

Medidas cautelares a Paola Pabón y Jorge Glas otorgadas por la CIDH

y su impacto en los procesos penales contra estas personas.



INFORME LEGAL

MEDIDAS CAUTELARES A PAOLA PABÓN Y JORGE GLAS OTORGADAS POR LA CIDH, Y SU IMPACTO EN LOS PROCESOS PENALES CONTRA ESTAS PERSONAS.

I. INTRODUCCIÓN: LA NECESIDAD DE EXPLICAR EL ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES DE LA CIDH EN EL ACTUAL CONTEXTO ECUATORIANO.

En los últimos meses, la relación- en principio buena -entre el gobierno de Lenin Moreno y la CIDH ha venido deteriorándose. Primero, ocurrió aquello de la reticencia del Estado de proveer información suficiente al grupo de trabajo que investigaba el asesinato de los tres periodistas asesinados en frontera, que le ocasionó críticas desde la Relatoría Especial para la Libre Expresión¹. En el contexto del paro de octubre de 2019, el personal de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH que vino al país en visita de trabajo denunció supuestos actos de obstrucción y hostilidad de parte de los guías penitenciarios en el centro de privación de libertad de Latacunga, durante su visita de trabajo a propósito del paro nacional de octubre de 2019, y se emitieron críticas en este sentido.

Poco después, en los documentos de conclusiones preliminares y posteriores conclusiones de esa visita, la CIDH indicó que las fuerzas del orden en Ecuador habían cometido actos de abuso de poder, que no había manejado los hechos con un enfoque plurinacional, y que el discurso público parecía querer estigmatizar a ciertos simpatizantes del gobierno anterior. Estas afirmaciones fueron respondidas por altos funcionarios del gobierno de Moreno, en el sentido de que se trataban de opiniones sesgadas de la Comisión², y que este organismo no actuaba de manera imparcial³.

En este contexto, la CIDH emitió dos medidas cautelares, a favor de personas fuertemente vinculadas al expresidente Rafael Correa. Primero, el 6 de diciembre de 2019 la Comisión para proteger los derechos la

¹FUNDAMEDIOS. Estado Ecuatoriano pidió archivar la medida cautelar del equipo periodístico de Diario El Comercio ante la CIDH. Publicado el 7 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.fundamedios.org.ec/tag/equipo-de-seguimiento-especial/>.

² La República. Gobierno ve 'sesgo' en el informe de CIDH sobre el paro de octubre del 2019. Publicado el 16 de enero de 2020.

³ Radio Huancavilca. José Valencia: Informe de la CIDH fue poco objetivo y parcializado. Publicado el 28 de enero de 2020. Disponible en: <https://radiohuancavilca.com.ec/politica/2020/01/28/jose-valencia-informe-de-la-cidh-fue-poco-objetivo-y-parcializado/>

vida e integridad personal de Paola Pabón Caranqui, Virgilio Hernández y Christian González⁴, y el 31 de diciembre hizo lo mismo con respecto al exvicepresidente Jorge Glas Espinel⁵.

El otorgamiento de dichas medidas cautelares no fue bien recibido por un sector importante de la opinión pública, que tacharon la decisión de la CIDH tachándola nuevamente de parcializada, y alegando incluso que se había excedido en su mandato, e incluso se llegó a afirmar por algún miembro del gabinete de Moreno, que la CIDH carecía de competencias para emitir tales medidas de protección. Esta postura es la misma que años atrás, sostuvo el gobierno de Rafael Correa ante las medidas otorgadas en los casos conocidos como “*El Universo*” y “*Gran Hermano*”, y la justificación bajo la cual se impulsó un proceso de debilitamiento a la CIDH, especialmente a su potestad de otorgar estas medidas.

En este sentido, ODJ cree que es necesario explicar algunas cuestiones relevantes para entender, desde una perspectiva legal, la relevancia de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH en estos casos, su alcance, y su posible impacto en los procesos penales en curso. Este informe, apunta a proveer al lector de criterios legales y análisis crítico sobre el debate alrededor de las medidas cautelares, su exigibilidad y su importancia en el marco de las obligaciones generales de respeto y garantía de DDHH que todo Estado Parte a la CADH debe observar. Esperamos, desde ODJ, que sea un aporte para enriquecer el debate público sobre estas cuestiones de interés nacional.

II. NATURALEZA Y FIN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES: UNA DISCUSIÓN QUE PERMANECE VIGENTE.

1. Naturaleza, Finalidad y caracterización de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH.

La facultad de la CIDH de otorgar medidas cautelares, está establecida en el artículo 25 del Reglamento de la CIDH, que indica, *inter alia*:

“(…) Con fundamento en los artículos 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 18.b del Estatuto de la Comisión y XIII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares. Tales medidas, ya sea que guarden o no conexidad con una petición o caso, se relacionarán con situaciones

⁴ CIDH. Resolución 58/19. MC 938/19 - Paola Pabón y otros, Ecuador. 6 de diciembre de 2019. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/58-19MC938-19-EC.pdf>.

⁵CIDH. Resolución 69/19. MC 1581/18 - Jorge David Glas Espinel, Ecuador. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/69-19MC1581-18-EC.docx>

de gravedad y urgencia que presenten un riesgo de daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso pendiente ante los órganos del Sistema Interamericano”.

Las medidas cautelares son mecanismos para preservar una situación jurídica, que se emiten dentro de un proceso judicial en curso, con el fin de asegurar la integridad del mismo, y no comprometer la posibilidad de ejecutar una sentencia en el futuro. En el ámbito de los DDHH, además, las medidas interinas de protección, como se las conoce de manera genérica, son mecanismos efectivos que apuntan a evitar que se configure la violación a uno o varios derechos humanos, y atienden al deber de prevención que todos los órganos internacionales de DDHH tienen a su cargo. Como afirma Ramírez Bernal, “(...) las medidas provisionales constituyen principios jurídicos generales reconocidos por las naciones civilizadas, siendo una característica inherente a la autoridad de los órganos o tribunales supranacionales”⁶.

A diferencia de otros sistemas, las medidas interinas de protección otorgadas por los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (“SIDH”) - la CIDH y la CorteIDH- pueden emitirse incluso para situaciones que no estén aún en su conocimiento⁷.

La Corte IDH, está facultada a emitir medidas interinas de protección, que se conocen en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como “medidas provisionales”. Esta facultad está estipulada en el artículo 63.2 de la Convención Americana Sobre DDHH (“CADH”), que dispone:

“(...) En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión”.

Con respecto a la finalidad de las medidas cautelares, la CIDH, de manera consistente, ha indicado que éstas “(...) tienen un doble carácter, uno tutelar y otro cautelar. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos. Con respecto al

⁶ Arias Ramírez, Bernal. “Las medidas provisionales y cautelares en los sistemas universal y regionales de protección de los derechos humanos”. En <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r08060-3.pdf>. Último acceso 9/12/2019.

⁷ Arias Ramírez, Bernal. “Las medidas provisionales y cautelares en los sistemas universal y regionales de protección de los derechos humanos”. En <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r08060-3.pdf>. Último acceso 9/12/2019.

carácter cautelar, las medidas cautelares tienen como propósito preservar una situación jurídica mientras está siendo considerada por la CIDH”⁸.

Luego, la CIDH ha explicado los criterios que debe reunir una solicitud de MCs para que sean tomadas en cuenta por esa entidad, y que se refieren a la verificación de una situación de extrema gravedad y urgencia, que puede generar un daño irreparable a los derechos consagrados en la CADH⁹.

Con respecto al requisito de “*gravedad*”, la CIDH ha indicado que “(...) ésta se configura cuando la acción u omisión estatal pueda tener un serio impacto sobre un derecho protegido, o sobre una eventual decisión de fondo de un caso sometido a su conocimiento”¹⁰.

Con relación al requisito de “*urgencia*”, la CIDH ha indicado que éste se configura cuando “(...) los hechos descritos sugieren que la situación de riesgo es susceptible de continuar y exacerbarse con el tiempo, de no adoptarse medidas concretas para atender la situación del posible beneficiario, de tal forma que ante la inminencia de materialización del riesgo resulta necesario de manera inmediata adoptar medidas para salvaguardar sus derechos”¹¹.

1. La discusión sobre la obligatoriedad de los Estados de acatar las medidas cautelares emitidas por la CIDH.

En años recientes, ha surgido un importante debate acerca de la exigibilidad de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH. El cuestionamiento se debe, principalmente, a que esta potestad es de carácter reglamentaria y no convencional. Como el Reglamento de la CIDH es una norma interna y autogenerada, y no una que haya tenido la discusión, consenso y ratificación por parte de los Estados, se ha dicho desde un sector de la academia y el activismo que en realidad no existe una obligación de acatarlas.

Por ejemplo, para el abogado Oswaldo Ruiz, la CIDH solo tendría facultad para dictar medidas cautelares en el caso de Estados que fueran parte de la OEA pero que no hubieran ratificado la CADH y reconocido la competencia contenciosa de la CortelIDH¹². Sin embargo, años después, este mismo abogado fue quien presentó una solicitud de medidas cautelares a la CIDH a favor del expresidente Rafael Correa, por lo que, más allá de la discusión legal alrededor de la competencia de la CIDH para otorgar cautelares, es evidente

⁸ CIDH. Resolución 4/20. MC 1191/19 - Elizabeth Velásquez y su núcleo familiar, Nicaragua. 15 de enero de 2020.

⁹ Aguiar, A. “Apuntes sobre Medidas Cautelares en la CIDH”, publicado en “

¹⁰ CIDH. Asunto “Fernando Alcibiades Villavicencio y otros respecto de Ecuador. Resolución 6-2014. Medida Cautelar No. 30-14 de 24 de marzo de 2014.

¹¹ CIDH. Asunto “Fernando Alcibiades Villavicencio y otros respecto de Ecuador. Resolución 6-2014. Medida Cautelar No. 30-14 de 24 de marzo de 2014.

¹² Ruiz, O. “La Convencionalidad de las Medidas Cautelares”. Ponencia presentada en el III Seminario de Derecho Público y Derecho Internacional, Procuraduría General del Estado, 1 de octubre de 2015, Quito, Ecuador,

que éstas son un mecanismo de tutela de derechos humanos que por excelencia es activado cuando se cree que existe una situación de riesgo grave y urgente¹³.

Estas críticas sobre la presunta incompetencia de la CIDH para emitir cautelares, fueron especialmente fuertes desde 2011 cuando varios Estados empezaron a cuestionar la obligatoriedad de acatar tales medidas, a la luz del Derecho Internacional. Generalmente se trataban de países con altos niveles de conflictividad con el SIDH (el caso de Venezuela y Ecuador, por ejemplo) o por situaciones de especial interés político o económico para los Estados (El caso de Brasil con respecto a las medidas cautelares otorgadas para parar la construcción del proyecto hidroeléctrico Belo Monte, o de Colombia por la destitución del exalcalde Gustavo Petro, que se explicarán más adelante).

En el año 2011, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor del pueblo indígena *Bacia do Xingu*, para suspender el avance de la construcción de la presa hidroeléctrica de Belo Monte, un megaproyecto de suma importancia para el país. El gobierno brasileño deploró la decisión, indicando que la CIDH se estaba excediendo sus funciones, y reiteró la naturaleza subsidiaria de los órganos del SIDH¹⁴. Además, el Estado, en ese entonces bajo el gobierno de Dilma Rousseff, quitó el importante apoyo económico que el país daba a la Comisión, impactando su posibilidad de financiamiento y sostenibilidad¹⁵.

Venezuela, que durante la década de los 2000s fue fuertemente criticada por los órganos del SIDH debido a las violaciones a DDHH cometidas por el gobierno de Hugo Chávez, especialmente en materia de libre expresión, permanentemente negaba que debiera acatar las MCs emitidas por la Comisión¹⁶. Esta postura era reiterada por sus agentes diplomáticos frente a ese organismo en años venideros¹⁷.

Ecuador, por su parte se sumó a la arremetida contra la facultad de la CIDH de otorgar MCs, cuando en 2012, la Relatoría Especial para la Libre Expresión de la CIDH (RELE), otorgó medidas cautelares en el caso conocido como “El Universo”, donde un editorialista de ese medio y sus directivos fueron procesados penalmente por un artículo de opinión donde se cuestionada las acciones del presidente Rafael Correa en el contexto de la revuelta policial del 30 de septiembre de 2010. Al respecto, su gobierno indicó “(...)

¹³ El Universo. “Abogado de Rafael Correa: Pedido a la CIDH aún no se ha hecho”. Publicado el 25 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/07/24/nota/6874316/pedido-cidh-aun-no-se-ha-hecho>.

¹⁴ Rocha Reiss, R. “O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: elementos para compreender a crise “Belo Monte”. Revista Pensamiento Propio. No. 38 (2013).

¹⁵ El Universo. “En Cochabamba no aceptan la agenda de temas de Ricardo Patiño para modificar a la CIDH”. Publicado el 13 de mayo de 2013.

¹⁶ Galindo, N. “La reforma al mecanismo de medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Repercusiones en el marco de protección de derechos humanos del sistema interamericano”.

¹⁷ Triana Sánchez, J.; “Las medidas cautelares de la CIDH y su carácter vinculante”. En <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/13784>. Último acceso 09/12/2019. Ver, además:

públicamente su intención de no acatarlas por ser “un disparate”, al cual responderían “como es debido”, pues evidenciaba “la necesidad de un nuevo Sistema Interamericano”. Además, se señaló que las medidas eran improcedentes al no configurarse los requisitos de gravedad y urgencia establecidos en el Reglamento de la CIDH¹⁸.

En similar sentido, en 2014 la CIDH otorgó medidas cautelares a favor del ex alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, quien había sido destituido de su cargo a partir de una resolución de la Procuraduría. La CIDH indicó que se habían configurado, prima facie, los requisitos de gravedad y urgencia, y solicitó que el Estado suspenda los efectos de la mencionada resolución¹⁹. Al respecto, y en similar tónica que otros países, Colombia respondió indicando que “(...) [en este caso] el acatamiento no existe, porque las medidas cautelares no son obligación y no tienen carácter vinculante para el Gobierno colombiano”²⁰.

Estos incidentes, además, ocurrieron en un contexto donde varios Estados de la región habían emprendido un ataque político contra la CIDH, que amparados en el impulso de un supuesto proceso de fortalecimiento, buscaban en realidad limitar las facultades de ese organismo. Esta reforma estaba liderada precisamente por los países arriba mencionados, los cuales en ese momento eran los que más críticas recibían de parte de la Comisión y sus Relatorías. Como bien indica el especialista en SIDH, Nelson Camilo Sánchez, “(...) buena parte de las propuestas de reforma estaban dirigidas a recortar competencias a la CIDH, no necesariamente ligadas a esas supuestas falencias”²¹.

Esto era especialmente cierto con respecto a la potestad de la Comisión de otorgar medidas cautelares. En efecto, en una reunión paralela a aquellas llevadas a cabo en la OEA- la llamada “Conferencia de Estados Parte a la CADH”- el entonces Canciller ecuatoriano Ricardo Patiño propuso no reconocer la exigibilidad de las medidas. Afortunadamente, y a pesar de los esfuerzos de estos Estados esa propuesta no fue acogida por el resto de países.

Finalmente, los cambios que sí se incorporaron incluyeron el deber de la Comisión de motivar suficiente y adecuadamente sus decisiones en cuanto a medidas cautelares, y a permitir un intercambio un poco más largo con el Estado accionado antes de emitir las. Si bien esto podría entorpecer la celeridad con la que este tipo de resoluciones deberían salir, es ciertamente positivo que se cuente con decisiones escritas, públicas

¹⁸ Otero, Miño y Acosta. “La CIDH frente a los desafíos del 2011. Oportunidades para el desarrollo del SIDH”. Anuario de Derecho Público de la Universidad Diego Portales. Nº. 1; 2012, págs. 540-568.

¹⁹ CIDH. Resolución 5/2014 de 18 de marzo de 2014. Gustavo Francisco Petro Urrego respecto a la República de Colombia. MC 374-13.

²⁰ Triana Sánchez, J.; “Las medidas cautelares de la CIDH y su carácter vinculante”. En <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/13784>. Último acceso 09/12/2019.

²¹ Sánchez, C. “La OEA y los DDHH después del fortalecimiento”. Publicado en la Revista “Aportes” de DPLF. Número 19, año 7, abril de 2014.

y claramente explicadas, no solo por los solicitantes y el Estado involucrado, sino para el enriquecimiento de la jurisprudencia y estándares derivados del SIDH.

En este sentido, el Reglamento de la CIDH reformado detalla los parámetros utilizados por la CIDH en la determinación de los requisitos de urgencia, gravedad e irreparabilidad para el otorgamiento de medidas cautelares, así como las circunstancias en las que solicita medidas provisionales a la Corte Interamericana. El propósito de la reforma entonces, es promover la certeza y la previsibilidad jurídicas, así como transparentar las razones de la Comisión en la materia²².

2. Argumentos a favor de la exigibilidad de las Medidas Cautelares (“MCs”) otorgadas por la CIDH.

Por otra parte, un amplio sector de especialistas en derechos humanos defiende la exigibilidad de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH, aún si su naturaleza es reglamentaria. Los argumentos se refieren al mandato general de la CIDH asignado en la Carta de la OEA, la aceptación generalizada de la facultad de emitir tales medidas, que se evidencia a partir de sendas resoluciones de la Asamblea General de los Estados Americanos, y la existencia de pronunciamientos de la CorteIDH que avalan tanto la competencia de la CIDH de emitir medidas cautelares, como el deber estatal de los Estados Parte de la OEA a cumplirlos de manera obligatoria.

a. Pronunciamientos estatales que reconocen la facultad de la CIDH de emitir MCs, y su exigibilidad a nivel interno.

Asimismo, algunos Estados, desde diferentes estamentos del poder público, han reconocido internamente la exigibilidad de las MCs otorgadas por la CIDH. En este sentido, por ejemplo, la Corte Constitucional Colombiana indicó, *inter alia*:

“(...) La Corte Constitucional ha sido constante en reconocer que las medidas cautelares son actos jurídicos adoptados por un organismo internacional de naturaleza cuasijurisdiccional, mediante el cual se conmina al Estado a tomar, en el menor tiempo posible las medidas necesarias para cesar la amenaza de un derecho. Por ello, a pesar de que ni la Convención ni el Reglamento de la Comisión señalan cómo se incorporan estas recomendaciones al ordenamiento interno, en virtud de la buena fe y las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado al haber

²² Orozco, J. “El Proceso de Fortalecimiento: Mirada desde el Interior”. Publicado en la Revista “Aportes” de DPLF. Número 19, año 7, abril de 2014.

ratificado la Convención Americana, las medidas cautelares adoptadas deben ser incorporadas al orden interno (...)"²³.

Con respecto a la exigibilidad de las MCs a nivel interno, la CC colombiana indicó en la Sentencia T-078 de 2013, que:

"(...)En relación con la fuerza vinculante de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH, la jurisprudencia constitucional ha sido sólida y consistente en indicar que su carácter es obligatorio en el orden interno, en tanto (i) se trata de un órgano que hace parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la que Colombia es uno de sus miembros; (ii) el Estado colombiano ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional que en virtud del artículo 93 (inciso 1°) de la Constitución, hace parte del ordenamiento jurídico interno; y (iii) el Estatuto de la CIDH fue adoptado por la Asamblea General de la OEA, en la cual participa Colombia"²⁴.

En Ecuador, por otro lado, se han creado mecanismos judiciales a nivel interno para exigir el cumplimiento de las medidas cautelares otorgadas por la CIDH. Así, la acción por incumplimiento, consagrada en el artículo 93 de la Constitución, es un recurso idóneo y efectivo que puede presentarse ante la Corte Constitucional, para asegurar que las autoridades públicas cumplan con lo recomendado en una decisión de un órgano internacional de derechos humanos, incluyendo MCs²⁵. En este sentido, la Sala de Admisión de Corte Constitucional del Ecuador, en el Caso 0044-14-AN de 20 de marzo de 2019, indicó:

"(...) en relación a las causales de inadmisión, se puede verificar que la pretensión de cumplir con las medidas cautelares otorgadas por la CIDH del presente caso, no es susceptible de ser garantizados por otra garantía, sino a través de la acción por incumplimiento. Finalmente, el objeto de esta acción no se refiere a omisiones de mandatos constitucionales y no existe otro mecanismo judicial para lograr su cumplimiento"²⁶.

En este caso, la exigibilidad de lo dispuesto por la CIDH en el marco de una MC ni siquiera es sometido a discusión, cuando la CC indica que existe un mecanismo de la jurisdicción interna del país especialmente

²³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-976 de 2014.

²⁴ Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia T-078 de 2013.

²⁵ Salazar, D. "La acción por incumplimiento como mecanismo de exigibilidad de sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos respecto de Ecuador". Revista Iuris Dictio. Año 13. Vol 15, enero- junio 2013. Pgs.82-112.

²⁶ Corte Constitucional de Ecuador. Sala de Admisión integrada por los jueces Nuques, Grijalva y Salgado. Caso 0044-14-AN de 20 de marzo de 2019.

diseñado para ejecutar lo indicado por ésta. El hecho de que exista el mecanismo dentro de la legislación interna, denota que el Estado tiene una postura y políticas claras con respecto a que este tipo de resoluciones por parte de la CIDH deben acatarse.

Otro ejemplo de la aceptación estatal de la CIDH para emitir medidas cautelares, se pudo apreciar cuando en el año 2019, Costa Rica invitó a la CIDH a ver los avances en la implementación de medidas cautelares a favor de los pueblos indígenas Teribe y Bri-bri, de la región de Salitre²⁷. Las medidas fueron otorgadas en 2015, por la ocupación ilegal de sus tierras por parte de terceros, y el riesgo grave e irreparable que aquello suponía para esas comunidades²⁸. En marzo de 2019, un líder indígena de las comunidades beneficiarias fue asesinado, lo cual fue deplorado por la CIDH²⁹, pero, como respuesta, recibió una invitación desde el Ejecutivo a constatar *in situ* el cumplimiento de las mismas³⁰. En ningún momento, las autoridades estatales cuestionaron la facultad de la CIDH de emitir tales medidas, o de su deber, como Estado Parte a la OEA de cumplirlas. Posteriormente, desde el Ejecutivo se han emitido pronunciamientos públicos que dan cuenta de los mecanismos adoptados por el Estado “para dar cumplimiento a las medidas otorgadas por la CIDH”³¹. Entre estos, figura la creación de un Plan de Recuperación Territorial para los Pueblos indígenas³².

Por su parte, en 2019 el gobierno mexicano informó a través de un comunicado de prensa, los avances logrados a partir del trabajo conjunto con la CIDH, para evaluar la situación del país dentro del sistema de casos y peticiones de ese organismo. En esa oportunidad, México indicó que “(...) con el objetivo de *dar la debida atención a las múltiples peticiones y medidas cautelares* relacionadas, el Gobierno de México mantiene acercamientos constantes con la Secretaría Ejecutiva de la CIDH. Ello ha incluido el impulso y suscripción de acuerdos de solución amistosa, así como múltiples reuniones de trabajo que involucran a los peticionarios y sus representantes *para un cumplimiento más eficaz de lo ordenado por la Comisión*”³³.

²⁷ CR Hoy. “Costa Rica invita a CIDH a ver avance de medidas en pueblos indígenas”. Publicado el 19 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.crhoy.com/nacionales/costa-rica-invita-a-la-cidh-a-ver-avance-de-medidas-en-pueblos-indigenas/>.

²⁸ CIDH. Resolución 16/15. Medida Cautelar 321-12. Pueblo indígena Teribe y Bribri de Salitre respecto de Costa Rica. 30 de abril de 2015.

²⁹ CIDH. Comunicado de Prensa. “CIDH repudia asesinato de líder indígena bribri, beneficiario de medidas cautelares en Costa Rica”. Publicado el 22 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/078.asp>.

³⁰ Costa Rica. Gobierno del Bicentenario. “Recuperación de tierras indígenas en Salitre fortalece cumplimiento del país de medidas cautelares de la CIDH”. Publicado el 10 de junio de 2019. Disponible en: <https://presidencia.go.cr/comunicados/2019/06/recuperacion-de-tierras-indigenas-en-salitre-fortalece-cumplimiento-del-pais-de-medidas-cautelares-de-la-cidh/>.

³¹ Costa Rica. Gobierno del Bicentenario. “Recuperación de tierras indígenas en Salitre fortalece cumplimiento del país de medidas cautelares de la CIDH”. Publicado el 10 de junio de 2019. Disponible en: <https://presidencia.go.cr/comunicados/2019/06/recuperacion-de-tierras-indigenas-en-salitre-fortalece-cumplimiento-del-pais-de-medidas-cautelares-de-la-cidh/>.

³² Costa Rica. Gobierno del Bicentenario. “Recuperación de tierras indígenas en Salitre fortalece cumplimiento del país de medidas cautelares de la CIDH”. Publicado el 10 de junio de 2019. Disponible en: <https://presidencia.go.cr/comunicados/2019/06/recuperacion-de-tierras-indigenas-en-salitre-fortalece-cumplimiento-del-pais-de-medidas-cautelares-de-la-cidh/>.

³³ Gobierno de México. Comunicado de Prensa No. 014. “Gobierno de México trabaja con la CIDH para mejorar la atención en casos pendientes de DDHH”. Publicado el 24 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/gobierno-de-mexico-trabaja-con-la-cidh-para-mejorar-atencion-de-casos-pendientes-en-derechos-humanos?state=published>.

Manifestaciones similares se encuentran, por ejemplo, en los informes anuales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú, donde resumen los casos y medidas cautelares contra ese país que anualmente se emiten desde la CIDH. En estos informes, por ejemplo, Perú informa sobre actividades de cumplimiento, tales como “(...) convocar reuniones de trabajo con los beneficiarios de medidas cautelares concedidas vigentes y sus representantes legales, con la finalidad de crear un espacio que canalice sus demandas y observaciones, respecto de las medidas dispuestas por las instituciones del Estado peruano correspondientes, para concretar lo dispuesto por la CIDH en relación con las medidas cautelares concedidas”³⁴.

Estas son pocas manifestaciones a nivel nacional, con que reflejan la posición de los Estados con respecto a las MCs. Por un lado, tenemos a países como Colombia, que desde sus más altos estamentos hacen declaraciones públicas con respecto a la exigibilidad de las medidas, de cara a las obligaciones internacionales en Ecuador, y garantizan su cumplimiento a través de mecanismos constitucionales no específicamente diseñados para tal efecto. Ecuador, por su parte, ha creado un procedimiento judicial propio para darles cumplimiento, que ya ha sido activado por la Corte Constitucional. Otros países, como Costa Rica y México, han hecho pronunciamientos desde el Ejecutivo para reportar el cumplimiento con estas medidas, y además, han diseñado estrategias y políticas para darles seguimiento. Finalmente, en el caso del Perú, se estila incorporar a los beneficiarios en reuniones para “dar cumplimiento” a las medidas. Queda claro pues, que no existe contradicción ni duda, desde varios países de la región, sobre su obligación de hacer cumplir las MCs a nivel interno, tampoco sobre la facultad de la CIDH de emitir las. Más que meras declaraciones, ello se verifica en actos estatales concretos y verificables tendientes a asegurar ese cumplimiento.

b. Los pronunciamientos de la Asamblea General de los Estados Americanos, reafirman la competencia de la CIDH para otorgar medidas cautelares.

En conjunto con lo anterior, se puede constatar el acuerdo de los Estados Americanos de que la CIDH tiene facultades legítimas para emitir medidas interinas de protección, como parte de las funciones dadas en el marco del artículo 53.e de la Carta de la OEA, que crea y establece a la Comisión Interamericana como uno

³⁴ Procuraduría Pública Especializada Supranacional. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. Informe Anual 2016. Disponible en: “(...) <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/10/Informe-Anual-2016-PP-SUPRANACIONAL.pdf> <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/10/Informe-Anual-2016-PP-SUPRANACIONAL.pdf>

de sus órganos principales³⁵. La Carta de la OEA además, le otorga a la CIDH un mandato amplio para promover y proteger los derechos humanos en la región. Así, el artículo 106 dispone:

“(...) Habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia. Una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia”.

En aras de cumplir con este mandato, la CIDH ha venido emitiendo medidas cautelares por más de tres décadas, “logrando consolidar una herramienta eficaz para proteger los derechos fundamentales de los habitantes de los 35 Estados que se encuentran bajo la competencia de la Comisión Interamericana”³⁶. La facultad de la CIDH de solicitar la adopción de acciones urgentes o dictar medidas cautelares refleja una práctica común en el derecho internacional de derechos humanos.

Dicha práctica además, ha sido aceptada durante años y de manera reiterada por los Estados de la Asamblea General de los Estados Americanos en múltiples resoluciones. En éstas, se ha exhortado a los Estados de la Región a cumplir con las recomendaciones de la CIDH, sin especificar cuáles, y ha reiterado la necesidad de que la CIDH especifique criterios para el otorgamiento de las mismas³⁷. De manera específica, en la Resolución No. 1663 de 1999, donde se estableció el Programa Interamericano de Derechos Humanos, indicó, *inter alia*:

“(...)En efecto, la primordialidad de la “promoción de la observancia y defensa” como función de la Comisión la establecen la Convención y sus reglamentos, al estatuir primordialmente como mecanismos para su cumplimiento el sistema de protección a través del procesamiento de comunicaciones individuales, el sistema de monitoreo e informes sobre situaciones generales, los mecanismos de medidas cautelares y

³⁵ Carta de la Organización de los Estados Americanos. Firmada en la IX Conferencia Internacional Americana del 30 de abril de 1948, celebrada en Bogotá. Entrada en vigencia el 13 de diciembre de 1951.

³⁶ CIDH. “La historia y marco jurídico de las medidas cautelares”. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/sobre-cautelares.asp>

³⁷ OEA. AG/RES. 1701 (XXX-O/00). EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA SU PERFECCIONAMIENTO Y FORTALECIMIENTO (Aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2000).

*preventivas, las recomendaciones y estudios realizadas para la Organización y sus miembros*³⁸.

Más adelante, en la Resolución 2128 sobre las recomendaciones al Informe Anual de la CIDH, se exhorta de manera específica a los Estados a que:

*“(…) [d]en seguimiento a las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, incluyendo, entre otras, las medidas cautelares”*³⁹.

Estos son solo algunos ejemplos, a partir de los cuales se pueden emitir varias conclusiones. La primera, es que los Estados de la Región reconocen que la emisión de medidas cautelares por parte de la CIDH forma parte del mandato amplio otorgado a ésta en el artículo 106 de la Carta de la OEA. En segundo lugar, que los Estados reconocen al mecanismo de las medidas cautelares como uno efectivo para la promoción y protección de derechos humanos, así como la necesidad de que los Estados las cumplan adecuadamente; y, la necesidad de perfeccionar el mecanismo, de cara a brindar más seguridad jurídica tanto a Estados como a solicitantes.

c. La Corte IDH ha reconocido el carácter vinculante de las medidas cautelares.

La CorteIDH, como se dijo, es un órgano independiente de la OEA, y el máximo tribunal de la región en materia de DDHH. Con respecto a la CADH, y las obligaciones estatales con respecto a ésta, la Corte es su máximo interprete⁴⁰. Esto supone que, si existiera alguna incompatibilidad entre las facultades de la CIDH y el otorgamiento de medidas cautelares, sería el tribunal el primero en establecer ese límite. Esto lo ha hecho, por ejemplo, cuando la CIDH no ha respetado ciertos plazos de presentación de casos a la Corte IDH⁴¹, o se ha excedido en su competencia material⁴².

Con respecto a la exigibilidad de cumplimiento de las cautelares, indicó la CorteIDH en el Asunto de las *“Penitenciarías de Mendoza respecto de Argentina”*, que:

“(…) el fin último de la Convención Americana es la protección eficaz de los derechos humanos y, en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la misma, los Estados deben dotar a sus disposiciones de un efecto útil (effet

³⁸ OEA. AG/RES. 1663 (XXIX-O/99) PROGRAMA INTERAMERICANO DE PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (Resolución aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 1999).

³⁹ OEA. AG/RES. 2128 (XXXV-O/05) OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES AL INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 7 de junio de 2005)

⁴⁰ Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.

⁴¹ Corte IDH. Caso Cayara Vs. Perú. Excepciones Preliminares. Sentencia de 3 de febrero de 1993. Serie C No. 14.

⁴² Corte IDH. Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Excepciones Preliminares. Sentencia de 4 de febrero de 2000. Serie C No. 67.

utile), lo cual implica la implementación y cumplimiento de las resoluciones emitidas por sus órganos de supervisión, sea la Comisión y la Corte. En consecuencia, la presentación ante la Corte de una solicitud de medidas provisionales por parte de la Comisión no es motivo para que el Estado no adopte las providencias necesarias con el fin de atender la solicitud de medidas cautelares de protección, en caso de haber sido solicitadas por la Comisión, mientras la Corte o su Presidente deciden respecto de la solicitud de medidas provisionales”⁴³.

Queda demostrado, por tanto, que la facultad de emitir medidas provisionales se inserta en las facultades generales otorgadas a la CIDH con respecto a la promoción y protección de derechos humanos. La CIDH ha emitido estas medidas por más de cuatro décadas, tiempo en el cual, si bien algunos Estados han cuestionado la forma de motivar y otorgarlas, no han puesto en duda la facultad de la Comisión para emitir las, y muy pocas veces, la obligatoriedad de cumplirlas. En varios países se han establecido mecanismos especiales para su cumplimiento, que van desde garantías judiciales específicamente diseñadas para este efecto, como políticas públicas que se construyen para casos específicos. Asimismo, vemos que existen a nivel estatal, órganos especializados para dar seguimiento y verificar el cumplimiento de las MCs, así como pronunciamientos de altas cortes locales que afirman esa exigibilidad.

Desde el SIDH, las resoluciones de la Asamblea General de la OEA, y la jurisprudencia de la Corte IDH, también reconocen la potestad de la CIDH de emitir cautelares, así como el rol de los Estados Partes a la CADH de cumplirlas, en observancia del principio de buena fe y *pacta sunt servanda*, especialmente con respecto a la Carta de la OEA. Si bien en algún momento ciertos países trataron eliminar esta potestad, finalmente esta se conservó, sobreviviendo una fuerte arremetida de ciertos detractores. Posiblemente este último es la mejor prueba de que se reconoce esa facultad, y la exigibilidad hacia los estados de cumplirlas.

III. LAS MEDIDAS CAUTELARES EN LOS CASOS “PABÓN Y OTROS” Y “GLAS ESPINEL”.

1. Análisis de los argumentos de la CIDH para el otorgamiento de MCs a Paola Pabón y otros.

⁴³ Corte IDH. Asunto de las Penitenciarías de Mendoza respecto Argentina. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2004.

Como se indicó, en diciembre de 2019, la CIDH otorgó medidas cautelares en pavor de la Prefecta de Pichincha, Paola Pabón, que estaba detenida preventivamente, tras haber sido acusada de desestabilización, en el marco del paro nacional. Asimismo, en esta medida se consideraron como beneficiarios a Virgilio Hernández y Christian Gonzáles, igualmente afines al Correísmo.

Con respecto al requisito de gravedad, en el caso Paola Pabón y otros, la Comisión encontró pertinente mencionar que hizo una visita a Ecuador del 28 al 30 de octubre de 2019, con la finalidad de observar la situación de los derechos humanos en el país, en el marco de las protestas sociales que se llevaron a cabo entre el 3 y el 13 de octubre. La CIDH visitó el Centro de Rehabilitación Social Mixto Regional Sierra Centro Norte Cotopaxi, donde constató el clima de persecución que hay en el establecimiento, mismo que aumentó cuando la delegación y Paola Pabón se reunieron. Además, se indicó que fue imposible realizar una entrevista en adecuadas condiciones, esto debido a la actitud que mostraron las autoridades de la cárcel. Asimismo, la Comisión informó que obtuvieron un consentimiento previo, otorgado por el Estado, mediante el cual se facilitan las entrevistas con los privados de libertad y el acceso a las cárceles en estas situaciones. Sin embargo, la delegación fue hostigada en su estancia y más aún al momento de sacar fotografías con flash, a pesar de que estas eran parte de la información que recababan.

De igual manera, visitaron el Centro de Detención Provisional de Libertad masculino “El Inca”, en que se encontraba Christian González. En la entrevista entre las partes, se conoció que el propuesto beneficiario ya era objeto de persecución antes de las protestas, pues vehículos no identificados lo seguían.

Entre los indicios puestos en consideración para valor la situación de riesgo de los propuestos beneficiarios, además de las amenazas y actos de persecución que tendrían relación con su posición de líderes de la oposición política, se destaca la forma en la que se realizó el allanamiento para posterior detención de Paola Pabón, las declaraciones de autoridades donde se les acusa de responsables de los altercados ocurridos en octubre y, de acuerdo a lo indicado por los solicitantes, las amenazas de muerte en su contra. Por ello, la Comisión considera prudente deducir que su situación de riesgo ha empeorado y se encuentran, en mayor medida, expuestos a la materialización directa de daños irreparables a su integridad personal y a sus derechos a la vida. Prueba de esto es el supuesto descubrimiento de armas blancas en la celda de Paola Pabón y en celdas cercanas a la suya.

El Estado no mencionó que se haya realizado una investigación de la situación de riesgo de los propuestos beneficiarios. Por ello, la Comisión considera que las circunstancias personales en las que se encuentran

los propuestos beneficiarios, tomando en consideración su perfil y su identificación como oposición política, aumenta las posibilidades de que agresores atenten contra sus personas.

Debido a lo expuesto anteriormente, la Comisión considera que no existen suficientes elementos para desestimar los argumentos que fueron presentados por los solicitantes, en relación con la situación de riesgo a la vida e integridad en la que se encuentran Paola Pabón, Virgilio Hernández y Christian González, dentro de su privación de libertad. Y, según el estándar prima facie aplicable, la CIDH concluyó que está suficientemente argumentada la existencia de una situación de grave riesgo, relacionada con la integridad personal y los derechos a la vida de los señores Hernández y González y de la señora Pabón.

Respecto al requisito de urgencia, la Comisión manifestó que, ante la magnitud de las amenazas expresadas y la inexistencia de medidas necesarias para asegurar los derechos de los propuestos beneficiarios, privados de libertad, estos se encuentran expuestos a la materialización de una violación de sus derechos. Por ello, el Estado tiene la obligación de, en el menor tiempo, implementar las medidas que considere necesarias para protegerlos.

Respecto al requisito de irreparabilidad, la Comisión menciona que la posible afectación de los derechos a la integridad personal y a su vida constituye una máxima situación de irreparabilidad; según lo explicado anteriormente, esto se cumple en el caso de la señora Pabón y los señores González y Hernández. Además, con respecto a la señora Pabón, actual Prefecta de Pichincha, la Comisión hizo un llamado al Estado con el fin de que se respete los derechos políticos de las personas elegidas por voto popular; pues, los solicitantes informaron a la Comisión que ella podría perder su cargo por encontrarse privada de libertad.

2. Análisis de gravedad, urgencia e irreparabilidad en las medidas cautelares otorgadas a Jorge Glas.

Resulta importante destacar que en el marco del escrito de otorgamiento de cautelares a favor del exvicepresidente Glas, la CIDH recordó que las MCs “se otorgan en situaciones graves y urgentes, y en aquellas que tales medidas se consideran necesarias para prevenir un daño irreparable a las personas”. Además, aclaró que su pronunciamiento no va ligado a si el propuesto beneficiario tiene responsabilidad penal en los hechos por los que es imputado, pues su análisis se relaciona únicamente con los parámetros de gravedad, urgencia y riesgo de daño irreparable, a la luz de lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento.

Por su parte, el Estado de Ecuador alegó la existencia de un proceso judicial en contra del beneficiario, y argumentó que estas cuestiones no le corresponden a la CIDH analizar en el contexto de una solicitud de

cautelares, sino en el marco de una petición individual. Además, el Estado no informó si se realizará un estudio de la situación de riesgo en la que se encuentra el propuesto beneficiario, esto debido a su escenario personal y su perfil.

La Comisión consideró que no existen suficientes elementos para desestimar los argumentos que fueron presentados por los solicitantes, en relación con la situación de riesgo a la vida e integridad en la que encontraban, dentro de su situación de privación de libertad. Asimismo, la Comisión resalta el hecho de que el centro carcelario donde se encontraban los beneficiarios estaba en malas condiciones, llegando a albergar internos con tuberculosis o VIH-SIDA, por ello, identificando por tanto el estado de riesgo al propuesto beneficiario, pues se encuentra expuesto a adquirir las enfermedades mencionadas.

La Comisión obtuvo información sobre una supuesta amenaza al presunto beneficiario, donde otros privados de libertad le hicieron saber que, si el Gobierno no mejoraba la situación dentro de las cárceles del país, lo iban a asesinar. Esta situación es considerada preocupante y resalta el nivel de vulnerabilidad y exposición del propuesto beneficiario, puesto que incrementa la gravedad del riesgo.

La Comisión concluyó, basándose en el estándar prima facie, que está suficientemente argumentada la existencia de una situación de grave riesgo, relacionada con la integridad personal y los derechos a la vida del señor Jorge David Glas.

En lo que se refiere al requisito de urgencia, la Comisión manifiesta que, ante la magnitud de las amenazas expresadas y la inexistencia de medidas necesarias para asegurar los derechos del propuesto beneficiario, privado de libertad, se encuentra expuesto a la materialización de una violación de sus derechos. Por ello, el Estado tiene la obligación de, en el menor tiempo, implementar las medidas que considere necesarias para protegerlo.

Respecto al requisito de irreparabilidad, la Comisión menciona que la posible afectación de los derechos a la integridad personal y a su vida constituye una máxima situación de irreparabilidad; según lo explicado anteriormente, esto se cumple en el caso del sr Jorge Glas.

De acuerdo con los antecedentes identificados, la CIDH manifiesta que el presente asunto tiene prima facie los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad; mismos que se encuentran en el artículo 25 del Reglamento.

IV. CONCLUSIONES.

- Las medidas cautelares que otorga la CIDH son mecanismos interinos de protección, que toda corte u organismo cuasi jurisdiccional puede otorgar. La finalidad de estas medidas no es decidir del fondo de una cuestión, sino evitar que una violación se pueda dar, afectando la ejecución de una eventual sentencia de un proceso en curso, o impidiendo que se de un daño irreparable. En el SIDH, estas medidas no necesitan estar ancladas a un proceso contencioso para ser otorgadas.
- A pesar de su naturaleza reglamentaria y no convencional, la potestad de la CIDH de otorgar medidas cautelares responde a las facultades generales otorgadas en la Carta de la OEA, con respecto a la promoción y protección de derechos humanos en la región. La obligación de cumplir con éstas deriva del principio de *pacta sunt servanda*, con respecto a la Carta.
- Existe amplia evidencia de que en general, los Estados americanos no niegan la facultad de la CIDH de otorgar cautelares; más bien intentan cumplirlas, creando diversos mecanismos para tal efecto. Los cuestionamientos que existen a esa facultad, y los intentos por menoscabar ese mecanismo, son más bien resultado de cuestiones políticas en ciertos países, que no parecen subsistir en el tiempo ni afectar el cumplimiento por parte de los Estados. Incluso en el caso reciente de Ecuador, y a pesar de cierta resistencia de algunas autoridades, se terminó indicando que estas se cumplirían.
- Con respecto a los efectos de las medidas cautelares, es menester indicar que su emisión no supone una decisión sobre a. la existencia de violaciones concretas a DDHH, pues eso se resuelve exclusivamente en el mecanismo de peticiones individuales; y b. sobre el Estado de inocencia o culpabilidad a nivel interno de los beneficiarios de las medidas. En este sentido, resulta preocupante que algunos de los beneficiarios de las recientes medidas otorgadas contra Ecuador, utilicen el mecanismo, que está diseñado para proteger derechos humanos, de manera distorsionada y con fines políticos. No es real – ni tampoco posible- que la CIDH decretara la existencia de persecución, supuestas violaciones al debido proceso o la inocencia de Pabón, Glas o los otros beneficiarios al emitir las medidas cautelares. Resulta desleal y sospechoso que se engañe así a la opinión pública, especialmente cuando ello proviene de políticos que durante años, desconocieron tales facultades y entorpecieron su adecuado funcionamiento.
- Dicho esto, es de reprochar igualmente, el discurso de algunos funcionarios públicos con respecto a estas medidas. La única respuesta que debe dar un Estado responsable con sus obligaciones en materia de derechos humanos, es la de aceptar su cumplimiento y garantizar su ejecución.