 2007, punto resolutivo segundo, y Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 9 de mayo de 2008, punto resolutivo sexto. *Caso 19 Comerciantes*. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de abril de 2006, puntos resolutivos primero y segundo; Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de julio de 2006, puntos resolutivos primero y segundo; Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 12 de mayo de 2007, puntos resolutivos segundo y tercero; Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de julio de 2009, puntos resolutivos cuarto y quinto, y Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de agosto de 2010, puntos resolutivos primero y segundo; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*. Medidas Provisionales respecto de Perú; Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de septiembre de 2006, punto resolutivo primero; Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de mayo de 2008, punto resolutivo segundo. *Caso Masacre de Plan de Sánchez*. Medidas Provisionales respecto de Guatemala. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2006, punto resolutivo primero; Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de noviembre de 2007, punto resolutivo tercero. *Caso de la Masacre de Mapiripán*. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de mayo de 2008, punto resolutivo primero; Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de septiembre de 2010, punto resolutivo primero. *Caso Gutiérrez Soler*. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2007, punto resolutivo primero; Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 9 de julio de 2009, punto resolutivo primero. *Caso García Prieto y otros*. Medidas Provisionales respecto de El Salvador. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de febrero de 2010, punto resolutivo segundo. *Caso Fernández Ortega y otros*. Medidas Provisionales respecto de México. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2010.

²⁴ Cfr. *Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni*. Medidas Provisionales respecto de Nicaragua. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de septiembre de 2002, punto resolutivo primero; *Caso 19 Comerciantes*. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de septiembre de 2004, punto resolutivo segundo, y *Caso de la Masacre de la Rochela*. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte Interamericana

medidas provisionales ya que la Convención Americana establece sólo “datos de hecho”²⁵ para que la Corte Interamericana pueda ordenar estas medidas. Es decir, que exista “una situación de extrema gravedad y urgencia” y “cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas” mientras el caso se encuentra en su conocimiento.

26. Dado que compete a la Corte Interamericana supervisar el cumplimiento de sus sentencias, es claro que el “conocimiento” del caso no cesa con la emisión del fallo que resuelve el fondo de la controversia y determina las reparaciones que correspondan. La potestad jurisdiccional del Tribunal, como la de cualquier órgano judicial, “se ejercita juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado”²⁶. Esto es así porque la Corte “[n]o puede desentenderse de la suerte que corran sus decisiones, siempre obligatorias para los Estados, exentas de revisión ante un tribunal de grado superior. La justicia interamericana se ejerce en una sola instancia y la Convención de la materia señala que las determinaciones de la Corte son vinculantes para las partes”²⁷. Por lo tanto, jurídicamente la Corte sigue en “conocimiento” del caso mientras el acatamiento de la sentencia respectiva está siendo verificado por el Tribunal. Así se ha plasmado en las sentencias del Tribunal en las que, de manera constante, se ha establecido en los puntos resolutivos, con fraseo que varía, que “[c]onforme a lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia y dará por concluido el [...] caso una vez que el Estado haya dado cabal ejecución a lo dispuesto en la misma”. Por lo tanto, la Corte deja de “conocer” el caso sólo una vez que el Estado ha cumplido en su integridad la sentencia respectiva y así lo ha declarado el Tribunal no quedando dudas, pues, que en ese contexto la Corte tiene perfecta y sólida competencia en materia de medidas provisionales.

27. La jurisprudencia de la Corte Interamericana da cuenta, por cierto, de que aún cuando se ha dictado sentencia han tenido lugar situaciones que ponen en riesgo los derechos involucrados en la decisión del Tribunal y que, por lo tanto, obstaculizan el efectivo cumplimiento del fallo. En este punto es preciso señalar que la Corte ya ha establecido que “la efectividad de las sentencias depende de su ejecución. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento”²⁸. Por eso, en varias ocasiones, el Tribunal ha ordenado medidas provisionales, o mantenido las ya ordenadas previamente a su decisión de fondo, durante la supervisión de cumplimiento de sentencias, precisamente porque el acatamiento de sus decisiones “está fuertemente ligado al derecho de acceso a la justicia, el cual se encuentra consagrado en los artículos 8 (Garantías Judiciales) y 25 (Protección

de Derechos Humanos de 19 de noviembre de 2009, punto resolutivo primero.

²⁵ Cfr. García Ramírez, Sergio, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2007, p. 68.

²⁶ Gimeno Sendra, José Vicente, *Fundamentos del Derecho Procesal*, Madrid, Civitas, 1981, p. 31.

²⁷ García Ramírez, Sergio, “Reflexiones sobre las medidas provisionales en la jurisdicción interamericana”, presentación a la primera edición de Cantor Rey, Ernesto y Rey Anaya, Ángela, *Medidas provisionales y medidas cautelares en el sistema interamericano de derechos humanos*, 2ª edición, Bogotá, Temis, 2008, pp. XLIII y XLIV.

²⁸ *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia*. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párr. 73.

Judicial) de la Convención Americana"²⁹. Inclusive, la Corte Interamericana ha ordenado la adopción de medidas provisionales posteriormente a una decisión de levantamiento de las mismas, cuando durante la supervisión de cumplimiento han tenido lugar hechos que, de acuerdo al artículo 63.2 de la Convención, las han hecho necesarias. En este punto, cabe destacar las medidas ordenadas en el caso *Caballero Delgado y Santana Vs. Colombia*. El 29 de enero de 1997 la Corte dictó una sentencia de reparaciones en este caso. Dos días más tarde, la Corte emitió una resolución levantando las medidas provisionales que había ordenado antes. Sin embargo, tres meses después, el 16 de abril de 1997, el Tribunal dictó una resolución ordenando nuevamente la adopción de estas medidas. Ello a solicitud no sólo de los representantes de las víctimas sino del propio Estado. Lo que solicitó Colombia expresamente en esa ocasión fue:

[c]ontemplar la posibilidad de reconsiderar el contenido de la resolución [de 31 de enero de 1997], y en su lugar, disponer el mantenimiento de las medidas decretadas, hasta tanto la situación de riesgo continúe, teniendo en cuenta que los procesos internos se encuentran aún en curso ante las autoridades investigadoras [...] El Gobierno de Colombia informará a la Honorable Corte cuando considere que la situación no hace necesario el mantenimiento de las medidas requeridas, pero hasta tanto, confía en que éstas se mantengan, como que se trata de proteger la vida e integridad personal de quienes han rendido testimonios dentro de los procesos en curso y ante el que se desarrolló en la [...] Corte Interamericana de Derechos Humanos.

28. Al respecto, en algunas decisiones la Corte ha establecido un símil entre las medidas provisionales que ordena el Tribunal y las medidas cautelares, provisionales o precautorias que se dictan a nivel interno para garantizar la eficacia de sentencias o decisiones domésticas:

[e]l propósito de las medidas provisionales, en los sistemas jurídicos nacionales (derecho procesal interno) en general, es preservar los derechos de las partes en controversia, asegurando que la ejecución de las sentencias de fondo y reparaciones no se vea obstaculizada o impedida por las acciones de aquéllas.

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos las medidas urgentes y provisionales sirven, además, al propósito de proteger derechos humanos fundamentales, evitando daños irreparables a las personas³⁰.

29. En tal sentido, en el año 2000 el Tribunal ratificó durante la supervisión de cumplimiento de una sentencia dictada previamente, medidas provisionales ordenadas anteriormente a esta etapa³¹. Este es el primer precedente en el cual la Corte, durante

²⁹ *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, supra nota 28, párr. 74.*

³⁰ *Caso Masacre Plan de Sánchez (Salvador Jerónimo y otros)*. Medidas Provisionales respecto de Guatemala. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de septiembre de 2004, considerandos quinto y sexto, e *Integrantes del Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial (ECAP)*. *Masacre Plan de Sánchez*. Medidas Provisionales respecto de Guatemala. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2006, considerandos quinto y sexto.

³¹ *Caso Blake*. Medidas Provisionales respecto de Guatemala. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de agosto de 2000, punto resolutivo primero. Un año después, en el *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*, la Corte también mantuvo las medidas provisionales ordenadas previamente a la sentencia de reparaciones dictada en ese caso. *Cfr.* Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de febrero de 2001, punto resolutivo segundo.

la supervisión del cumplimiento de la sentencia respectiva, decidió el mantenimiento de las medidas ordenadas previamente a su pronunciamiento sobre el fondo. Sin embargo, en el año 2002, el Tribunal ordenó por primera vez medidas provisionales posteriormente a la emisión de la sentencia de fondo y reparaciones. En los años que siguieron esta competencia se ha continuado ejerciendo sin que la misma haya sido puesta en cuestión por algún Estado o, mucho menos, por un Juez de la Corte. En esa decisión del 2002, la Corte se refirió con precisión a su competencia para ordenar medidas provisionales durante esta etapa en los siguientes términos:

[e]l propósito de las medidas provisionales, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, es proteger efectivamente los derechos fundamentales, en la medida en que buscan evitar daños irreparables a las personas. Dichas medidas pueden aplicarse también en esta fase de supervisión de cumplimiento de sentencia; en el presente caso existe la probabilidad de que ocurran daños irreparables que imposibiliten el fiel y cabal cumplimiento de la sentencia de fondo y reparaciones en el caso de la Comunidad Mayagna, lo que hace procedente la adopción de dichas medidas³².

30. De esta manera, la Corte ha ordenado medidas provisionales en 26 casos en etapa de supervisión de cumplimiento de sentencia, lo que ha significado la protección de los derechos de aproximadamente 2,500 personas. Debe resaltarse que mediante la adopción de estas medidas provisionales el Tribunal ha podido garantizar la protección de derechos tan fundamentales como la vida y la integridad y la libertad personales.

IV. Relevancia de las medidas provisionales durante la supervisión de cumplimiento de sentencias.

31. Con base en el Derecho Internacional general, el Tribunal ha afirmado que, como todo órgano con funciones jurisdiccionales, tiene el poder inherente a sus atribuciones de determinar el alcance de su propia competencia (*compétence de la compétence/Kompetenz-Kompetenz*). La Corte no puede "abdicar de la prerrogativa de determinar el alcance de su propia competencia, que además es un deber que le impone la Convención Americana para ejercer sus funciones según el artículo 62.3 de la misma"³³. Dicha disposición establece que "[l]a Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones

³² *Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*, *supra* nota 24, considerando noveno. Ver también *Caso Bámaca Velásquez*. Medidas Provisionales respecto de Guatemala. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de febrero de 2003, considerando décimo.

³³ *Cfr. Caso del Tribunal Constitucional*, *supra* nota 17, párrs. 31; *Caso Hilaire. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 1 de septiembre de 2001. Serie C No. 80, párrs. 80 y 81; *Caso Benjamin y otros. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 1 de septiembre de 2001. Serie C No. 81, párrs. 71 y 72; *Caso Constantine y otros. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 1 de septiembre de 2001. Serie C No. 82, párrs. 71 y 72; *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia*. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párr. 70; *Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C No. 118, párr. 74; *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 14, y *Caso De la Masacre de las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párr. 34.

de [la] Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia [...]”.

32. En uso de su facultad para determinar su propia competencia, la Corte ha interpretado el artículo 63.2 de la Convención Americana en el sentido de que en cualquier estado del procedimiento podrá ordenar medidas provisionales. Esto ha permitido al Tribunal decretar ese tipo de medidas aún si ya se ha dictado sentencia de fondo y se han ordenado las reparaciones respectivas, cuando la Corte está supervisando su cumplimiento, ya que el caso continúa en conocimiento del Tribunal hasta que el Estado acate íntegramente el fallo.

33. Las medidas provisionales, así, “han asumido [...] una importancia real en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, principalmente en el aspecto preventivo de la protección internacional de los derechos humanos. Además, representan hoy una verdadera garantía jurisdiccional de carácter preventivo, y constituyen uno de los aspectos más gratificantes de la labor de salvaguardia internacional de los derechos fundamentales de la persona humana”³⁴.

34. Teniendo en cuenta que las medidas provisionales, en gran medida, “determina[n] la eficacia del propio derecho de petición individual en el plano internacional”³⁵, lo cual implica que las decisiones del Tribunal sean ejecutadas íntegramente garantizando así la eficacia del Sistema Interamericano y la protección de los derechos humanos que éste reconoce, los Jueces que suscribimos el presente voto reafirmamos la jurisprudencia constante de la Corte en el sentido de que el artículo 63.2 de la Convención Americana le otorga competencia al Tribunal para ordenar medidas provisionales durante la supervisión del cumplimiento de sus sentencias.

Diego García-Sayán
Presidente

³⁴ Cançado Trindade, Antonio A., “Reflexiones sobre la evolución y estado actual de las medidas provisionales de protección en el derecho internacional contemporáneo”, prólogo a la primera edición de Cantor Rey, Ernesto y Rey Anaya, Ángela, *supra* nota 27, p. XVII.

³⁵ Cfr. MacDonald, R. ST. J., “Interim measures in international law, with special reference to the European System for the Protection of Human Rights”, en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, no. 52, 1993, p. 703.

Leonardo A. Franco

Manuel Ventura Robles

Margarette May Macaulay

Rhadys Abreu Blondet

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

VOTO DISIDENTE DEL JUEZ EDUARDO VIO GROSSI

MEDIDAS PROVISIONALES RESPECTO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CASO ROSENDO CANTÚ Y OTRA

Se formula el presente voto disidente a la resolución indicada, en atención a que, por haberse dictado sentencia de fondo en autos, ha operado la preclusión respecto de la facultad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en adelante "la Corte", de decretar nuevas medidas provisionales en la causa, habiendo cesado, por otra parte, las ya ordenadas, siendo, empero, su objeto y efectos asumidos por el referido fallo.

Introducción.

La norma convencional aplicable en la especie es la 63.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en adelante "la Convención", que establece:

"[e]n 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 aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión".

Teniendo presente que la jurisprudencia es "medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho"¹, a la Corte le corresponde fijar, en consecuencia, el sentido y alcance de lo establecido en la transcrita norma convencional, esto es, interpretarla "de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin"², y, por lo mismo, buscando en ella la voluntad de los Estados que la crearon, todo ello considerando también que la máxima garantía de protección que la Corte debe otorgar en cumplimiento de su función de impartir Justicia en materia de derechos humanos, es el irrestricto respeto de las normas que la rigen.

I.- Medidas provisionales y caso contencioso.

En esa perspectiva, lo que se sostiene es que la reproducida norma debe ser entendida en el sentido que la Corte sólo puede decretar medidas provisionales en asuntos que esté conociendo o respecto de aquellos en que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en adelante "la Comisión", así se lo solicita aunque no los haya sometido a su conocimiento, es decir, en el primer evento, dentro del procedimiento de casos contenciosos y en el segundo, en cuanto a asuntos que tienen la probabilidad de convertirse en casos contenciosos.

¹ Artículo 38.1.d del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

² Artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

En otras palabras, lo que se afirma es que las mencionadas medidas se ordenan en el marco de la competencia contenciosa de la Corte³. Téngase presente, a este efecto, que la citada disposición 63.2 se ubica, en la Convención, luego de expresarse, en sus artículos 61 y 62, lo pertinente a dicha competencia y antes de su artículo, el 64, referido a la competencia consultiva, de donde resulta que evidentemente las tres primeras normas integran un todo. Y lo mismo acontece con el Reglamento de la Corte, pues las medidas provisionales son abordadas en su artículo 27, esto es, en el Título II "Del Proceso" de aquél.

A mayor abundamiento, cabe recordar que el artículo 62.3 de la Convención, dispone:

"[I]a Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial".

Por tanto, la interpretación armónica de las aludidas normas convencionales conducen a concluir que "los asuntos que esté conociendo" la Corte y en el ámbito de los cuales puede disponer medidas provisionales, no pueden ser otros que los "caso[s] relativo[s] a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea[n] sometido[s]" en el ejercicio de su competencia contenciosa, esto es, en los que imparte Justicia, en los que juzga.

Al efecto, cabe tener presente, primeramente, que, según su sentido corriente⁴, una acepción del término "conocer" es "[e]ntender en un asunto con facultad legítima para ello"⁵. El ejemplo que al respecto se proporciona es "[e]l juez conoce del pleito"⁶. Entonces, se puede afirmar que la competencia de la Corte respecto al "caso" que le es "sometido", consiste en resolver o juzgar si en él se han interpretado y aplicado las disposiciones de la Convención. Lo que ésta conoce es eso. Por ende, la facultad de la Corte de "conocer" un caso contencioso se traduce en "juzgarlo".

Abona, en segundo lugar, la referida tesis que las medidas provisionales proceden, por regla general, durante la tramitación de un caso contencioso, el hecho de que las palabras "asuntos" y "casos" deben ser entendidas, a los propósitos indicados, como sinónimos. Y es así, en primer lugar, en atención al sentido corriente de tales

3 La Corte tiene competencia contenciosa y competencia no contenciosa o consultiva. La primera se encuentra establecida en los artículos 61, 62 y 63 de la Convención. La segunda en el artículo 64 de la misma. Es lo que indica el artículo 2 del Estatuto de la Corte. Y es tal vez por lo mismo que el Reglamento de la Corte denomina a su Título II "Del Proceso" y a su Título III "De las Opiniones Consultivas".

4 Artículo 31.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

5 Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Vigésima Segunda Edición, Madrid, España, 2001.

6 Ídem.

términos⁷. Mientras entre los significados del término “*asunto*” se encuentran el de “[*m*]ateria de que se trata” y el de “*caso*”⁸, en lo referente a este último se mencionan el de “[*a*]sunto de que se trata o que se propone para consultar a alguien y pedirle su dictamen” y el de “[*c*]ada uno de los asuntos en cuya averiguación trabaja la Policía o que se dirimen en juicio ante los tribunales de justicia”⁹.

Pero, asimismo, se puede afirmar que, acorde a la regla del contexto de los términos¹⁰, la propia normativa atinente a las medidas provisionales le da a los dos vocablos el mismo significado, como queda en evidencia cuando se constata que la Convención alude a “*asuntos*”, en lo atinente a la Corte, únicamente en el transcrito artículo 63.2, en circunstancia que, en cambio, utiliza la palabra “*caso*”, en singular o plural, en cinco de sus disposiciones¹¹. Igual acontece con el Estatuto de la Corte, en el que si bien tres de sus disposiciones se refieren a “*asuntos*”, una lo hace con relación a las funciones del Presidente¹² y las otras dos con referencia cuestiones relacionadas a la competencia contenciosa¹³. En cambio, en una cuarta disposición emplea el término “*caso*”¹⁴. Y en el Reglamento de la Corte se puede apreciar lo mismo, dado que mientras el vocablo “*caso*” lo emplea en 27 artículos¹⁵, la acepción “*asunto*” la utiliza únicamente en la disposición relativa a la facultad de la Corte de disponer medidas

7 Ídem.

8 Ídem.

9 Ídem.

10 Art. 31.1 citado precedentemente.

11 Se refieren, respectivamente, a la facultad de recurrir ante la Corte (art. 57), a su competencia (art. 61), a la obligación de informar anualmente de su labor a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) (art. 65), a la obligatoriedad de sus fallos (art. 68.1) y a la notificación de los mismos (art. 69).

12 Que bien pueden ser atingentes a la función consultiva de la Corte e incluso a cuestiones administrativas (art. 12.2).

13 Los impedimentos e inhabilidades de los jueces en asuntos contenciosos (art. 19.1, 2 y 3) y a la comparecencia de la Comisión en los juicios que se sigan ante ella (art. 28).

14 Informe anual que debe emitir a la Asamblea General de la OEA (art. 30).

15 En sus artículos concernientes a definición de *amicus curiae* (art. 2.3) y juez (art. 2.17), decisiones y votaciones (art. 16), continuación de los Jueces en sus funciones (art. 17), jueces nacionales (art. 19), jueces ad hoc en casos interestatales (art. 20), impedimentos, excusas e inhabilitación (art. 21), idiomas oficiales (art. 22), representación de los Estados (art. 23), participación de las presuntas víctimas o sus representantes (art. 25), cooperación de los Estados (art. 26), acumulación de casos y de autos (art. 30), publicación de las sentencias y de otras decisiones (art. 32), inicio del proceso (art. 34), sometimiento del caso por parte de la Comisión (art. 35), defensor interamericano (art. 37), examen preliminar del sometimiento del caso (art. 38), notificación del caso (art. 39.1 39.2 y 39.4), escrito de solicitudes, argumentos y pruebas (arts. 40.1 y 40.2), contestación del Estado (art. 41.2), excepciones preliminares (art. 42.6), otros actos del procedimiento escrito (art. 43), planteamientos de *amicus curiae* (art. 44.1 y 44.3), recusación de peritos (art. 48.1.b,d,e) y audiencia (art. 51.1 y 51.10).

provisionales, a solicitud de la Comisión¹⁶, en *"asuntos aún no sometidos a (su) conocimiento"*.

Pero, incluso respecto de esta última disposición, cabe tener presente que ella figura luego de la que reitera¹⁷ lo prescrito por el artículo 63.3 de la Convención y antes de la que dispone que, en *"los casos contenciosos que se encuentren en [su] conocimiento"*, las víctimas o sus representantes pueden solicitar que se dicten medidas provisionales, de manera tal que aquella norma no logra contradecir en lo absoluto, sino todo lo contrario, la interpretación en orden a que las palabras *"asunto"* y *"caso"* son, a estos efectos, sinónimos.

En consecuencia, no solo la Convención, acuerdo entre Estados y fuente autónoma y principal, por tanto, de la norma aplicable en la especie, establece que las palabras *"asunto"* y *"caso"* son, en lo pertinente a las medidas provisionales, sinónimos, sino que también así lo han reiterado los mismos Estados en el Estatuto de la Corte¹⁸ e incluso ésta así lo ha contemplado en su Reglamento, aprobado por ella misma¹⁹.

Adicionalmente, es menester resaltar el hecho que el artículo 27 del Reglamento de la Corte, ubicado, como se expresó, en su Título II *"Del Proceso"*, dispone que *"[e]n cualquier estado del procedimiento"*, ella puede decretar medidas provisionales, lo que no deja duda con respecto a cómo dicho cuerpo normativo interpretó lo previsto en el artículo 63.2 de la Convención, es decir, que tales medidas tienen lugar dentro del procedimiento de un caso contencioso que la Corte esté conociendo o juzgando.

Fortalece todo lo señalado lo que la propia Corte ha expresado con relación a la segunda posibilidad para dictar medidas provisionales contempladas en el artículo 63.2 de la Convención, esto es, en los *"asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento"*:

*"[e]n anteriores oportunidades, la Corte interpretó que la frase 'asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento', contenida en el artículo 63.2 in fine de la Convención Americana, supone que al menos exista una posibilidad de que el asunto que motiva la solicitud de medidas provisionales pueda ser sometido a conocimiento del Tribunal en su competencia contenciosa. Para que exista dicha mínima posibilidad debe haberse iniciado ante la Comisión el procedimiento establecido en los artículos 44 y 46 a 48 de la Convención Americana"*²⁰.

16 Art. 27.2 del Reglamento.

17 Art. 27.1 del Reglamento.

18 Aprobado mediante Resolución N° 448 adoptada por la Asamblea General de la OEA en su noveno período de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, octubre de 1979.

19 Aprobado por la Corte en su LXXXV Período Ordinario de Sesiones celebrado del 16 al 28 de noviembre de 2009.

20 Cfr. Asunto García Uribe y otros. Solicitud de Medidas Provisionales respecto de México. Resolución de la Corte de 2 de febrero de 2006, Considerandos tercero y cuarto; Asunto José Luis Galdámez Álvarez y otros. Medidas Provisionales respecto de Honduras. Resolución de la Corte de 22 de febrero de 2011,

Esta jurisprudencia implica, por tanto, que, para que la Corte dicte medidas provisionales con respecto a "*asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento*", es menester, por una parte, que exista la posibilidad de que ellos puedan llegar a ser casos contenciosos y por la otra, que la Comisión, "*aun cuando no exista propiamente un caso contencioso en el Sistema Interamericano*"²¹, le formule fundadamente la solicitud correspondiente.

Lo afirmado por la Corte deja bien establecido, entonces, que la regla general es que las medidas provisionales proceden en casos contenciosos, vale decir, en los que juzga, y solo excepcionalmente y siempre que la Comisión lo requiera, en asuntos que es probable que devenguen en casos contenciosos.

Y no podría ser de otra manera, habida cuenta que, si así no fuese, el procedimiento relativo a dichas medidas vendría a ser un proceso totalmente distinto, separado, desvinculado del pertinente al caso contencioso en el marco del cual se solicitan y decretan, lo que, a todas luces, no es lo que indican los textos que las regulan. Por lo mismo habría que agregar que, a no dudarlo, los hechos que originan el riesgo que se procura evitar con las medidas provisionales que se ordenan y las personas beneficiarias de éstas, evidentemente están vinculados con la causa concerniente al correspondiente caso contencioso. No está demás resaltar, por último, la circunstancia que incluso las propias resoluciones de la Corte adoptadas en cuanto a las medidas provisionales aluden, en su denominación y tal vez por ello, al caso contencioso pertinente.

II.- Efectos de la sentencia.

De lo expuesto precedentemente, se colige, por lo tanto, que si las medidas provisionales proceden y se decretan en el proceso incoado ante la Corte relativo a un acto que conoce o juzga en el ámbito de su competencia contenciosa, ellas cesan una vez que tal conocimiento o juzgamiento finaliza, siendo, con todo, sustituidas por dicha sentencia.

Considerando noveno, y Asunto Alvarado Reyes y Otros. Medidas Provisionales respecto de los Estados Unidos Mexicanos. Resolución de la Corte de 15 de mayo de 2011, Considerando 10.

21 Cfr. Asunto Alvarado Reyes y Otros. Medidas Provisionales respecto de los Estados Unidos Mexicanos, supra nota 20, Considerando 11: "La Corte ha considerado necesario aclarar que, en vista del carácter tutelar de las medidas provisionales [...], excepcionalmente, es posible que las ordene, aun cuando no exista propiamente un caso contencioso en el Sistema Interamericano, en situaciones que, prima facie, puedan tener como resultado una afectación grave y urgente de derechos humanos. Para ello, se debe hacer una valoración del problema planteado, la efectividad de las acciones estatales frente a la situación descrita y el grado de desprotección en que quedarían las personas sobre quienes se solicitan medidas en caso de que éstas no sean adoptadas. Para lograr este objetivo es necesario que la Comisión Interamericana presente una motivación suficiente que abarque los criterios señalados y que el Estado no demuestre en forma clara y suficiente la efectividad de determinadas medidas que haya adoptado en el fuero interno".

Efectivamente, la sentencia de fondo resuelve el correspondiente caso contencioso, lo juzga, vale decir, ya no hay contienda, pues la ha resuelto. La primera frase del artículo 67 de la Convención señala:

"[e]l fallo de la Corte será definitivo e inapelable".

Es por ello que la letra g. del numeral 1 del artículo 65 del Reglamento de la Corte agrega que:

"[l]a sentencia contendrá: [...] la decisión sobre el caso".

Ahora bien, tal resolución definitiva puede ser condenatoria o absolutoria para el Estado concernido.

En la primera eventualidad tiene aplicación lo dispuesto en la disposición 63.1 de la Convención, que establece:

"[c]uando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada".

Sobre este particular, se debe considerar que esta norma integra un solo todo con la ya reproducida disposición 63.2, lo que significa, en consecuencia, que no solo la Convención expresamente regula a las medidas provisionales como parte de la competencia contenciosa de la Corte, sino que, además, lo hace en el sentido de que ellas proceden antes de que ésta dicte sentencia de fondo en la causa, puesto que si se ordenasen posteriormente, ya no lo serían respecto de un asunto "que esté conociendo", como lo ordena el dispositivo 63.2 y en el que se decide y dispone lo prescrito en la norma 63.1.

Igualmente habría que llamar la atención a que si "la" decisión o sentencia de fondo es condenatoria para el Estado en los términos contemplados en la antes reproducida disposición 63.1 de la Convención, esta última norma debe ser, entonces, entendida en concordancia con lo prescrito seguidamente en el artículo 63.2, lo que conduce lógicamente a concluir que, cuando la Corte decide o juzga que ha habido "violación de un derecho o libertad protegidos" en la Convención y, consecuentemente, dispone que el Estado "garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados", ello necesariamente conlleva la obligación de "evitar daños irreparables a las personas", especialmente "[e]n casos de extrema gravedad y urgencia".

En otros términos, dictada la sentencia de fondo condenatoria, no tiene sentido el carácter cautelar de las medidas provisionales²², puesto que ellas tenían por objeto

22 Cfr. Asunto Alvarado Reyes y Otros. Medidas Provisionales respecto de los Estados Unidos Mexicanos, supra nota 20, Considerando 5: "En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos las medidas provisionales tienen un carácter no sólo cautelar, en el sentido de que preservan una situación

precisamente preservar una situación jurídica que hiciera posible la emisión de aquella. Y obviamente, una vez dictada, asume, como parte esencial de su objeto, el carácter tutelar de tales medidas. De otra manera no se entendería el carácter "*definitivo e inapelable*" de dicho fallo. Es quizás por tal motivo que, en más de una ocasión, expresamente se han incluido en sentencias de la Corte dispositivos que constituyen la esencia de las medidas provisionales²³.

Evidentemente, menos justificación aún tendrían las medidas provisionales en la hipótesis de que dicha sentencia fuese absoluta.

En suma, se reitera que lo anterior no significa otra cosa que considerar que efectivamente el fallo de fondo del caso contencioso es "*definitivo e inapelable*", es decir, que es "*la decisión sobre el caso*", que, como se señala en la doctrina, es la decisión solemne que pronuncia el juez para concluir el proceso, es una declaración de certeza jurídica respecto del caso sobre el que recae. Y ello acontece también y especialmente "*cuando [la Corte] decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos*" en la Convención y, consecuentemente, disponga "*que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados*", sentencia que los Estados Partes en la Convención "*se comprometen a cumplir*"²⁴ y que en el evento que no lo hagan, la Corte, luego de contar "*con la información pertinente*" obtenida en la supervisión de su cumplimiento²⁵, lo señalará en su informe anual a la Asamblea General de la OEA, formulando "*las recomendaciones pertinentes*"²⁶.

Asimismo, es procedente señalar que, de lo expuesto, lógicamente se desprende que, como la sentencia de fondo es "*la decisión*" "*definitiva*" e "*inapelable*" que, luego de

jurídica, sino fundamentalmente tutelar, por cuanto protegen derechos humanos, en la medida en que buscan evitar daños irreparables a las personas. Las medidas se aplican siempre y cuando se reúnan los requisitos básicos de extrema gravedad y urgencia y de la prevención de daños irreparables a las personas. De esta manera, las medidas provisionales se transforman en una verdadera garantía jurisdiccional de carácter preventivo".

23 Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 193: "Asimismo, ha quedado establecido que varios testigos relacionados con los hechos del presente caso han sido amenazados, y que otro de ellos es beneficiario de medidas provisionales ordenadas por esta Corte durante el trámite del caso ante ella [...]. En consecuencia, conforme a lo que surge del acervo probatorio, el Estado debe aplicar la ley interna con el fin de otorgar protección efectiva a todos aquellos testigos de los hechos relacionados con la muerte de la señora Blanca Jeannette Kawas Fernández y ofrecer garantías a aquellas personas que deseen rendir testimonio. El Estado debe asegurar la ejecución de toda orden, emanada de autoridad competente, que restrinja o limite el contacto de los probables responsables con dichos testigos y aplicar las medidas necesarias en caso de incumplimiento de dichas órdenes. Asimismo, el Estado debe conducir y concluir con la debida diligencia y en un plazo razonable toda denuncia de coacción, intimidación o amenaza que presenten los testigos en el proceso penal interno, y adoptar las medidas que la ley prevea para su investigación [...]."

24 Art. 68.1 de la Convención.

25 Art. 69.4 del Reglamento de la Corte.

26 Art. 65 de la Convención.

haber conocido o juzgado el pertinente caso, lo resuelve en su totalidad o completamente y en única y última instancia, la Corte no puede continuar conociéndolo o juzgándolo. El fallo es el resultado, pues, del conocimiento que la Corte tuvo del caso, vale decir, es el juzgamiento que hace de éste en lo “*relativo a la interpretación y aplicación*” de la Convención. Por lo mismo, a partir de la sentencia, deja de conocerlo o juzgarlo y, por lo tanto, no se da el supuesto previsto en el artículo 63.2 para que procedan las medidas provisionales, cual es, que se trate de “*asuntos que [la Corte] esté conociendo*” o juzgando.

Pero, además, tal fallo tiene el valor de cosa juzgada²⁷, ya no puede ser alterado, y es definitivo también para la Corte, por lo que no puede ser sustituido ni desvalorizado por medidas provisionales o crearse el riesgo que lo sea, lo que podría acontecer si las dictadas antes del fallo continuaran vigentes o si después de él se pudieran decretar otras nuevas. En esa eventualidad, tales medidas no solo no serían “*provisionales*”²⁸, sino que, además, podrían implicar la violación del principio “*res judicata*”, vale decir, que el caso vuelva a discutirse.

Es por eso que las normas convencionales pertinentes contemplan que, después que ha dictado sentencia, la Corte puede realizar, en el respectivo caso contencioso, tan solo dos actos, uno propiamente procesal y el otro más bien administrativo, que puede devenir en procesal. El primero, interpretar el fallo si así es requerido²⁹. Y el segundo, informar anualmente a la Asamblea General de la OEA sobre los Estados que no han cumplido sus fallos³⁰. A su vez y en esa hipótesis, el Estatuto de la Corte solo contempla el mencionado informe a la Asamblea General de la OEA³¹ y a su turno, el Reglamento de la Corte regula la sentencia de reparaciones y costas³², el recurso de interpretación³³, la supervisión del cumplimiento de sentencias y otras decisiones del Tribunal³⁴ y la enmienda de errores notorios, de edición o de cálculo³⁵, materias todas, salvo esta última, que, por lo demás, son abordadas en el citado Reglamento en su

27 Artículo 59 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia: “ [I]a decisión de la Corte no es obligatoria sino para las partes en litigio y respecto del caso que ha sido decidido”.

28 En el caso de la Corte Internacional de Justicia, el artículo 41.2 de su Estatuto alude más directamente al carácter provisional de las medidas: “[m]ientras se pronuncia el fallo, se notificarán inmediatamente a las partes y al Consejo de Seguridad las medidas indicadas”.

29 Art. 67 de la Convención.

30 Art.65 de la Convención.

31 Art.30 del Estatuto de la Corte.

32 Art.66 del Reglamento de la Corte.

33 Art.68 del Reglamento de la Corte.

34 Art.69 del Reglamento de la Corte.

35 Art.76 del Reglamento de la Corte.

Título II "*Del Proceso*" y antes de que comience su Título III "*De las opiniones consultivas*".

Considerando, pues, el principio de derecho público en orden a que solo se puede hacer lo que la norma ordena, los aludidos actos son los únicos que la Corte puede emprender en un caso contencioso en el que ya ha dictado sentencia y, además, todos dirigidos exclusivamente al cumplimiento del respectivo fallo por parte del Estado concernido.

III.- Carencia de facultades.

En síntesis, las normas convencionales, estatutarias y reglamentarias no incluyen expresamente a las medidas provisionales entre los actos procesales posteriores al fallo pertinente. No hay norma que le permita a la Corte proceder respecto de aquellas después de que ha dictado sentencia en el caso contencioso de que se trate.

Por lo mismo no sería dable aplicar a la institución de las medidas provisionales "*la teoría de los poderes implícitos*" ya que mientras éstos, por su propia naturaleza, fueron concebidos como facultades que una organización internacional requiere para el cumplimiento de sus funciones no previstas, empero, en su Convención de base o Tratado constitutivo³⁶, por lo que deben entenderse otorgados, aquellas son, por el contrario, expresamente otorgadas a la Corte, son, por tanto, "*explícitas*", se encuentran en el artículo 63.2 de la Convención y a esa norma deben ceñirse, ella es la que debe ser aplicada o, si fuese el caso, interpretada. No es posible, por lo tanto, que, en lo atinente a dichas medidas, pueda tener lugar el principio la "*teoría de los poderes implícitos*", como, por el contrario, aconteció con lo dispuesto en lo referente al informe de la Corte a la Asamblea General de la OEA, en donde, a partir de lo previsto en la Convención³⁷ y en el Estatuto de la Corte³⁸, se estableció en el Reglamento y en tanto institución procesal³⁹, la supervisión de cumplimiento de sentencias⁴⁰.

36 Cour Internationale de Justice. Réparation des dommages subis au service des Nations Unies. Avis Consultatif du 11 avril 1949: "[d]e l'avis de la Cour, l'[O]rganisation était destinée à exercer des fonctions et à jouir de droits - et elle l'a fait - qui ne peuvent s'expliquer que si l'Organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international. Elle est actuellement le type le plus élevé d'organisation internationale, et elle ne pourrait répondre aux intentions de ses fondateurs si elle était dépourvue de la personnalité internationale. On doit admettre que ses Membres, en lui assignant certaines fonctions, avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtue de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ces fonctions."

37 Arts. 65 y 68 de la Convención.

38 Art. 30 del Estatuto de la Corte.

39 Art. 60 de la Convención.

40 Cfr. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Competencia. Sentencia de 28 de noviembre de 2003. Serie C No. 104, párr.100: "[l]a facultad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de supervisar el cumplimiento de sus decisiones encuentra su fundamento jurídico en los artículos" 33, 62.1, 62.3 y 65 de la Convención.

Tampoco sería procedente invocar el principio *pro homine*, al menos en la forma en que es consagrado en la Convención⁴¹, para justificar la adopción de medidas provisionales después de haberse dictado el fallo de fondo, ya que mientras dicho principio se refiere a “derechos” de las personas reconocidos por aquella, tales medidas son concebidas como una facultad de la Corte⁴²y, además, habría que tener presente que, si alguna aplicación tendría el citado principio con respecto a estas últimas, lo sería en cuanto a que la norma que las regula debe interpretarse en vista de su objeto y fin, cual es, evitar los daños irreparables que podría sufrir una persona involucrada en un caso contencioso, durante el proceso en el que la Corte lo conozca.

Finalmente, no procedería aludir a la práctica seguida por la Corte en cuanto a que en varias ocasiones ha decretado medidas provisionales después de haber pronunciado la sentencia de fondo en el respectivo caso contencioso, para sostener que, de ese modo, se ha legitimado ese actuar, especialmente porque habría sido aceptado por los Estados al no protestar ante ello y, en cambio, al efectivamente cumplir con lo dispuesto en aquellas. Y tal alusión no sería atendible puesto que esa actitud del Estado concernido no sería demostración inequívoca de su voluntad o intención de aceptar o asentir que la señalada práctica constituye una nueva norma que surge al no existir una convencional en la materia y que, en consecuencia, le impone una nueva obligación, sino que más exactamente sería expresión de que, sobre el particular, no dice nada y que sencillamente, por haberse previa y convencionalmente obligado a ello, cumple con una resolución judicial. No es, por tanto, tal acatamiento el que crea una nueva obligación para el Estado, sino que él responde a lo dispuesto en una norma convencional. La regla del *estoppel* o *doctrina de los actos propios* o de la *preclusión* tampoco procedería respecto del Estado parte en el proceso, ya que con su indicado actuar, no ha tenido intención alguna de crear, a través del correspondiente acto procesal previsto en la Convención, una nueva norma jurídica internacional o un nuevo compromiso jurídico internacional a su respecto.

Además, habría que tener en cuenta que el pronunciamiento estatal ha sido, respecto de este tipo de medidas, individual y no del conjunto o de la mayoría de Estados partes de la Convención, de manera que no podría aplicarse en la especie la “interpretación auténtica”, es decir, estimar que se estaría en presencia de una “práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado”⁴³.

41 Art. 29 de la Convención.

42 Cfr. Asunto de determinados Centros Penitenciarios de Venezuela. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de 6 de julio de 2011, Considerando 4: “[e]l artículo 63.2 de la Convención exige que para que la Corte pueda disponer de medidas provisionales deben concurrir tres condiciones: i) ‘extrema gravedad’; ii) ‘urgencia’, y iii) que se trate de ‘evitar daños irreparables a las personas’. Estas tres condiciones son coexistentes y deben estar presentes en toda situación en la que se solicite la intervención del Tribunal. Del mismo modo, las tres condiciones descritas deben persistir para que la Corte mantenga la protección ordenada. Si una de ellas ha dejado de tener vigencia, corresponderá al Tribunal valorar la pertinencia de continuar con la protección ordenada”.

43 Art. 31.3.b de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Conclusión.

En síntesis, con la emisión de la sentencia de fondo, reparaciones y costas en autos, opera la preclusión respecto de la facultad de la Corte de disponer medidas provisionales con relación al caso contencioso en comento, ya que, luego de aquella, solo puede enmendar sus errores notorios de edición o cálculo, interpretarla y, luego de supervisar su cumplimiento, informar anualmente a la instancia política, la Asamblea General de la OEA, si no ha sido cumplida.

El fallo no significa, empero, que el objeto y el fin perseguidos con las medidas provisionales que se hayan dictado durante el proceso queden desprotegidos jurídicamente, sino precisamente todo lo contrario, puesto que aquél implica para el Estado concernido la obligación específica de garantizar *"al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados"*, particularmente en *"casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas"*.

En ese sentido, de lo que se trata, entonces, es de no menoscabar sino que fortalecer y aún potenciar los efectos de la sentencia de fondo, entendiendo también y específicamente incluidos en ellos lo atinente a *"casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas"* a las que la causa en que recae se refiera.

Pero, además y con todo, la sentencia de fondo en un caso contencioso no implica, como lo ha expresado la Corte respecto al levantamiento de medidas provisionales, que *"el Estado quede relevado de sus obligaciones convencionales de protección"*⁴⁴, dado que permanece su obligación general y permanente de *"respetar los derechos y libertades reconocidos en (la Convención) y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción"*⁴⁵.

Y, ciertamente, todo ello no es obstáculo para que la Corte pueda ordenar medidas provisionales referidas a las mismas personas respecto de las que se dictaron en el caso ya resuelto, tanto si así lo estima o se le requiere en un nuevo caso sometido a su conocimiento, como si, en uno aún no sometido a su conocimiento, la Comisión, en ejercicio de su *"función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos"*⁴⁶, fundadamente se lo solicita.

44 Asunto A.J. y otros. Medidas Provisionales respecto de Haití, Resolución de 22 de febrero de 2011, Considerando 16: "Por último, el Tribunal reitera que el artículo 1.1 de la Convención establece las obligaciones generales que tienen los Estados Parte de respetar los derechos y libertades en ella consagrados y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, en toda circunstancia. Por su parte, las medidas provisionales tienen un carácter excepcional y son complementarias a esta obligación general de los Estados. En este sentido, los supuestos de levantamiento de medidas provisionales por el Tribunal no pueden implicar que el Estado quede relevado de sus obligaciones convencionales de protección".

45 Art. 1.1 de la Convención.

46 Art. 41 de la Convención.

Eduardo Vio Grossi
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretarios