

MEDIDAS CAUTELARES*

Sabemos que las medidas precautorias -también llamadas providencias cautelares-, tienen en los ámbitos civil, mercantil o laboral, la finalidad de que quien se sienta legitimado procesalmente, pueda solicitar al juzgador, a manera de prevención, que la persona contra quien va a enderezar una acción, haga o deje de hacer determinada cosa.

Así por ejemplo, el embargo precautorio tiene como finalidad que el deudor no se deshaga de sus bienes y pueda garantizar el pago del monto adeudado. En materia laboral, tienen esta misma naturaleza los procedimientos paraprocesales o voluntarios, en términos del artículo 983 de la Ley Federal del Trabajo, donde se señala que en dichos procedimientos, el trabajador, sindicato o patrón, podrán concurrir a la Junta y solicitar la intervención de la misma, señalando expresamente la persona cuya declaración se requiere, la cosa que se pretende se exhiba, o la diligencia que se pide sea llevada a cabo.

A partir de la creación de los organismos públicos de protección a derechos humanos, nuestro país ha vivido un proceso paulatino, a través del cual se ha avanzado en el diseño de mecanismos para garantizar a los ciudadanos el goce de sus derechos elementales, con independencia de la actividad desarrollada por el sistema jurisdiccional de protección a los derechos y libertades fundamentales.

Sin embargo, es ostensible que para la adecuada atención a las quejas que presentan los particulares por actos u omisiones presuntamente violatorios de sus derechos humanos, no basta la sola acción de

* Cfr. Conferencia disertada el día 28 de agosto de 1998, en Monterrey, Nuevo León; México, a invitación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León. Publicada en las Memorias del Foro Regional de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos. Monterrey, Nuevo León; México, 1998.

trámite. Es menester además que la investigación de las quejas, de acuerdo a los principios de inmediatez y sencillez, lleve aparejada una acción pronta y eficaz para que los derechos de los ciudadanos agraviados puedan ser oportunamente protegidos.

Ahora bien, la doctrina y la legislación en materia de derechos humanos, han desarrollado una serie de medidas tendentes a garantizar -en lo posible- la preservación o restitución, en su caso, de bienes materiales o jurídicos tutelados por el Derecho vigente. Dichas medidas, que se traducen en acciones u omisiones solicitadas a determinados servidores públicos, han sido designadas bajo los nombres genéricos de medidas cautelares o providencias precautorias.

En este orden de ideas, podemos decir que en nuestra materia, las medidas cautelares son aquellas acciones u omisiones, frecuentemente de carácter urgente, que el Ombudsman requiere al superior jerárquico del servidor público a quien se atribuyen actos violatorios a derechos humanos, para el efecto de que se preserve o restituya a una persona en el goce de sus derechos fundamentales, o se evite la realización de daños de difícil o imposible reparación.

Es importante resaltar que en el ámbito de los derechos humanos, las medidas cautelares presentan un muy amplio y variado abanico de posibilidades para garantizar la protección de los derechos fundamentales. Aquí, además de la ley, el límite está marcado únicamente por el nivel de acuciosidad y humanismo de quien se desempeñe en alguna Defensoría de Habitantes y tenga la oportunidad de solicitar la adopción de alguna medida cautelar o providencia precautoria.

En México, como en otras partes del mundo, los organismos públicos de defensa de los derechos humanos, han sido investidos

con la facultad de requerir medidas cautelares. Éstas pueden solicitarse desde la recepción de la queja o en cualquier momento, durante la integración del expediente respectivo, cuando la naturaleza de los actos reclamados se considere grave. La petición de medidas cautelares puede hacerse incluso dentro de una Recomendación emitida por estos organismos.

En términos generales, podemos señalar que las medidas cautelares en materia de derechos humanos, tienen las siguientes notas distintivas:

- a) Son pedimentos realizados por el Ombudsman, frecuentemente con carácter urgente.
 - b) Estos pedimentos son requeridos al superior jerárquico del servidor público señalado como responsable de violación a derechos humanos.
 - c) Tienen en esencia cualesquiera de los siguientes propósitos:
 1. Que se preserve o restituya, en su caso, a una persona en el goce de sus derechos fundamentales.
 2. Que se evite la realización de un daño de difícil o imposible reparación.
 - d) El Ombudsman puede solicitar la adopción de medidas precautorias en cualquier etapa del procedimiento:
 1. Al recibir la queja.
 2. Durante la tramitación del expediente. (aun en los casos en que el asunto esté sometido a procedimiento de conciliación).
 3. Al emitirse la Recomendación, en su caso.
 - e) Por regla general, tienen un plazo determinado de vigencia.
-

- f) El Ombudsman tiene la facultad de solicitar las medidas cautelares convenientes al caso específico.

Esta característica merece un comentario aparte. Desde su creación, las Comisiones y Procuradurías de Derechos Humanos del país, han pugnado ante las instancias gubernamentales por consolidar una cada vez mayor autoridad moral; esta autoridad moral se ha ido construyendo poco a poco, en parte por ejercer la atribución de solicitar a las distintas autoridades, medidas precautorias que no son solicitadas por jueces, magistrados o por las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Efectivamente, en las materias que conocen los jueces y magistrados, las disposiciones jurídicas relativas, establecen de manera *limitativa* las medidas precautorias que pueden decretarse, destacando entre éstas, el arraigo de una persona, y el secuestro o aseguramiento de bienes.

El primero, como sabemos, consiste en prevenir al demandado para que no se ausente del lugar del juicio sin autorización judicial o dejar representante legítimo; el segundo, es decretado cuando existe peligro de que el demandado disponga de los bienes, o por cualquier causa pudiere quedar en estado de insolvencia. Esta medida tiene la característica de que su efecto puede cesar en cualquier momento, siempre y cuando el demandado garantice el cumplimiento de la prestación reclamada.

Cabe recordar que en el orden jurídico mexicano, las medidas cautelares de mayor trascendencia son aquéllas que se contemplan en el concepto de suspensión del acto reclamado y se encuentran previstas en la Ley de Amparo.

Medidas que de acuerdo con la legislación vigente, se dividen en:

-
- a) Suspensión del acto reclamado en el juicio bi-instancial, cuya determinación corresponde a los Jueces de Distrito y en la revisión, a los Magistrados Colegiados de Circuito. Tales medidas pueden consistir en:
1. Suspensión de oficio, que es aquélla concedida por el Juez de Distrito sin audiencia de la autoridad demandada o del tercero perjudicado; cuando la demanda de amparo señala como acto reclamado, alguno de los que ponen en peligro la vida, la deportación, el destierro o bien cuando los actos reclamados puedan quedar consumados de manera irreparable o cuando se trate de actos que afecten derechos de la colectividad, y
 2. Suspensión a petición de parte, que se concede cuando así lo solicita la parte actora, después de una tramitación incidental en la que se haya escuchado tanto a la autoridad demandada como al tercero perjudicado, siempre y cuando se haya pedido informe justificado a la autoridad responsable, se hayan ofrecido y desahogado pruebas y se formulen alegatos. Si se admite la medida, ésta tendrá efectos hasta que se pronuncie sentencia firme, a no ser que exista un cambio en la situación jurídica que determinó su otorgamiento.
- b) Por otra parte, podemos referir las medidas cautelares concedidas en un juicio de amparo directo, en contra de sentencias judiciales, en cuyo caso la resolución debe ser pronunciada por el juez o tribunal que dictó el fallo impugnado en amparo. La resolución acerca de la medida cautelar emitida de esta manera, puede ser impugnada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante el Tribunal Colegiado que esté conociendo del amparo en cuanto al fondo.
-

Ahora bien, por cuanto hace a las medidas cautelares previstas en el marco de actuación de las Defensorías de Habitantes, éstas encuentran su sustento legal en lo dispuesto por el Artículo 102 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Líneas antes señalamos que las medidas cautelares, fundamentalmente tienen como finalidad la preservación o restitución, en su caso, a toda persona en el goce de sus derechos humanos, que se presuman conculcados por servidores públicos. Estas medidas pueden ser requeridas por el Organismo Protector de Derechos Humanos, cuando la naturaleza de los actos u omisiones reclamados se consideren graves, sin necesidad de que los hechos aducidos se encuentren comprobados, siendo razón suficiente el que de resultar ciertos, sea difícil o imposible la reparación del daño que se pueda causar o la restitución al agraviado en el goce de sus derechos humanos.

Se considera que la naturaleza de los actos u omisiones denunciados es grave, cuando éstos se refieren a la integridad física, la vida, la libertad, el derecho a la salud, el derecho a la educación, o el derecho a la seguridad jurídica, entre otros, atendiendo desde luego a los principios de buena fe e inmediatez en el procedimiento, que rigen el actuar de las instituciones procuradoras de derechos humanos.

De esta guisa, las medidas precautorias o cautelares en el ámbito administrativo, son susceptibles de aplicación cuando se pone en riesgo o se afecta el derecho a la vida, la salud, la integridad corporal, la propiedad, o la seguridad jurídica, entre otros; en cuyo caso se podrá requerir la intervención inmediata de la autoridad responsable, para que adopte o disponga las medidas necesarias a efecto de preservar o restituir al quejoso en el goce de sus derechos.

Decíamos al inicio de nuestra exposición, que los organismos públicos defensores de derechos humanos tienen un gran horizonte de posibilidades, respecto de las acciones u omisiones concretas que pueden requerir a los servidores públicos, como medidas cautelares o providencias precautorias.

A manera enunciativa nos permitimos citar a continuación, las siguientes:

a) En cuanto al derecho a la salud:

- Intervenir ante los titulares de las instituciones públicas de salud, para que se proporcione atención médica a los quejosos o sus familiares.
- Solicitar a las instancias de salud, la continuidad de la vigencia de los derechos y prestaciones, cuando por negligencia médica se haya afectado la salud del quejoso.
- Solicitar la atención inmediata al agraviado y en su caso, el traslado del mismo al centro hospitalario que se requiera, para que reciba la atención médica adecuada.
- Solicitar que se realicen los análisis químicos necesarios para determinar si el agua que consumen los internos de algún Centro de Readaptación Social, es apta para consumo humano.

b) Respecto del derecho a la educación:

- Solicitar a las autoridades educativas correspondientes, que tomen las medidas necesarias para que el agraviado tenga acceso inmediato a la educación básica.
 - Requerir a los directivos de las instituciones educativas, la
-

entrega a los agraviados, de la documentación de los educandos que compruebe su nivel de aprovechamiento escolar.

- Solicitar a las autoridades educativas el cambio inmediato de los profesores que atenten contra la dignidad personal de los educandos o contra su integridad física. Ponderar en su caso, si lo conveniente es el cambio del alumno.

c) En el ámbito penal:

- Solicitar que el agente del Ministerio Público informe a los asegurados el motivo de su detención, así como de las personas que declaran en su contra.
 - Requerir que el titular de la acción penal o el Juez del conocimiento, informen a los indiciados la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozcan el hecho punible que se les imputa.
 - Solicitar que la autoridad ante quien sean presentados los presuntos responsables, les informe acerca del derecho que tienen a no ser compelidos a declarar en su contra.
 - Requerir que las personas aseguradas estén debidamente asesoradas por abogado, persona de su confianza, o bien por el defensor de oficio que el Estado les proporcione.
 - Solicitar que el médico legista certifique inmediatamente el estado psico-físico de los lesionados y emita los certificados médicos correspondientes.
 - Solicitar que a las víctimas y a los detenidos se les proporcione la atención médica de urgencia que necesiten.
-

- Requerir que se tomen las medidas necesarias, para salvaguardar la integridad física de los ofendidos y de los detenidos.
- Solicitar que se tomen las medidas necesarias para que los ofendidos tengan la debida representación legal en el proceso penal.
- Requerir que el Ministerio Público aporte los elementos de prueba necesarios, para que a los ofendidos se les haga el pago de la reparación del daño que les haya sido causado.
- Solicitar que el Ministerio Público o el Juez informen a los detenidos acerca del derecho a gozar de su libertad caucional, cuando así lo permita la ley.
- Requerir que se tomen las medidas necesarias, para evitar que los detenidos sean incomunicados.

Por otra parte, es oportuno recordar que la solicitud de las medidas cautelares, no constituye un menoscabo a las atribuciones que la ley confiere a las autoridades y servidores públicos, quienes están obligados a observar en todo momento el Estado de Derecho.

Sería conveniente que el marco jurídico que regula la actividad del sistema nacional no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, previera en cada estado la adopción de medidas precautorias y cautelares, ya que esto permitiría una mejor protección y salvaguarda de los derechos fundamentales; empero, no todas las leyes orgánicas disponen estas medidas. A manera de ejemplo, podemos citar las siguientes:

La Ley de la Procuraduría de Protección Ciudadana en el estado de Aguascalientes, que en su artículo 36 dispone la adopción de

las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas; dichas medidas podrán ser de conservación o restitución, según lo requiera la naturaleza del asunto. Asimismo, la facultad de solicitar tales medidas, recae en el Procurador, el Secretario General y el Visitador.

Una característica particular que señala la ley en cita, es que como medida cautelar o precautoria, se podrá solicitar la suspensión provisional, con goce de sueldo, del servidor público presuntamente responsable, en tanto dure la investigación correspondiente, a fin de evitar cualquier tipo de presión sobre los quejosos, testigos o peritos.

Por su parte, la Ley sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California, no contempla expresamente la instrumentación de medidas cautelares o precautorias; sin embargo, en su artículo 12 fracción VIII, hace referencia a la posibilidad de solicitar la intervención de la Dirección de Prevención Social del estado, cuando se tenga conocimiento de que a un interno que se encuentre recluido en algún centro de detención o reclusión, le han sido violados sus derechos humanos, para lograr que dichas violaciones cesen de inmediato sin perjuicio de la realización de posteriores trámites o diligencias.

En otros estados, las diferentes legislaciones sobre derechos humanos se refieren expresamente a la facultad de solicitar medidas cautelares o precautorias con la finalidad de evitar la consumación irreparable de las violaciones reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, dichas medidas pueden ser de conservación, pero también restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto. Es decir, se reafirma el espíritu doctrinal de las medidas cautelares, que no es otro que el

de conservar el estado que guardan las cosas al momento de solicitarse la medida, así como evitar un daño irreparable, en afectación de los agraviados.

La Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur, las contempla en su artículo 41; La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche, en su artículo 39. Por su parte, la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, las regula en su artículo 46; la Ley Orgánica de Derechos Humanos del Estado de Colima, en su artículo 38; la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en su artículo 39; la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece en su artículo 40 de manera semejante, la posibilidad de solicitar medidas precautorias.

Resulta interesante citar que en el estado de Chiapas, donde a consecuencia de diversos hechos violentos, muchas personas se han visto en la necesidad de desplazarse de sus lugares de origen, la Comisión local, en términos de lo dispuesto por el artículo 39 de su ley, ha solicitado como medidas precautorias o cautelares para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, entre otras, las siguientes:

- Brindar atención médica adecuada a los ciudadanos desplazados, de acuerdo a las características de cada grupo.
 - Intensificar el diálogo como medio para solucionar conflictos surgidos entre las autoridades municipales y algunos representantes de sus comunidades.
 - Investigar la existencia de grupos civiles armados en determinadas comunidades y proceder a desarmarlos, en términos de ley.
-

- Garantizar la paz, la integridad física y la seguridad de los habitantes de las comunidades.
- Hacer efectiva la reparación del daño a las víctimas del delito en términos de la Ley para la Protección a Víctimas del Delito vigente en el Estado.

En el Estado de México, las medidas cautelares están fundamentadas en los artículos 30 fracción IV y 45 Bis de la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y 59 del Reglamento Interno del Organismo. Igualmente, están previstas en el artículo 40 de la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos de Nuevo León.

Los organismos públicos protectores de derechos humanos de México, cada día van ganando más espacios entre los habitantes y mayor reconocimiento ante los servidores públicos. La adopción de medidas precautorias debe significar para la autoridad que las lleva a cabo, un motivo de satisfacción, ya que las medidas adoptadas convergen en el propósito de la defensa de los bienes más preciados para el ser humano: su vida, su integridad, su familia, sus posesiones, y tal vez antes que todo esto, o por encima de todo esto, la defensa de su dignidad ante los abusos de poder.

Bibliografía

BURGOA, Ignacio. *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1980.

BURGOA, Ignacio. *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1984.

CARRILLO FLORES, Ignacio. *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981.

VERDROSS, Alfred. *La filosofía del derecho occidental*, México, UNAM, 1983.

ZEA, Leopoldo. *Introducción a la filosofía*, México, UNAM, 1981.
