

## Las medidas cautelares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su efecto imperativo en el Ecuador

### Precautionary Measures in the Inter-American Human Rights System and their Binding Effect in Ecuador

**Luis Rodrigo Miranda Chávez** 

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ecuador

[up.luismiranda@uniandes.edu.ec](mailto:up.luismiranda@uniandes.edu.ec)

**Juan Giovanni Sailema Armijo** 

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ecuador

[up.juansa49@uniandes.edu.ec](mailto:up.juansa49@uniandes.edu.ec)

**Diego Vladimir Garcés Mayorga** 

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ecuador

[up.diegogarcés@uniandes.edu.ec](mailto:up.diegogarcés@uniandes.edu.ec)

**Alexandro Mateo Miranda Cazorla** 

Universidad Regional Autónoma de Los Andes, Ecuador

[alexandromiranda2005@gmail.com](mailto:alexandromiranda2005@gmail.com)

**Fecha de enviado:** 22/05/2023

**Fecha de aprobado:** 28/06/2023

**RESUMEN:** Las medidas cautelares son mecanismos de protección de derechos fundamentales, orientados a la prevención o cautela ante la amenaza real de la vulneración de los derechos que amparan al ser humano. Ante la desconfianza que genera la independencia de la justicia interna, los ciudadanos buscan la protección de sus derechos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos que contempla la misma acción para la protección de los derechos, cuya competencia es ejercida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El objetivo de este trabajo es identificar la falta de observancia de los Estados partes ante la concesión de medidas cautelares provenientes de la Comisión Interamericana considerada como un órgano cuasi jurisdiccional. El análisis de casos representativos en los que se concedieron medidas cautelares por parte de la Comisión permitirán establecer la eficacia del este mecanismo en la protección de los Derechos. Se plantea como posible solución la propuesta de reformas legales internas orientadas al cumplimiento de las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

**PALABRAS CLAVE:** medidas cautelares; protección de derechos; reformas legales.

**ABSTRACT:** Precautionary measures are mechanisms for the protection of fundamental rights, aimed at prevention or caution in the face of the real threat of the violation of the rights that protect the human being. Given the distrust generated by the independence of internal justice, citizens seek the protection of their rights in the Inter-American System of Human Rights that contemplates the same action for the protection of rights, whose competence is exercised by the Inter-American Commission on Human Rights. The objective of this work is to identify the lack of observance of the States parties before the granting of precautionary measures from the Inter-American Commission considered as a quasi-jurisdictional body. The analysis of representative cases in which precautionary measures were granted by the Commission will make it possible to establish the effectiveness of this mechanism in the protection of Rights. The proposal for internal legal reforms aimed at complying with the decisions of the Inter-American Commission on Human Rights is proposed as a possible solution.

**KEYWORDS:** precautionary measures; rights protection; legal reforms.

Luis R. Miranda Chávez, Juan G. Sailema Armijo, Diego V. Garcés Mayorga, Alejandro M. Miranda Cazorla

Los Estados partes de la Organización de Estados Americanos (OEA) y los países que suscribieron la Convención Americana de Derechos Humanos, en el contexto de ciertos gobiernos totalitarios han ignorado no solamente las medidas cautelares sino también las opiniones consultivas y las visitas in situ, emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, incluso las propias sentencias que tienen carácter de vinculantes emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son objeto de incumplimiento.

En Ecuador, el incumplimiento de las medidas cautelares fue una constante en la época del gobierno de la revolución ciudadana, dejando en evidencia el inexistente compromiso con la protección de los derechos humanos.

En el debate realizado sobre la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de otorgar medidas de protección y su efecto imperativo en la legislación ecuatoriana, se verificó la selectividad en su acatamiento por parte de los gobiernos de turno y en aquellos casos de detractores, se cuestionaron las medidas cautelares por su legitimidad, mientras que en los casos emblemáticos que presentan réditos políticos y electorales no fueron objetadas.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos tiene como objetivo la protección de los derechos fundamentales de los más débiles, dentro de la desigual relación jurídica entre el Estado con el ciudadano. Los seres humanos gozamos de derechos humanos recogidos en los instrumentos internacionales de derechos, que son consolidados en los catálogos

constitucionales de los diversos Estados que han suscrito estos instrumentos jurídicos.

Al respecto, Nino (2015) reseña:

*Los Derechos Humanos responden a las necesidades de las personas, grupos y sociedades, que garantizan y promueven el ejercicio de la dignidad. El concepto de Derechos Humanos es integral, ya que son interdependientes, es decir que no hay derecho más importante que otro, lo que implica la violación a uno solo de ello, repercute en múltiples violaciones, además que la realización de un derecho permite la realización de otros derechos.*

En la realidad latinoamericana se presentan gobiernos que acumulan tal poder que incide hasta en el poder judicial. Esta intromisión en la justicia sirve, en algunos casos, para la persecución de opositores y detractores de los gobernantes, lo que trae una verdadera desprotección de los derechos fundamentales.

Es necesario referir que la imparcialidad tiene íntima relación con la independencia del juzgador. Pues bien, la imparcialidad responde al mismo tiempo a exigencias, pero en sus circunstancias al interior del proceso (Regla, 2003).

En este contexto, los ciudadanos no logran acceder a la tutela de sus derechos en la justicia interna de los Estados totalitarios, teniendo como opción acudir ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como organismo internacional independiente de los gobiernos, requiriendo la protección de sus derechos, que no logaron a nivel interno en los Tribunales de Justicia.

Las medidas cautelares se presentan como el mecanismo idóneo para la tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos ante la

Luis R. Miranda Chávez, Juan G. Sailema Armijo, Diego V. Garcés Mayorga, Alejandro M. Miranda Cazorla

inclemencia de la justicia interna, cuya finalidad es prevenir el daño y sus consecuencias que pueden ser irreparables, obligando al Estado demandado que adopte, en el menor tiempo posible, las medidas necesarias de orden administrativo y judicial a fin de que cese la amenaza que se cierne sobre un derecho humano determinado (García & García, 2019).

Ante los abusos del poder constituido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aplicando lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento, dicta medidas cautelares para la protección de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en situación grave y urgente de sufrir y soportar un daño irreparable solicitando a los Estados la interrupción de las amenazas de violaciones de derechos.

El procedimiento de solicitud de las medidas cautelares la Comisión exige tres requisitos de forma, como en toda acción jurídica. El primero se refiere a que deben estar determinadas las personas que serán beneficiadas con la medida, con sus datos esenciales, ubicación geográfica, o su pertenencia a una comunidad o pueblo; el segundo se refiere a los hechos en los que apoya su solicitud, esta descripción debe ser lo más detallada posible, siempre debe estar organizada en orden cronológico; y, por último, la petición de las medidas que requieren después de presentada esta solicitud. Antes de requerir al Estado Parte se le pedirá información sobre los hechos, pero cuando la urgencia sea apremiante se saltará este paso para llevar a sesión esta solicitud para evaluar si requiere al Estado directamente (Leyva, 2016).

El problema radica en la posición de los Estados de acatar el cumplimiento de medidas cautelares aceptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entrando

en confrontación respecto a su observancia por parte de los Estados que se muestran en ocasiones renuentes a la aplicación de estos mecanismos de protección influenciados por factores, políticos, coyunturales y hasta electorales.

Tomando lo anterior como punto de partida, el objetivo de este trabajo es identificar la falta de observancia de los Estados partes ante la concesión de medidas cautelares provenientes de la Comisión Interamericana considerada como un órgano cuasi jurisdiccional.

### **Métodos**

La presente investigación está basada en un enfoque cualitativo. Su diseño es descriptivo porque para la recolección de datos se utilizaron fichas jurisprudenciales, legales y de doctrina, además de la revisión de material bibliográfico. Se revisaron pronunciamientos de la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos a nivel internacional, así como pronunciamientos de la Corte Constitucional ecuatoriana a nivel interno.

Puede decirse que esta investigación se desarrolló a partir de métodos de pensamiento lógico con fines cognitivos, orientados a observar la eficacia de las medidas cautelares en la protección de los derechos.

### **Conceptualización**

En primer lugar, es indispensable definir el concepto de medidas cautelares, entendido por aquellos mecanismos de protección que permiten la tutela de los derechos fundamentales. Acertadamente, Ferrajoli (2018) describe su importancia resaltando que los derechos son solo un papel si no se incluyen las garantías adecuadas.

Luis R. Miranda Chávez, Juan G. Sailema Armijo, Diego V. Garcés Mayorga, Alejandro M. Miranda Cazorla

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece:

*Una medida cautelar es un mecanismo de protección de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), mediante la cual esta solicita a un Estado que proteja a una o más personas que estén en una situación grave y urgente de sufrir un daño irreparable. Cualquier persona u organización puede presentar una solicitud de medida cautelar a favor de una persona o de un grupo de personas, identificados o identificables, que se encuentren en una situación de riesgo. Es importante contar con el consentimiento de la persona a cuyo favor se interpone la solicitud, o en su defecto que se justifique razonablemente la imposibilidad de obtenerlo. (Organización de Estados Americanos s.f.)*

Estas medidas tienen carácter provisional, no resuelven el fondo del asunto, únicamente son de carácter cautelar, y pueden ser revocados al verificarse el cese de la amenaza o la revocatoria de los actos que producen violaciones de los derechos fundamentales.

Respecto a las medidas cautelares, Guerrero (2020) indica que existen medidas cautelares que buscan evitar que se viole un derecho o buscan cesar la violación ya producida. En este sentido, la primera parte tiene carácter preventivo y tienen una naturaleza cautelar propiamente dicha. En el caso de la segunda parte, tiene naturaleza claramente tutelar, ya que el cesar la violación de un derecho requiere que dicha violación ya se ha producido.

Las medidas cautelares tienen por objeto proteger un derecho o una situación jurídica, así en el momento que se hacen necesarias sean solamente verosímiles o solo presumibles. Esa

verdad, requiere, sin embargo, desentrañarla para llegar al convencimiento total. Conforme a la doctrina, las pruebas anticipadas son medidas de aseguramiento o de prohibiciones para ejecutar ciertos hechos, pueden parecer que contrarían la premisa enunciativa, máxime cuando algunos piensan que no tienen un fin en sí mismas, como que sirven a un proceso principal (García & García, 2019).

Resulta indiscutible la capacidad que posee la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la cual establece que podrá, a iniciativa propia o a solicitud de la parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares. Tales medidas, ya sea que guarden o no conexión 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.

Estas medidas cautelares se encuentran orientadas a la protección de los seres humanos, frente a la desviación del poder Estatal. Es precisamente ante la falta de observancia que se produce una verdadera inseguridad jurídica ante la posibilidad de incumplimiento de las medidas cautelares, estableciéndose varios factores que influyen en su aplicación, entre los cuales podemos mencionar la ideología política de los gobernantes, los intereses personales de las autoridades y la selectividad de los casos sometidos a petición en la CIDH.

El incumplimiento de las medidas cautelares conlleva el desconocimiento de los principios constitucionales, las disposiciones del bloque de constitucionalidad que contienen principios internacionales como: la buena fe, la aplicación *pro homine* y el acceso a la justicia. Su desconocimiento conlleva el incumplimiento

Luis R. Miranda Chávez, Juan G. Sailema Armijo, Diego V. Garcés Mayorga, Alejandro M. Miranda Cazorla

internacional y la respectiva responsabilidad del Estado.

Al adherirse el Estado a los instrumentos internacionales de derechos humanos, se adscriben a la principal regla de derecho internacional: *pacta sunt servanda*, que sustenta que los Estados convienen porque es necesario emerger y conservarse como tales que es la razón por la que el pactado obliga. Este principio señala que las naciones no están coordinadas bajo voluntad o promesas con base en su derecho interno, sino a través del derecho internacional, orden superior al nacional que hace que los países estén coordinados (Corrales, 2015).

En el contexto internacional, los Estados Partes en forma reiterada se resisten al cumplimiento de las medidas cautelares lo que resta efectividad a estos mecanismos de protección de derechos, pese a los pronunciamientos de los organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2004) que indica: «Que 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 personas».

La Corte sostiene que la naturaleza jurídica de las medidas cautelares sigue siendo la misma, es decir, se trata de un acto jurídico adoptado por un organismo internacional de protección de derechos fundamentales mediante la cual se conmina al Estado demandado para que adopte en el menor tiempo posible, todas las medidas necesarias del orden administrativo o judicial a fin de que termine la amenaza que se cierne sobre un derecho humano determinado.

En la práctica, la CIDH demuestra además que tales medidas decretadas por un órgano de naturaleza cuasi jurisdiccional, pueden ser adoptadas en el curso de un proceso que se adelanta en contra de un Estado Parte o incluso sin que haya sido presentada aun la demanda como una especie de medida cautelar previa (García & García, 2019).

Los derechos fundamentales no son simples enunciados retóricos sino se cuentan con los dispositivos idóneos para su protección, razón por la cual se acogen a diversos mecanismos de protección que han evolucionado para una real tutela de los derechos fundamentales en las legislaciones internas de los diversos Estados.

### **Contexto ecuatoriano**

En Ecuador, dentro de las peticiones de medidas cautelares en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto al cumplimiento de las disposiciones ha mostrado su selectividad, basado en los diversos factores políticos imperantes en los gobiernos de turno, siendo importante referir los siguientes datos.

En el gobierno de la revolución ciudadana del ex presidente Rafael Correa (enero, 2007-enero, 2017) se concedieron 4 casos de medidas cautelares: con fecha 20 de junio de 2011 en el caso MC185-10 a favor de X se determinaron medida cautelares; el 21 de febrero de 2012 en el caso MC-406-11 a favor del periodista Emilio Palacio se aceptó el pedido de medidas cautelares; el 24 de marzo del 2014 en el caso MC-30-14 a favor de Fernando Villavicencio y otros se otorgaron medidas cautelares; finalmente el 24 de octubre del 2015 se dictaron medidas en el caso MC-530, a favor de Alicia Chaigua para proteger su integridad.

Luis R. Miranda Chávez, Juan G. Sailema Armijo, Diego V. Garcés Mayorga, Alejandro M. Miranda Cazorla

Continuando con la misma línea de gobierno, en el periodo de Lenin Moreno se otorgaron medidas en 4 casos de relevancia: con fecha 21 de abril del 2018 en el proceso MC-309-18 a favor de los periodistas ecuatorianos Javier Ortega, Paul Rivas y Efraín Segara, se dispuso medias cautelares en contra de Ecuador y Colombia; en el caso MC-807-18, en protección al activista político Yaku Pérez se concedieron medidas cautelares; el 6 de diciembre del 2019 en el proceso MC-938-19 a favor de los actores políticos Paola Pavón y Virgilio Hernández se promovieron medidas; finalmente el 31 de diciembre del 2019 en el caso MC-158-18, a favor del ex vicepresidente Jorge Glas se acepta la petición de medias cautelares.

Igualmente, se identifica respecto al Estado ecuatoriano la negativa al cumplimiento de las medidas cautelares basada en la decisión de los gobernantes como lo sucedido en los casos: MC-406-11 a favor del periodista Emilio Palacio, periodista de diario El Universo; el caso No. 30-2014 otorgadas a favor de Fernando Villavicencio y otros, opositor político que denunció hechos de corrupción (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2014). Igualmente, el ex presidente Rafael Correa desconoció la capacidad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de otorgar medidas cautelares, negándose la protección reconocida internacionalmente.

Otro ejemplo, es el caso de las medidas emitidas a favor del pueblo originario de

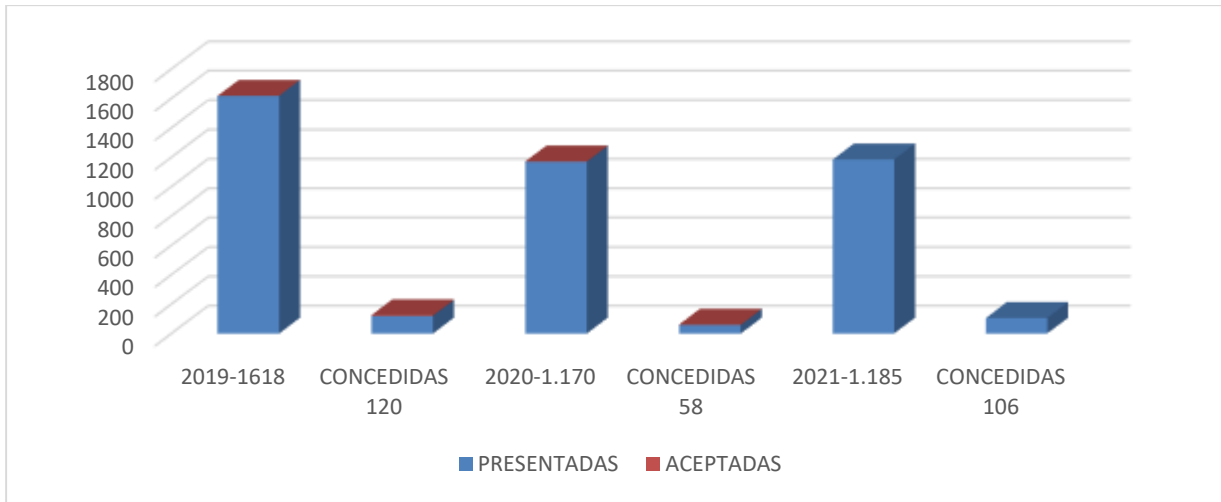
Sarayaku (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2004), que fueron acatadas y ejecutadas durante el gobierno de la Revolución Ciudadana realizando visitas *in situ* y coordinado acciones para su fiel cumplimiento, estableciendo un politización en su cumplimiento al ser concedidas en contra de las actividades de extracción petrolera del gobierno del ex presidente Lucio Gutiérrez, lo que generó réditos políticos.

Teniendo en consideración sus cuestionamientos sobre la facultad de la Comisión de dictar medidas de protección, resulta incompresible la postura del ex mandatario Rafael Correa que exigía al gobierno de Lenin Moreno el cumplimiento de las medidas cautelares otorgadas a favor de sus coidearios políticos, y ex funcionarios de su gobierno. Sin dudas, el incumplimiento de estas medidas generó una fortaleza política en el gobierno del ex presidente Lenin Moreno.

### **Presentación de medidas cautelares**

Las estadísticas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la presentación de medidas cautelares reflejan la alta demanda de protección de derechos en contra de los Estados Parte, protección que no fue tutelada en los Tribunales de Justicia nacionales, encontrándose los siguientes datos (figura 1).

Luis R. Miranda Chávez, Juan G. Sailema Armijo, Diego V. Garcés Mayorga, Alejandro M. Miranda Cazorla



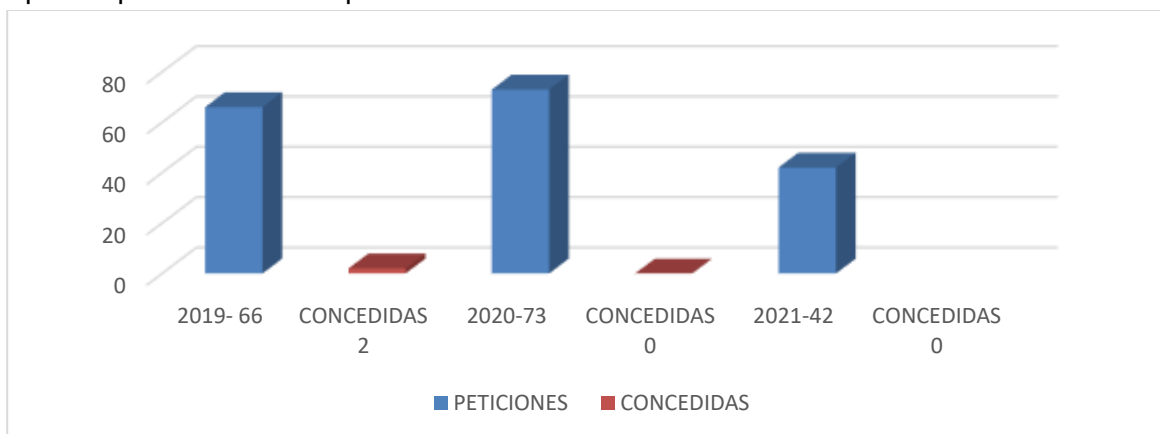
Fuente: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

**Figura 1.** Datos Estadísticos Medidas Cautelares recibidas y otorgadas en contra de los Estado Partes periodo 2019-2021.

Durante el periodo comprendido entre el 2019 y 2021, las solicitudes de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ascienden a las 3.973 peticiones de las cuales se otorgaron en 284 equivalentes al 7 % del total de peticiones presentadas.

Durante el periodo de investigación se pudo identificar que se presentaron 182 peticiones de

medida cautelar en contra del Estado Ecuatoriano, de las cuales fueron concedidas únicamente dos casos. En uno de ellos, el Estado ecuatoriano incumplió su aplicación en un caso políticamente conocido en contra el ex vicepresidente de la República (figura 2).



Fuente: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

**Figura 2.** Datos Estadísticos Medidas Cautelares presentadas en contra del Ecuador periodo 2019-2021.

Luis R. Miranda Chávez, Juan G. Sailema Armijo, Diego V. Garcés Mayorga, Alejandro M. Miranda Cazorla

Ante el incumplimiento de las medidas cautelares dictadas por organismos internacionales de protección de Derechos Humanos, la Constitución ecuatoriana prevé un mecanismo de acatamiento denominado Acción por Incumplimiento, que tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue, contenga la obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible, la acción se interpondrá ante la Corte Constitucional (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

### Conclusiones

Se establece que las medidas cautelares aceptadas por los organismos internacionales de Derechos Humanos, tienen como principal objeto la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos frente a la irracionalidad de actuaciones del Estado que violentan los derechos contemplados en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ante la amenaza o posibilidad de daño irreparable a la integridad de los seres humanos.

Los derechos humanos protegen a las personas de las injerencias del Estado y para este efecto se establecen mecanismos de protección idóneos como las medidas cautelares que inciden en el cumplimiento de los derechos.

Al verificarse por parte de los Estados la falta de cumplimiento de las medidas cautelares emitidas por organismos internacionales de Derechos Humanos se evidencia y ahonda la vulneración de los derechos fundamentales que

no fueron tutelados, por los órganos internos de administración de justicia.

Se evidencia el conflicto entre los gobernantes de turno que ejercen la representación del Estado, que en ciertas ocasiones por intereses políticos, personales e ideológicos pretenden desconocer la protección que los organismos internacionales de derechos humanos brindan a los seres humanos orientados a la tutela de los derechos fundamentales, existiendo una selectividad en su cumplimiento. Ante estos casos, la Constitución ecuatoriana establece la Acción por Incumplimiento.

### Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. Registro Oficial No. 449. [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2004). *Medidas Cautelares*, Pueblo Indígena de Sarayaku.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2014). *Medida Cautelar*, 30-14 Caso Fernando Villavicencio y otros respecto a Ecuador.
- Corrales, V. (2015). *Incumplimiento de los pronunciamientos de la CIDH por parte del Estado ecuatoriano*. Quito: UASB.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). *Medidas Provisionales solicitadas por la CIDH*.
- Ferrajoli, L. (2018). *Derecho y Razón*. Madrid: Editorial Trotta.
- García, E. & García, J. (2019). *Medidas Cautelares*. Bogotá: Temis.

---

Luis R. Miranda Chávez, Juan G. Sailema Armijo, Diego V. Garcés Mayorga, Alejandro M. Miranda Cazorla

- Guerrero, J. (2020). *Las Garantías Jurisdiccionales Constitucionales en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Leyva, M. (2016). Las medidas cautelares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: su efecto vinculante en Colombia. *Unilibre*. <https://hdl.handle.net/10901/15406>
- Nino, C. (2015). *El concepto de Derechos Humanos*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Organización de Estado Americanos. (s.f.). OEA. Obtenido de [www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/d/ecisiones/mc/sobre-cautelares.asp](http://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/d/ecisiones/mc/sobre-cautelares.asp)
- Regla, J. (2003). De nuevo sobre “independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica”. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/409554.pdf>

### **Conflicto de intereses**

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses.

### **Contribución de los autores**

Luis Rodrigo Miranda Chávez: Conceptualización, metodología, redacción-revisión y edición, y aprobación de la versión final.

Juan Giovanni Sailema Armijo: Investigación, metodología y redacción.

Diego Vladimir Garcés Mayorga: Análisis formal, visualización y aprobación de la versión final.

Alejandro Mateo Miranda Cazorla: Análisis formal, visualización y aprobación de la versión final.