

CAPÍTULO III

PROTECCIÓN EN SITUACIONES DE RIESGO: MEDIDAS CAUTELARES Y PROVISIONALES

A continuación analizaremos en el presente capítulo las medidas de protección que ofrece el sistema interamericano para las situaciones de riesgo inminente a sus derechos que sufren tanto las víctimas como aquellas personas que trabajan para la defensa y protección de sus derechos fundamentales. En primer lugar, abordaremos el procedimiento que se puede activar ante la CIDH y, en segundo lugar, el proceso a seguir ante el Tribunal de Costa Rica.

A. MEDIDAS CAUTELARES

De acuerdo con el artículo 25 de su Reglamento, la CIDH puede solicitar a los Estados la adopción de medidas cautelares. De acuerdo con este artículo, la Comisión Interamericana podrá, por iniciativa propia o a petición de parte, pedir en **casos urgentes y graves**, que se adopten medidas cautelares para evitar que se consuma un **daño irreparable** a los derechos de las personas.

Las medidas cautelares dispuestas por la Comisión son aplicables tanto a los Estados Partes de la Convención Americana como a los Estados que no la han ratificado pero que sin embargo son miembros de la OEA. Tanto unos como otros se encuentran obligados a dar cumplimiento de buena fe a las disposiciones de la CIDH, de acuerdo con los compromisos asumidos en la Carta de la OEA y en los instrumentos interamericanos de derechos humanos de los que son parte.

Este mecanismo es de carácter expedito, y consiste en la adopción de acciones inmediatas para salvaguardar los derechos fundamentales de aquellas personas que se encuentran en situaciones de peligro grave e inminente o cuyos derechos se encuentran amenazados (función tutelar), y para prevenir la consumación de un daño que tornaría abstracto un caso que está siendo analizado por la propia Comisión (función cautelar). No obstante esto

último, es necesario tener en cuenta que la existencia de un caso no es un requisito para hacer una solicitud de medidas cautelares.

Por otra parte, debido a que se trata de un procedimiento de acción urgente, no rigen los requisitos establecidos en los artículos 46 y 47 de la Convención para la presentación de una petición. En efecto, lo que caracteriza a las medidas cautelares es la urgencia de su adopción a fin de evitar la consumación de daños irreparables a los derechos de las personas. Por esta razón, no se exigen requisitos que puedan aumentar el riesgo en que se encuentra la persona. De hecho, la Corte ha considerado que un recurso interno puede tornarse ineficaz si “resulta peligroso para los interesados intentarlo”²⁴⁵. En ese sentido, no puede requerirse que la persona que está atravesando una situación de peligro para su vida, integridad personal, libertad de expresión u otro derecho fundamental, por ejemplo, agote los recursos internos, requisito que sí es exigido cuando se trata de la presentación de una denuncia o petición ante la Comisión.

Sin embargo, para que una solicitud de medidas cautelares sea admitida, ésta debe ser presentada oportunamente y debe contener una serie de datos. Del texto del artículo 25 del Reglamento de la CIDH se deduce que los requisitos para solicitar una medida cautelar son:

- que exista una situación de urgencia;
- que exista una situación grave; y
- que de dicha situación se pueda derivar un daño irreparable para los derechos fundamentales de una persona.

245 Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia de 29 de julio de 1988, serie C n.4, párr: 66.

En su Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas, la Comisión ha definido con mayor claridad estos requisitos²⁴⁶.

En relación con la “**gravedad**” de la situación individual o colectiva denunciada, la CIDH señaló que se debe tomar en cuenta:

- a. “el tenor de las amenazas recibidas (mensajes orales, escritos, simbólicos, entre otros.) y su materialización contra uno o más miembros de un grupo de personas”;
- b. “los antecedentes de actos de agresión contra personas similarmente situadas”;
- c. “los actos de agresión directa que se hubieren perpetrado contra el posible beneficiario”;
- d. “el incremento en las amenazas que demuestra la necesidad de actuar en forma preventiva”; y
- e. “elementos tales como apología e incitación a la violencia contra una persona o grupo de personas”.

En cuanto a la “**urgencia**”, la Comisión entiende que ésta se presenta cuando se dan las siguientes situaciones:

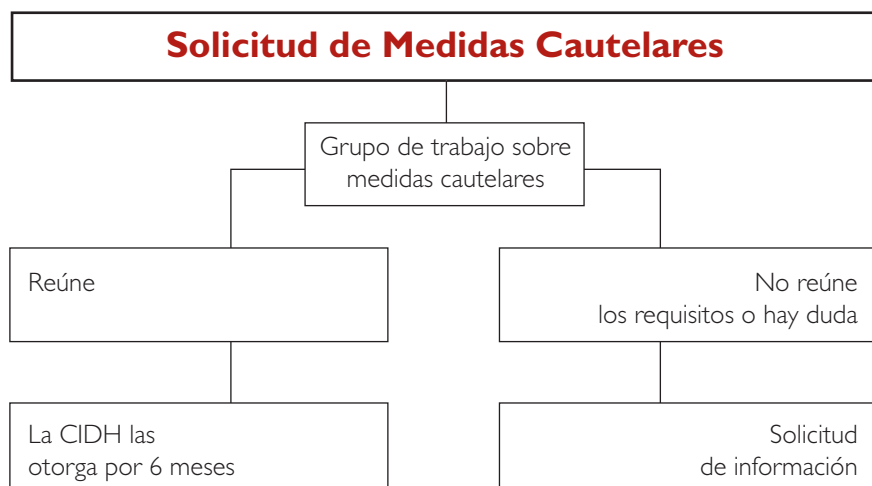
- a. “la existencia de ciclos de amenazas y agresiones que demuestran la necesidad de actuar en forma inmediata”;
- b. “la continuidad y proximidad temporal de las amenazas”; y
- c. “la existencia de un ultimátum creíble mediante el cual -por ejemplo- se le indique al posible beneficiario que debe abandonar la región donde habita o será víctima de violaciones. Los bienes amenazados en esta categoría -vida e integridad personal- sin duda constituyen el extremo de irreparabilidad de las consecuencias que el otorgamiento de medidas cautelares busca evitar”.

En definitiva, se debe tratar entonces de una situación en que las amenazas u hostigamientos sean inmediatos o inminentes, que estén dirigidos contra derechos fundamentales y que se puedan evaluar como reales o ciertos de acuerdo con la información disponible.

246 Cfr., CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, Cit., párr. 244.

Es necesario considerar el contenido del apartado 3 del artículo 25 de citado Reglamento, que no estaba previsto en el artículo 29 del antiguo Reglamento que regulaba las medidas cautelares. Aquella norma establece: “[...]a Comisión podrá solicitar información a las partes interesadas sobre cualquier asunto relacionado con la adopción y vigencia de las medidas cautelares”.

En el siguiente cuadro se ilustra el procedimiento de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana.



Es importante resaltar que, ante la solicitud de adopción de medidas cautelares, es de vital importancia el seguimiento por parte de los/as peticionarios/as o por parte de las organizaciones no gubernamentales, tanto de las acciones de la Comisión como de las medidas que adopten los Estados y el desarrollo de la situación, a fin de informar a dicho organismo de manera inmediata sobre cualquier novedad.

Por otra parte, considerando la función tutelar que le atribuye la Convención Americana a la CIDH respecto de los derechos humanos protegidos en ella y teniendo en cuenta que esta última está facultada para solicitar la adopción de toda medida que esté destinada a prevenir un daño irreparable, es conveniente que el/la peticionario/a le indique a la Comisión las medidas específicas que considera conducentes para la efectiva protección de sus

derechos. De acuerdo a esto, podemos clasificar las medidas que pueden ser solicitadas en dos categorías:

- las que buscan proteger a la víctima a través de la implementación de medidas de seguridad; y
- las que buscan proteger a la víctima a través de la eliminación del origen de la amenaza.

Por lo demás, cabe observar que si bien la seguridad de una víctima se puede lograr con la adopción de medidas físicas de protección (como escoltas, carros blindados, teléfonos celulares, chalecos antibalas, traslados temporales, cambio de residencia, la vigilancia de la residencia y del lugar de trabajo), la tutela no se logra con la sola implementación de estas medidas. Adicionalmente, es crucial que se investigue y se castigue a los responsables de los actos de intimidación y agresión contra la víctima²⁴⁷. Asimismo, es importante que al mismo tiempo el Estado inicie y dé impulso a una investigación seria y exhaustiva de los hechos, así como la sanción de los responsables. Esto en virtud de que la situación de riesgo para los beneficiarios de las medidas cautelares persistirá en tanto el Estado no investigue seriamente los hechos. Finalmente, es necesario tener en cuenta que la ejecución de las medidas cautelares siempre debe darse en consenso y con la coordinación directa de la persona afectada o de un familiar o persona de su confianza.

I. INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN NECESARIA PARA RESPALDAR UNA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

Recordemos que para solicitar medidas cautelares no es necesario cumplir con los requisitos de admisibilidad de una petición, sino que basta con que se demuestre mediante hechos verosímiles la existencia de una situación grave o de urgencia que implique peligro inminente de que se produzcan daños irreparables a los derechos humanos de las personas de que se trate²⁴⁸. Los argumentos del peticionario deben dirigirse a evidenciar aquellos hechos que son ilustrativos de la situación de urgencia, gravedad y peligro en que se encuentra la persona.

247 *Cfr., ídem*, párr. 146.

248 Artículo 25 del Reglamento de la CIDH.

A fin de sustentar una solicitud de medidas cautelares habrá que recopilar información sobre los siguientes aspectos:

i) Datos generales de las personas destinatarias de las medidas:

- nombre completo y datos de ubicación de la persona o personas cuyos derechos se encuentran en peligro inminente de ser violados o individualización de personas o grupos pertenecientes a una categoría de individuos en estado de riesgo;
- explicación clara del medio en el que se mueve la persona o personas cuyos derechos humanos están en peligro de ser violados. Es decir, indicación de posibles razones que explican la situación de gravedad y urgencia;
- información sobre la situación actual de la persona cuyos derechos se encuentran en peligro, que indique cuál es su estado de salud, si está o no en libertad, si continúa realizando sus actividades normales, entre otros; y
- mención de si el peticionario desea que su identidad sea mantenida en reserva frente al Estado²⁴⁹, cuando se trate de personas distintas a aquella en cuyo favor se hayan solicitado las medidas cautelares. Igualmente, si se requiere confidencialidad con relación al nombre de la víctima.

ii) Relación de los hechos que motivan las medidas cautelares:

- el contexto en que ocurrieron los hechos. En este sentido, al analizar la información enviada, la CIDH tiene en cuenta, entre otros, los siguientes elementos de contexto: “la existencia de un conflicto armado, la vigencia de un estado de emergencia, los grados de eficacia e impunidad en el funcionamiento del sistema judicial, los indicios de discriminación contra grupos vulnerables y los controles ejercidos por el Poder Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado”²⁵⁰. Por lo tanto, es importante señalar estos y otros elementos de contexto que se consideren relevantes para enmarcar los hechos denunciados;

249 Requisito para la consideración de peticiones (denuncia o queja) conforme al artículo 28.b del Reglamento de la Comisión. Confróntese con el artículo 73 del Reglamento de la Comisión.

250 Cfr., CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, Cit., párr. 245.

- una relación clara y detallada de los hechos, narrados en orden cronológico. Esta relación debe evidenciar la existencia de una situación grave y urgente que implique peligro inminente de que se violen los derechos humanos de una o varias personas; y
- las circunstancias de modo, tiempo y lugar de cada una de las amenazas, atentados, actos de hostigamiento o intimidación sufridos, detallando si se conoce, el contenido, autor, forma, frecuencia, hora y fecha de cada acto. Es importante señalar además la cronología y proximidad en el tiempo de los hechos denunciados.

iii) Instancias internas a las que se ha acudido y la respuesta recibida:

Si bien para solicitar medidas cautelares no es necesario agotar los recursos internos, es importante informar a las autoridades del país sobre los hechos antes de solicitar las medidas cautelares. En caso de que no se hayan denunciado los hechos, habrá que explicar los motivos. En lo posible debe incluirse:

- copias de las denuncias, quejas, recursos o acciones legales que se hayan presentado con motivo de esos actos, ya sea ante las autoridades nacionales (policiales o judiciales), ante comisiones de derechos humanos, defensorías del pueblo, misiones de verificación de la ONU u otras entidades locales encargadas de investigar o monitorear violaciones a los derechos humanos;
- las acciones o medidas concretas tomadas por las autoridades nacionales en respuesta a las denuncias, quejas o recursos presentados, con el fin de evitar que se violen los derechos humanos de la persona de que se trate. Es importante mencionar si se ha iniciado una investigación seria de los hechos denunciados o si las autoridades han demostrado voluntad de sancionar a los responsables; y
- indicación de si se ha acudido o no a instancias internacionales, señalando cuáles han sido los resultados obtenidos.

iv) Mención de los derechos que se estime están en peligro grave e inminente. Estos derechos deben referirse a los tutelados por cualquiera de los instrumentos interamericanos.

v) Valoración objetiva del riesgo existente para la persona para quien se solicitan medidas cautelares. Esto es fundamental, en tanto que, del análisis que se haga de este apartado, la Comisión valorará la pertinencia de otorgar las medidas cautelares.

vi) En el caso de existir detalle de las medidas de protección de las cuales ya sean beneficiarios las personas a favor de las cuales se realiza la solicitud y la efectividad de las mismas.

vii) Indicación de los mecanismos que se sugieren para implementar las medidas cautelares. Es decir, el señalamiento de los mecanismos específicos que el peticionario y la persona cuyos derechos se encuentran en peligro consideren que le proporcionarían seguridad o que eliminarían la situación de riesgo grave y urgente, entre otras:

- vigilancia perimetral del domicilio y del lugar de trabajo, a cargo de oficiales policiales o de agentes de seguridad privada;
- escoltas;
- instalación de sistemas de alarma;
- intermediación de una persona o agencia estatal determinada durante la implementación o ejecución de las medidas;
- carros blindados;
- teléfonos celulares;
- chalecos antibalas; y
- traslados temporales, cambio de residencia.

Así, el petitorio incluido en la solicitud de medidas cautelares dirigido a la Comisión puede abarcar, entre otras, las siguientes medidas de protección:

- la adopción, sin dilación, por parte del Estado de las medidas necesarias (detallar en el caso concreto) para proteger la vida y la integridad física del/la señor/a (X);
- la consulta a las personas destinatarias de la protección, previamente a la implementación de las medidas; y
- el inicio e impulso de investigaciones serias y exhaustivas con el fin de aclarar los hechos y sancionar a los responsables.

B. MEDIDAS PROVISIONALES

En estrecha relación con la adopción de medidas cautelares previstas en el Reglamento de la CIDH, el artículo 63, apartado 2 de la Convención, contempla la posibilidad de que, en casos de extrema gravedad y urgencia en los que las medidas cautelares no sean eficaces o sean insuficientes, la Comisión solicite a la Corte Interamericana la adopción de medidas provisionales. Esta

solicitud requiere una condición adicional: la aceptación de la jurisdicción de la Corte por parte del Estado respectivo.

El artículo 63, apartado 2 de la Convención Americana dispone:

“[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”

En el mismo sentido, el artículo 74.I del Reglamento de la Comisión establece:

“[l]a Comisión podrá solicitar a la Corte la adopción de medidas provisionales en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario para evitar un daño irreparable a las personas, en un asunto no sometido aún a consideración de la Corte”.

La reforma al Reglamento de la Corte Interamericana, que entró en vigencia el 1 de enero de 2004²⁵¹, abre la posibilidad para que las medidas provisionales puedan ser solicitadas directamente a la Corte por las víctimas, sus familiares o representantes, cuando dichas medidas estén relacionadas con casos que ya se encuentran bajo el conocimiento de la Corte. Previo a esta reforma, la solicitud de adopción de medidas provisionales debía ser hecha en todos los casos por la Comisión.

Cuando las medidas provisionales no guarden relación con un caso bajo el conocimiento de la Corte, la persona que se encuentra en la situación de gravedad o urgencia no puede solicitar directamente a la Corte la adopción de medidas provisionales. Como se deduce del texto del artículo 63.2 de la Convención y del artículo 74.I del Reglamento de la Comisión, es ésta la que debe hacer dicha solicitud a la Corte.

En ambos casos, es conveniente explicar por qué las medidas cautelares han sido insuficientes. Conviene igualmente señalar concretamente cuáles

251 Artículo 25.3 del Reglamento de la Corte IDH.

252 Artículos 63.2 de la CADH y 25.I del Reglamento de la Corte.

son las medidas específicas que la Corte debe adoptar y requerir que se asegure a los/as peticionarios/as la información correspondiente sobre el trámite de las medidas, tanto en la instancia internacional como al interior del Estado.

Por lo demás, la Corte puede solicitar *motu proprio* a un Estado determinado que adopte medidas provisionales en los casos que está analizando²⁵².

Finalmente, es importante señalar que la solicitud y la obtención de las medidas cautelares o provisionales no impide a los/las peticionarios/as o a las víctimas presentar, en cualquier momento, una denuncia ante la Comisión Interamericana.

Requisitos de las Medidas Provisionales

La Corte, de oficio o a solicitud de las víctimas, sus familiares o sus representantes, en los asuntos que esté conociendo, o a solicitud de la Comisión, en los casos que no estén sometidos a su conocimiento, podrá ordenar medidas provisionales:

- en casos de extrema gravedad y urgencia
- cuando sea necesario para evitar un daño irreparable a las personas