

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: "[l]a Sala, o cuando sea pertinente, su Presidente, podrá, a solicitud alguna de las partes o de cualquier otra persona

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.

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 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.

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 [...]”.

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

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").

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.

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

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 darle su pleno sentido y permitir que el régimen de protección de los derechos humanos a cargo de la Comisión y de la Corte adquiera 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[a] 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[e] 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[ya] otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

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

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.*

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

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 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:

[l]a 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

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.

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.

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 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

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

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.

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 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:

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

¹⁹ Cfr. *Casos Velásquez Rodríguez, Fairén Garbí 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.

[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 inocua 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.

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

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.

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

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 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

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 Paquiyaui*. 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 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.

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 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 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:

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.

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

[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 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:

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.

[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 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

³² *Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awás 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 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

Leonardo A. Franco

Manuel Ventura Robles

Margarette May Macaulay

Rhadys Abreu Blondet

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

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.