

MEDIDAS CAUTELARES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: PERSPECTIVAS PARA SU CUMPLIMIENTO EN EL CASO ECUATORIANO

 *Felipe Castro-León*

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

RESUMEN

El presente artículo analiza las medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el contexto de la protección de derechos fundamentales, con especial atención al caso ecuatoriano. A través del estudio del caso Fernando Villavicencio, en el que la Corte Constitucional del Ecuador resolvió mediante acción por incumplimiento la Sentencia No. 25-14-AN y acumulado, se examina la eficacia de las medidas cautelares en la protección de derechos y su aplicación en la normativa interna.

ABSTRACT

This article analyzes the precautionary measures issued by the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) in the context of the protection of fundamental rights, with special attention to the Ecuadorian case. Through the study of the Fernando Villavicencio case, in which the Constitutional Court of Ecuador resolved through a compliance action the Judgment No. 25-14-AN and its accumulation, it examines the effectiveness of precautionary measures in protecting rights and their application in domestic regulations.

PALABRAS CLAVE: Medidas cautelares, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Corte Constitucional, acción por incumplimiento, derechos humanos.

KEYWORDS: Precautionary measures, Inter-American Commission on Human Rights, Constitutional Court, action for non-compliance, human rights.

JEL CODE: K32; K41

RECIBIDO: 24/12/2024

ACEPTADO: 25/12/2024

DOI: 10.26807/rfj.v2i16.519

INTRODUCCIÓN

El presente artículo busca analizar el rol que tienen las medidas cautelares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante “SIDH” o “Sistema Interamericano”). En tal sentido, se abordará el rol que tiene la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH”), así como los requisitos fundamentales para que las pueda conceder.

En función de lo anterior, se abordará la normativa internacional pertinente. En concreto, se desarrollarán las normas convencionales que reconocen a las como una práctica en la región de más de 30 años. Si bien la atribución de la CIDH ha sido cuestionada debido a que no se encuentra expresamente prevista en un tratado internacional ratificado por los Estados de la Organización de Estados Americanos (en adelante “OEA”), la práctica a nivel internacional más bien demuestra una aceptación generalizada como un mecanismo para la protección de los derechos humanos en la región.

Una vez desarrollados estos aspectos, se desarrollará el mecanismo contemplado en el ordenamiento jurídico ecuatoriano para hacer cumplir estas decisiones. Al respecto, se analizará la acción por incumplimiento como una garantía jurisdiccional contemplada en la Constitución del Ecuador.

Posteriormente, se analizará la Sentencia No. 25-14-AN/21 y acumulado emitida por la Corte Constitucional. Este caso se refiere a las medidas cautelares concedidas por la CIDH en favor de Cléver Jiménez, Fernando Villavicencio y Carlos Figueroa en el año 2014. En dicho caso, se presentaron dos demandas de acción por incumplimiento razón por la cual la Corte Constitucional resolvió su procedencia.

En función de lo anterior, por medio del análisis de un caso concreto, se podrá analizar las perspectivas del cumplimiento de las medidas cautelares en el Ecuador. De tal manera, se desarrollará a la acción por incumplimiento como un mecanismo adecuado para el efecto, así como el rol que tiene la CIDH para que se lo pueda activar a nivel interno.

LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Las medidas cautelares son mecanismos de protección con la que cuentan las personas para evitar que existan vulneraciones a sus derechos humanos reconocidos en el SIDH. La emisión de estas medidas le corresponde a la CIDH, mismas que se encuentran reguladas en el artículo 25 del Reglamento de la CIDH que dispone:

“1. 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 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”. (2013)

La redacción de este artículo responde a una reforma realizada en el año 2013, misma que fue aprobada por la CIDH en su 147 periodo ordinario de sesiones. El contexto de esta reforma se debió al denominado proceso de fortalecimiento del SIDH. Tal como lo menciona Simón Confirti, este proceso respondió a los cuestionamientos que se realizaron sobre las competencias, facultades, procedimientos, prácticas y decisiones de la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”) (Conforti, 2013, p. 27).

Entre los aspectos que se cuestionaron en dicha época fue justamente si la CIDH tenía o no competencia para emitir medidas cautelares. En concreto, se sostenía que dicha atribución no se desprendía de una norma convencional, sino reglamentaria interna de la CIDH.

En efecto, de una primera lectura del artículo 25 del Reglamento, se desprende que la posibilidad de conceder medidas cautelares no está reconocida expresamente ni en la Carta de la Organización de Estados Americanos ni en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “CADH”), normas convencionales del Sistema Interamericano. En el caso del artículo 106 de la Carta de la OEA creó que la CIDH con la función de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”. Por su parte, el artículo 41 numeral b de la CADH desarrolla establece de forma concreta que la CIDH puede

formular recomendaciones respecto de la adopción de medidas en favor de los derechos humanos. Esta norma se reproduce en el artículo 18.b del Estatuto de la Comisión.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo XIII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas señalado en el Reglamento de la CIDH contempla la posibilidad de tramitar peticiones y comunicaciones en casos de desaparición forzada de personas. En el caso de las medidas cautelares, las incluye de forma expresa como una posibilidad que tienen las personas para solicitarlas conforme el trámite desarrollado en las normas interamericanas.

En definitiva, más allá del origen normativo de las medidas cautelares, son una realidad en el Sistema Interamericano. Tal como lo menciona Liliana Tojo, el artículo 25 “recoge una práctica ya instalada que se remonta al Reglamento aprobado en el año 1980 y que guarda estrecha relación con la puesta en funcionamiento de la Corte IDH, la cual, como ya se indicó, cuenta entre sus atribuciones el dictado de medidas provisionales” (2019, p. 919).

Finalmente, las medidas cautelares deben diferenciarse de las medidas provisionales, pese a que su naturaleza es la misma. En virtud del artículo 63 de la CADH las medidas provisionales corresponden otorgar a la Corte IDH en situaciones de extrema gravedad y urgencia para evitar daños irreparables a los derechos. Estas medidas se distinguen de aquellos casos que están ya en conocimiento de la Corte IDH y aquellos que no. En los primeros de ellos corresponde solicitar a las víctimas o presuntas víctimas y en el segundo a la CIDH, conforme el artículo 27 del Reglamento de la Corte IDH.

LOS REQUISITOS DE LAS MEDIDAS CAUTELARES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Del propio Reglamento de la CIDH se pueden desarrollar los requisitos que se deben reunir para que la CIDH otorgue medidas cautelares. En virtud de lo anterior, se procederá a analizar el artículo 25 del Reglamento. El numeral 1 del artículo 25, además de los fundamentos jurídicos internacionales que permiten a la CIDH conceder medidas cautelares, especifica que las mismas pueden otorgarse de oficio o a petición de parte. En

el caso de las solicitudes de parte, en la Resolución 3/2018 la CIDH reconoció el incremento exponencial de las mismas, razón por la cual creó dentro de la Secretaría Ejecutiva una Sección de Medidas Cautelares para que las analice (CIDH, 2018).

Otro aspecto señalado en el numeral 1 del artículo 25 se refiere a que las medidas cautelares no necesariamente deben guardar relación con una petición individual. Esto quiere decir que las peticiones que se tramitan de conformidad con el artículo 44 y siguientes de la CADH pueden o no plantear una solicitud de medidas cautelares de forma conjunta a la de revisión de la situación de vulneración a derechos humanos. En el otro sentido, una situación que requiera la necesidad de medidas cautelares no deriva necesariamente en la tramitación de una petición individual.

En cuanto a los requisitos para que procedan medidas cautelares, los numerales 1 y 2 del artículo 25 señalan que debe tratarse de situaciones que “presenten un riesgo de daño irreparable a las personas”. En tal sentido, la CIDH debe evaluar tres aspectos: i) gravedad de la situación; ii) urgencia de la situación; y, iii) daño irreparable.

En cuanto a la gravedad de la situación, el numeral 2 del artículo 25 señala que debe tratarse de un serio impacto que el acto u omisión puede tener sobre los derechos protegidos por la CADH o que, si se trata de un caso pendiente de tramitarse en el Sistema Interamericano, tenga un impacto en el mismo. Sobre este último aspecto, por ejemplo, de la propia página de la CIDH se desprende que estas medidas pueden servir para impedir la ejecución de decisiones de diferente índole “cuando se alega que su ejecución podría tornar ineficaz una eventual decisión de la CIDH sobre una petición individual” (CIDH, 2024). En concreto, se menciona casos en los que la CIDH ha instado al Estado suspender la aplicación de la pena de muerte para que las presuntas vulneraciones a derechos puedan ser analizadas en las peticiones individuales (CIDH, 2024).

Por otro lado, para valorar la situación de gravedad, la CIDH ha tomado en cuenta aspectos contextuales (Tojo, 2019, p. 919). De esta forma, por ejemplo, en el Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas, señaló aspectos como el tenor de las amenazas, los antecedentes de agresiones, actos directos de agresión, incremento de amenazas o la incitación a la violencia (CIDH, 2011, p. 390).

Sobre la urgencia, el Reglamento menciona que la CIDH analiza si de la información proporcionada se desprende que el riesgo o la amenaza son inminentes y pueden materializarse. En función de lo anterior, por ejemplo, la Resolución 3/2018 planteó situaciones en las que las medidas cautelares se desactivaron en relación con la información proporcionada. La razón detrás se debe principalmente al paso del tiempo, mismo que puede ser un indicador que señale la reducción del riesgo o amenaza. Entre los casos donde se desactivaron las solicitudes a la luz de la resolución están aquellas donde no se haya solicitado información al Estado o no se cuente con información actualizada de al menos 6 meses y aquellas donde se haya solicitado información y no se contó con respuesta en el plazo establecido.

Finalmente, el daño irreparable se refiere a afectaciones a los derechos humanos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización. Uno de los casos más recurrentes que han motivado a la CIDH para emitir medidas cautelares son aquellos en los que la vida o integridad de las personas se ha visto comprometida. En función de lo anterior, la Resolución 3/2018 expresamente señaló casos en los cuales no se estaría frente a esta situación:

“Considera en este sentido que, en general, el mecanismo de medidas cautelares no ha sido estimado idóneo para abordar solicitudes que versan estrictamente sobre asuntos o pretensiones tales como: i) supuestas faltas al debido proceso y protección judicial en el marco de procesos penales o civiles (Artículos 8 y 25 de la CADH y Artículo XVIII de la Declaración Americana); ii) determinar la compatibilidad en abstracto de una normativa a la Convención Americana u otros instrumentos aplicables; iii) pago de compensaciones pecuniarias, que incluyen procesos civiles, mercantiles y pensiones; iv) despidos alegadamente injustificados de empresas privadas o públicas de funcionarios no electos popularmente, pago de salarios, determinaciones sobre ascensos y vacaciones; v) embargos de carácter mercantil o civil y desalojos en los que no se alegan situaciones de riesgo adicionales al derecho a la propiedad privada; vi) solicitudes de recursos o apoyos económicos; y vii) trámites meramente administrativos, entre los que se incluyen, la emisión de certificaciones, hacer expeditos procedimientos y resoluciones declaratorias” (CIDH, 2018).

Si se observa en perspectiva general dichos casos, podemos afirmar que se refieren a situaciones en las que existe aún la posibilidad para que los Estados puedan reparar los derechos que posiblemente se han vulnerado. Por lo tanto, no entran dentro del margen general de posibilidades que la CIDH contempla para concederlas.

Finamente, uno de los requisitos contemplados en el numeral 3 del artículo 25 es que las personas que se beneficien de las medidas cautelares deben ser determinados o determinables. Lo anterior no excluye que la petición sea presentada por terceros, mismos que deben incluir la información sobre los potenciales beneficiarios (Tojo, 2019, p. 919).

Ahora bien, este requisito de los beneficiarios determinado o determinables sigue la misma lógica del artículo 44 de la CADH plantea respecto de quienes pueden plantear peticiones individuales al Sistema Interamericano. En tal sentido, la CIDH en dichos casos ha señalado que “para que una petición sea admisible deben existir víctimas concretas, individualizadas y determinadas, o se refieran a un grupo de víctimas específico y definido compuesto de individuos determinables” (Caso Mario Roberto Chang Bravo vs. Guatemala, 2008, p. 38). Esto quiere decir, para la determinación de beneficiarios, el Reglamento señala criterios como la ubicación geográfica o su pertenencia o vínculo a un grupo, pueblo, comunidad u organización, lo cual permite justamente establecer de quienes se trata.

Los requisitos antes desarrollados responden a la naturaleza de estas medidas. Es decir, se tratan mecanismos de protección para las personas en las Américas que buscan evitar que violaciones a sus derechos humanos les ocasionen daños irreparables. A partir del proceso de fortalecimiento del SIDH, lo que se ha buscado es dar una mayor racionalidad al otorgamiento de medidas y de esta forma no desnaturalizar a este mecanismo.

EL PROCEDIMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

El artículo 25 del Reglamento de la CIDH contempla igualmente algunas fases internas que debe seguir la CIDH en la tramitación de las medidas cautelares. En cuanto a los aspectos formales de la solicitud, el numeral 4 del artículo 25 señala que deben presentarse a la CIDH, señalando de forma expresa:

“a. los datos de las personas propuestas como beneficiarias o información que permita determinarlas;

- b. una descripción detallada y cronológica de los hechos que sustentan la solicitud y cualquier otra información disponible; y
- c. la descripción de las medidas de protección solicitadas”. (2013)

Una vez recibida la solicitud de medidas cautelares, el numeral 5 del artículo 25 dispone que la CIDH debe requerir al Estado señalado la información sobre la situación demandada. La salvedad de requerir información se encuentra cuando exista la necesidad de actuación mucho más efectiva “cuando la inmediatez del daño potencial no admita demora”. En principio, todas las situaciones que requieran medidas cautelares necesitan actuación inmediata, sin embargo, esta disposición permitiría afirmar que existen casos que requieren actuación más inmediata que otros.

Adicional a los requisitos esenciales que forman parte de la naturaleza de las medidas cautelares, están los criterios que debe analizar la CIDH conforme el numeral 6 del artículo 25. Entre dichos criterios se contempla la denuncia previa ante autoridades nacionales, la identificación individual de los beneficiarios y su expresa conformidad si es presentada por un tercero, salvo que la ausencia de consentimiento esté justificada.

Una vez que se ha procedido con el análisis de la solicitud, el numeral 7 del artículo 25 señala que la CIDH debe emitir un resolución que contemple las siguientes posibilidades: otorgamiento, ampliación, modificación y levantamiento. Esta obligación incluida en la reforma de 2013 le establece a la CIDH una carga de argumentación sobre las medidas cautelares. En contraste con lo ocurrido en situaciones anteriores, la CIDH podía conceder medidas cautelares sin la necesidad de señalar las razones para hacerlo.

En función de lo anterior, cuando la CIDH ha otorgado medidas cautelares debe evaluar periódicamente su cumplimiento. En tal sentido, conforme los numerales 9, 10 y 11, el Estado puede solicitar su levantamiento o la CIDH puede directamente dar seguimiento a las mismas.

De igual manera, por medio de la reforma de 2013 se buscó dar una mayor claridad al procedimiento adoptado por la CIDH. Si bien muchos de estos pasos o etapas buscan aterrizar en la subsidiariedad del SIDH (Faúndez Ledesma, 2004, pág. 296), pueden a la vez significar que situaciones en las que se requiere premura y actuación inmediata por la CIDH se dilaten.

En todo caso, el impacto de las medidas cautelares de la CIDH no deja de ser significativo. Conforme el último informe anual publicado por la CIDH, en el 2023 recibieron 1133 nuevas solicitudes de medidas cautelares (CIDH, 2023, pág. 697) y concedió y/o amplió en el mismo periodo de tiempo 52 medidas para la protección de 13040 personas o colectivos identificables (CIDH, 2023, pág. 701).

ECUADOR, LOS SISTEMAS INTERNACIONES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS MEDIDAS CAUTELARES

Ecuador se ha caracterizado a nivel internacional de suscribir una serie de tratados internacionales en materia de Derechos Humanos. Por ejemplo, en el ámbito de Naciones Unidas, el Ecuador es el primer país del mundo en ratificar 27 convenios internacionales en esta materia (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2024). De igual manera, en el SIDH ha ratificado los instrumentos de derechos humanos, tal como se desprende del sitio web del Departamento de Derecho Internacional de la OEA (OEA, 2024).

En función de lo anterior, el Ecuador se ha comprometido respetar y garantizar en su territorio los derechos humanos reconocidos en dichos tratados internacionales. En efecto, de conformidad con el artículo 26 de la Convención de Viena de Derechos de los Tratados, los tratados que entran en vigor “obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.

A nivel del sistema interamericano, esta obligación de cumplir con los tratados internacionales ha sido desarrollado por medio del concepto de control de convencionalidad. Al respecto, la Corte IDH ha señalado consistentemente en su jurisprudencia que: “cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos y autoridades están sometidos a aquel, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, lo que exige tomar en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que de este ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana” (Caso Pérez Lucas

y otros Vs. Guatemala, 2024, p. 238).

Lo anterior quiere decir que los Estados incluido el Ecuador, cuando han ratificado un tratado internacional, cualquiera que éste sea, debe cumplirlos de forma directa e inmediata. Incluso, debe adoptar las interpretaciones desarrolladas por los órganos encargados de velar su cumplimiento. En el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos aplicable al caso ecuatoriano, básicamente nos referimos a los tratados ratificados por el Estado y las organizaciones internacionales creadas en el seno de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

En este marco, cabe señalar que cuando hablamos del sistema universal de derechos humanos (ONU) nos referimos a toda la estructura que se encarga de velar por el cumplimiento de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los tratados específicos en la materia. De forma concreta, al Examen Periódico Universal asupciado por el Consejo de Derechos Humanos, a los procedimientos especiales (relatorías, grupos de trabajo y expertos independientes), los mandatos especiales y los órganos de los tratados de derechos humanos (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2024). Por su parte, en el SIDH aterrizamos en la CIDH y la Corte IDH como órganos de protección, promoción y difusión de los derechos humanos en las Américas.

En el caso de las medidas cautelares, éstas se emiten dentro de un sistema de protección de derechos humanos como el SIDH. Tanto la Carta de la OEA como de la CADH, principales tratados internacionales del SIDH, establecen la capacidad de la CIDH para promover la observancia, defensa y respeto de los derechos humanos. En este contexto, las medidas cautelares buscan evitar prevenir que se vulneren los derechos reconocidos en dichos tratados e instrumentos internacionales.

Por consiguiente, cuando la CIDH adopta una decisión que concede una medida cautelar, los Estados están obligados a cumplirla. En otras palabras, dado que los tratados internacionales del SIDH le otorgan a la CIDH la atribución de proteger los derechos en la región, las medidas cautelares deben observarse como mecanismos para garantizar su cumplimiento efectivo. En definitiva, tal como lo señala el artículo 29 de la CADH, no pueden interpretarse sus disposiciones en el sentido que se suprima o limite el ejercicio de los derechos reconocidos en ella, lo cual incluye a las decisiones que adoptan los

organismos encargados de velar por su cumplimiento como la CIDH.

LA ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO COMO MECANISMO PARA HACER EFECTIVAS LAS DECISIONES DE LOS ÓRGANOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como ya se ha dejado sentado, el Ecuador forma parte de dos sistemas internacionales de protección, el Universal y el Interamericano. Estos sistemas se componen de órganos que adoptan decisiones para proteger, promover y desarrollar los derechos humanos reconocidos en tratados e instrumentos internacionales. Para hacer efectivas estas decisiones, el constituyente ecuatoriano ha visto la necesidad de crear un mecanismo de ejecución de dichas decisiones denominado acción por incumplimiento.

Al respecto, el artículo 93 de la Constitución del Ecuador establece que el objeto de la acción por incumplimiento es “la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible”. Esto quiere decir que se puede perseguir mediante esta acción el cumplimiento de: (i) normas jurídicas y (ii) sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos. Esta acción la conoce y resuelve la Corte Constitucional del Ecuador.

Sobre el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, la Corte Constitucional ha señalado que para que proceda esta acción, además de los requisitos legales determinados, se debe establecer si la decisión fue emitida por un organismo internacional de derechos humanos (Sentencia No. 13-21-AN/23, 2023, pág. 16). Para el efecto, la Corte Constitucional debe analizar la naturaleza de la decisión cuyo cumplimiento se demande. Esto incluye el análisis del sistema de protección al que pertenece el organismo del que emana la decisión y las competencias derivadas de los tratados internacionales que las reconocen. En esta línea, la Corte Constitucional al hablar de las decisiones que emite la CIDH por ejemplo ha señalado que:

“Precisamente, a la luz del principio de derecho internacional público, *pacta sunt servanda*, todo tratado en vigor ratificado por el Estado debe ser cumplido de buena fe, sin que sea lícito invocar las disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Por ende, el Estado ecuatoriano se encuentra vinculado por las obligaciones internacionales asumidas al ratificar la CADH, lo cual implica que se han de adoptar las medidas para cumplir las recomendaciones de los informes de fondo de la CIDH, publicados y definitivos” (Sentencia No. 13-21-AN/23, 2023, pág. 18).

Otro aspecto fundamental es que la decisión cuyo cumplimiento se demande contenga obligaciones claras, expresas y exigibles. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional ha diferenciado el tipo de obligaciones que se derivan de las normas que integran el sistema jurídico interno de aquellas decisiones de organismos internacionales de derechos humanos:

“97. Como se ha venido desarrollando en la presente sentencia, la Corte debe tener en cuenta la naturaleza de las decisiones internacionales en materia de derechos humanos y sus diferencias respecto a las normas que integran el sistema jurídico. Las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos establecen obligaciones para el Estado ecuatoriano como sujeto de derecho internacional y no especifican las entidades que deben cumplir la obligación. De ahí que, como ha señalado la Corte Interamericana, los Estados deben identificar los mecanismos de su ámbito interno que les permitan cumplir con sus obligaciones internacionales de forma más adecuada. Por este motivo, estas decisiones se emiten con un mayor grado de generalidad y abstracción, que contrasta con la especificidad que puede encontrarse en las normas infraconstitucionales

98. Por lo anterior, para verificar si una obligación internacional es clara, expresa y exigible, la Corte considera adecuado evaluarlas bajo un umbral inferior a las normas infraconstitucionales, para tomar debida cuenta del mayor grado de abstracción y generalidad con el que suelen emitirse este tipo de decisiones internacionales” (Sentencia No. 28-19-AN/21, 2021, pág. 21).

Lo anterior aterriza en que la Corte Constitucional analiza la existencia de obligaciones claras, expresas y exigibles de las decisiones de organismos internacionales de derechos humanos bajo un umbral de lo abstracto y general. Para el efecto, considera la naturaleza y el contexto en que se emiten este tipo de decisiones, es decir el ámbito internacional. Por lo tanto, los organismos internacionales no podrán determinar de forma específica la institución, mecanismo o proceso específico del Estado cuya decisión se trate, basta con que la obligación sea clara, expresa y exigible.

Para el efecto, la misma Corte Constitucional ha contemplado que la obligación

es: (i) clara cuando los elementos de la obligación (sujetos activo y pasivo y objeto de la obligación) están determinados o fácilmente determinables; (ii) expresa cuando está redactada en términos que permitan identificar la conducta determinada para el Estado sin que sea implícita o sea producta de una inferencia indirecta; y, (iii) exigible cuando no está sujeta a plazo o condición que esté pendiente de verificarse (Sentencia No. 28-19-AN/21, 2021, pág. 21).

De lo anterior, se desprende que la acción por incumplimiento se trata de un mecanismo que el Estado ecuatoriano ha prevista para cumplir con sus obligaciones derivadas de los tratados internacionales de derechos humanos. Si bien contempla requisitos fundamentales para que proceda dicha garantía, son razonables en la medida que permiten determinar las decisiones de los organismos correspondientes a la protección de derechos humanos y que de las mismas se deriven obligaciones a cumplir.

ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES DE LA CIDH: SENTENCIA NO. 25-14-AN/21 Y ACUMULADO

La Sentencia No. 25-14-AN/21 y acumulado emitida por la Corte Constitucional dentro de una acción por incumplimiento se remonta a la Resolución No. 6/2014 de 24 de marzo de 2014 mediante la cual la CIDH concedió medidas cautelares en favor de Cléver Jiménez, Fernando Villavicencio y Carlos Figueroa. En concreto se decidió lo siguiente:

“40. En vista de los antecedentes señalados, la CIDH considera que el presente asunto reúne prima facie los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en el artículo 25 de su Reglamento. En consecuencia, la Comisión solicita al Estado de Ecuador que suspenda inmediatamente los efectos de la decisión de 14 de enero de 2014, emitida por el Tribunal de Casación de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, hasta que la CIDH se haya pronunciado sobre la petición individual P-107-14” (Resolución No. 6/2014, 2014, pág. 26).

La decisión de la Corte Nacional de Justicia se refiere al proceso penal por delito

de injuria judicial que inició el entonces presidente de la República Rafael Delgado en contra de Cléver Jiménez, Fernando Villavicencio y Carlos Figueroa debido a la denuncia de delitos de lesa humanidad presentada en relación con la revuelta policial que tuvo lugar el 30 de septiembre de 2010. Dicha decisión ratificó la condena emitida en contra de los procesado a 18 meses de pena privativa de libertad.

La CIDH consideró que la imposición de una pena privativa de libertad “genera un grave riesgo de daño irreparable a la libertad de expresión y del derecho de petición en sus dos dimensiones” (Resolución No. 6/2014, 2014, pág. 14). Esto se debe a que se consideró que la condena puede producir un efecto silenciador sobre las personas, es decir autocensura antes de denunciar algo que tenga que ver con funcionarios públicos por medio a las represalias (Resolución No. 6/2014, 2014, pág. 14). Sin perjuicio de lo anterior, el estado no cumplió con las medidas cautelares por lo que Jiménez, Villavicencio y Figueroa tuvieron que huir a la selva a esconderse (Plan V, 2015).

Es así que el 6 de mayo de 2014 y el 17 de diciembre de 2014 se presentaron dos demandas de acción por incumplimiento, casos que fueron signados con los números 25-14-AN y 44-14-AN. Pese a lo anterior, mediante Resolución No. 88/2018 de 3 de diciembre de 2018, la CIDH levantó las medidas indicando que quedaron sin objeto al cerrarse el proceso penal (Resolución 88/2018, 2018, pág. 5). Posteriormente, bajo la nueva conformación de la Corte Constitucional, el 29 de septiembre de 2021 se resolvió el incumplimiento de las medidas cautelares pese a que las mismas fueron dejadas sin efecto.

El primer aspecto que salta a la luz de este caso es el tiempo que la Corte Constitucional tomó para emitir su decisión. Si bien en 2019 existió un proceso de cambio total de la conformación de los jueces y juezas que integraban la Corte, desde 2014 hasta 2021 pasaron más de 7 años, lo cual privó del objeto útil a esta garantía para los beneficiarios de las medidas cautelares. Más aún, tomando en cuenta que entre los requisitos de este tipo de casos es la urgencia con la que se debe actuar a fin de evitar un daño irreparable. Sin perjuicio de lo anterior, no deja de ser importante la existencia de esta garantía como tal y más aún respecto de este tipo de decisiones sobre lo cual se procederá a analizar.

En primer lugar, se analiza el objeto de la acción por incumplimiento. Es decir, se determina si la decisión cuyo cumplimiento se demandó es posible hacerlo mediante esta garantía. Si bien conforme el artículo 25 del Reglamento de la CIDH se menciona de forma expresa que la decisión sobre medidas cautelares se lo realiza mediante resolución, en la Sentencia No. 24-14-AN/21 y acumulado la Corte Constitucional reconoció que este tipo de decisiones son susceptibles de la acción por incumplimiento. De forma concreta señaló que:

“40. De lo expuesto, se puede verificar que la decisión de la CIDH, organismo internacional de derechos humanos, cuyo cumplimiento se persigue mediante estas acciones contiene una obligación de hacer. De manera concreta, la Resolución No. 6/2014 contempla que el Estado suspenda los efectos de la sentencia de 14 de enero de 2014 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia hasta que la CIDH se pronuncie sobre la petición individual presentada por los accionantes. Además, se observa que los beneficiarios de dicha decisión son Fernando Villavicencio, Cléver Jiménez y Carlos Figueroa” (Sentencia No. 25-14-AN/21 y acumulado, 2021, pág. 11).

Sobre lo anterior, se desprende en un primer momento que tanto la Constitución del Ecuador como la LOGJCC determinan que mediante acción por incumplimiento se persigue el cumplimiento, entre otros, de “informes” de organismos internacionales de derechos humanos. Sin perjuicio de aquello, a la luz de la Sentencia No. 24-14-AN/21 y acumulado la Corte Constitucional también reconoció que “resoluciones” como las que se emiten respecto de las medidas cautelares son susceptibles de esta garantía.

Uno de los aspectos que la Corte Constitucional reconoció en la Sentencia No. 24-14-AN/21 y acumulado fue precisamente la capacidad que tiene la CIDH para emitir estas medidas y el rol que ocupa dentro del SIDH. Por lo tanto, se transforma la acción por incumplimiento justamente en una garantía que busca que los derechos y las reparaciones ordenadas por los organismos internacionales de derechos humanos se cumplan dentro de nuestro sistema jurídico. En definitiva, la jurisprudencia constitucional le otorga a las resoluciones sobre medidas cautelares adoptadas por la CIDH como decisiones de

organismos internacionales que pueden contener obligaciones respecto del Ecuador y que en función del *pacta sunt servanda* deben cumplirse.

Otro elemento importante de esta decisión es justamente reconocer la existencia de obligaciones claras, expresas y exigibles en una resolución cuya naturaleza en el ámbito internacional es de recomendación. Más allá del nombre o la formalidad de diferenciar estos dos conceptos, la Corte Constitucional en el fondo lo que está indicando es que pese a que se tratan técnicamente como recomendaciones de un organismo internacional de derechos humanos, son decisiones que buscan que se cumplan con las disposiciones de los tratados internacionales vinculantes que el Estado se ha obligado cumplir. En el caso referente a la Sentencia No. 24-14-AN/21 y acumulado estamos refiriéndonos a derechos reconocidos en la CADH y desarrollados en la jurisprudencia interamericana que, en el caso concreto de Jiménez, Villavicencio y Figueroa se debían respetar.

Bajo lo anterior, la Corte Constitucional determinó en la Sentencia No. 24-14-AN/21 y acumulado que las medidas cautelares emitidas por la CIDH contenían una obligación clara por cuanto se determinó un sujeto pasivo (Corte Nacional de Justicia), un sujeto activo (Jiménez, Villavicencio y Figueroa) y el objeto de la obligación (suspender los efectos de la sentencia emitida en contra de los beneficiarios de las medidas cautelares) (2021, pág. 11). De igual manera, señaló que la obligación era expresa por estar redactada en términos precisos y específicos toda vez que se identificó la decisión cuyos efectos debían suspenderse (2021, pág. 11). Finalmente, la obligación contenida en las medidas cautelares es exigible porque no estaba sujeta a plazo o condición pendiente de verificarse (2021, pág. 11).

En función de lo anterior, pese al levantamiento de las medidas cautelares por parte de la misma CIDH, la Corte Constitucional no dejó de reconocer que la misma se incumplió en su momento. De forma concreta, la Corte señaló que:

“48. Por lo tanto, pese a que la decisión de la CIDH cuyo cumplimiento se persigue en esta acción dejó de generar efectos jurídicos, al momento de estar vigente no fue cumplida por las respectivas autoridades del Estado. Concretamente, entre el 24 de marzo de 2014 y el 3 de diciembre de 2018, no se suspendieron los efectos de la decisión emitida el 14 de enero de 2019 por la Corte Nacional de Justicia que resolvió el recurso de casación dentro del proceso penal No. 0826-2012” (Sentencia No. 25-14-AN/21 y acumulado, 2021, pág. 13).

En suma, este caso refleja la exigibilidad de las medidas cautelares en el sistema jurídico ecuatoriano. Más allá de las discusiones sobre la posibilidad de la CIDH para emitirlas o no, este tipo de mecanismos sugieren que esta discusión puede ser superada. En definitiva, en el fondo lo que se busca con las medidas cautelares es el cumplimiento de obligaciones derivadas de tratados internacionales que los propios Estados se han comprometido en respetar.

En tal virtud, la acción por incumplimiento es un mecanismo que reconoce la posibilidad de lograr que este tipo de medidas se cumplan efectivamente. Sin embargo, una de las preocupaciones que pueden poner en riesgo esta afirmación es justamente lo que ocurrió en la Sentencia No. 25-14-AN y acumulado que fue el paso del tiempo.

CONCLUSIONES

El análisis realizado en este artículo refleja la importancia de las medidas cautelares como un mecanismo existente en el SIDH que busca la efectividad de los derechos reconocidos en los tratados internacionales que los Estados de las Américas han ratificado. Se trata de un mecanismo cuya naturaleza busca evitar que ocurran vulneraciones a derechos.

A partir de la práctica y la normativa internacional vigente se observa cómo la CIDH debe actuar cuando emite una resolución de medidas cautelares. Más allá de los cuestionamientos respecto de la capacidad que tiene este organismo para emitirlas, no se debe desconocer que a lo largo de más de 30 años se ha consolidado como un mecanismo internacional que busca la protección a los derechos humanos.

En el caso concreto de Ecuador, se puede observar que la legislación interna reconoce un mecanismo denominado como acción por incumplimiento para lograr el efectivo cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado. Las medidas cautelares de la CIDH no escapan de esta posibilidad.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador ha fundado una línea en la que las medidas cautelares pueden ser cumplidas mediante la acción por incumplimiento. Justamente en la Sentencia No. 25-14-AN y acumulado reconoció que

las medidas cautelares son decisiones de organismos internacionales cuyo cumplimiento se puede demandar.

Uno de los aspectos que la CIDH en el caso ecuatoriano debe considerar es que para ser susceptibles de cumplir las medidas cautelares deben contener obligaciones claras, expresas y exigibles. Si bien la propia Corte Constitucional ha reconocido que pueden ser abstractas y generales las medidas cautelares, no deja de ser importante que la CIDH especifique en las resoluciones que adopte en relación a Ecuador lo siguiente: la medida cautelar debe considerar de forma clara los beneficiarios, el obligado (en general puede ser el Estado ecuatoriano o de ser posible una institución encargada); no debe inferirse o interpretarse de qué se trata la medida cautelar; y la medida cautelar no debe estar sujeta a plazo o condición pendiente de verificarse.

En virtud de lo anterior, estas perspectivas a considerar por la CIDH en las medidas cautelares que adopte en el caso ecuatoriano pueden fortalecer el SIDH. Más aún, para considerar la posibilidad que existan mecanismos que a nivel nacional le van a dar ese carácter obligatorio a las medidas cautelares.

Sin perjuicio de lo anterior, no deja de ser preocupante en cambio el rol que tiene la Corte Constitucional. Al respecto, la CIDH puede cumplir con su rol de emitir resoluciones que buscan evitar que se vulneren de forma grave los derechos reconocidos en el SIDH. Sin embargo, la Corte Constitucional a nivel interno tiene la tarea de priorizar o evaluar sus prácticas procesales a la hora de garantizar decisiones que se emitan de forma célere para que las medidas cautelares no pierdan su efecto útil.

En definitiva, en el presente artículo se ha podido desarrollar la importancia de las medidas cautelares. Sin embargo, este tipo de decisiones deben ir acompañadas de un sistema jurídico que garantice el cumplimiento de las mismas. En el caso ecuatoriano, la acción por incumplimiento es una herramienta importantísima, pero debe fortalecerse a la hora de ser utilizada finalmente por los beneficiarios que son todas las personas.

BIBLIOGRAFÍA

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (18 de diciembre

de 2024). Sistema Universal de protección de Derechos Humanos. Obtenido de <https://hchr.org.mx/puntal/prevencion-y-proteccion/proteccion-a-periodistas-en-riesgo/instancias-internacionales-2/sistema-universal-de-proteccion-de-derechos-humanos/>

Conforti, S. (2013). Estudio acerca del denominado proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: implicancias políticas y jurídicas. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 25-44.

Faúndez Ledesma, H. (2004). *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana . (18 de diciembre de 2024). Ecuador, primer país del mundo en ratificar los 27 tratados de Naciones Unidas sobre derechos humanos. Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana : <https://cancilleria.gob.ec/2020/12/08/ecuador-primer-pais-del-mundo-en-ratificar-los-27-tratados-de-naciones-unidas-sobre-derechos-humanos/>

OEA. (23 de diciembre de 2024). Departamento de Derecho Internacional. Obtenido de OEA: https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_texto_materia.asp#DEREHUM

Plan V. (25 de enero de 2015). Así fue la odisea de Carlos Figueroa.

Tojo, L. (2019). Funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En C. Steiner, & M.-C. Fuchs, *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*. Segunda edición (págs. 896-960). Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

CASOS Y DECISIONES JUDICIALES

Caso Mario Roberto Chang Bravo vs. Guatemala, Informe No. 57/08, Petición 283-06 (CIDH 24 de julio de 2008).

Caso Pérez Lucas y otros Vs. Guatemala, Serie C No. 536 (Corte IDH 4 de septiembre

de 2024).

CIDH. (10 de mayo de 2018). Resolución No. 3/2018.

CIDH. (17 de diciembre de 2024). Las medidas cautelares: práctica como garantía de respetar los derechos fundamentales y prevenir daños irreparables. Obtenido de CIDH: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/CIDH/decisiones/MC/sobre-cautelares.asp>

CIDH. (2011). Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas. Washington D.C.: CIDH.

CIDH. (2023). Informe Anual 2023. Washington D.C.: CIDH.

Resolución No. 6/2014, Medida Cautelar No. 30-14 (CIDH 24 de marzo de 2014).

Resolución 88/2018, Medida Cautelar No. 30-14 (CIDH 3 de diciembre de 2018).

Sentencia No. 25-14-AN/21 y acumulado, Caso No. 25-14-AN y Caso No. 44-14-AN (Corte Constitucional del Ecuador 29 de septiembre de 2021).

Sentencia No. 13-21-AN/23, Caso No. 13-21-AN (Corte Constitucional del Ecuador 30 de agosto de 2023).

Sentencia No. 28-19-AN/21, Caso No. 28-19-AN (Corte Constitucional del Ecuador 29 de septiembre de 2021).