

**COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN DE LEVANTAMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES 17/2023**

Medidas Cautelares No. 131-09

Blanca Mesina Nevárez, Silvia Vázquez Camacho y sus familias respecto de México¹

3 de abril de 2023

Original: español

I. RESUMEN

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) decide levantar las presentes medidas cautelares a favor de Blanca Mesina Nevárez y Silvia Vázquez Camacho, en México. Al momento de tomar la decisión, la Comisión valoró las acciones adoptadas por el Estado durante la implementación, así como la falta de información reciente de la representación, la cual no ha respondido a las solicitudes realizadas de la CIDH, siendo su última comunicación de 2014. Tras no identificarse el cumplimiento de los requisitos reglamentarios, la CIDH decidió levantar las presentes medidas.

II. ANTECEDENTES

2. El 4 de junio de 2010, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Blanca Mesina Nevárez, Silvia Vázquez Camacho y sus familias, en México, considerando los alegatos de actos de intimidación y hostigamientos que ponían en riesgo su vida e integridad personal, presuntamente debido a sus denuncias sobre supuestos abusos de autoridad cometidos por agentes de las fuerzas públicas de Baja California. La información adicional aportada indicaba demoras en la implementación de un esquema de seguridad para las señoras Mesina Nevárez y Vázquez Camacho y sus familias. La Comisión Interamericana solicitó al Estado de México que adopte las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad personal de Blanca Mesina Nevárez, Silvia Vázquez Camacho y sus familias; que concierte las medidas a adoptarse con las beneficiarias y sus representantes, y que informe a la CIDH sobre las medidas adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de medidas cautelares².

III. INFORMACIÓN APORTADA DURANTE LA VIGENCIA DE LAS PRESENTES MEDIDAS CAUTELARES

a. Trámite a lo largo de la vigencia

3. Durante la vigencia de las medidas cautelares, la Comisión ha dado seguimiento a la situación materia de las presentes medidas mediante solicitudes de información a las partes. El Estado ha remitido informes en las siguientes fechas:

2010	28 de junio, 9 de septiembre, 20 y 28 de octubre, 20 de diciembre
2011	10 de enero, 1 de febrero
2013	16 de agosto
2015	21 de enero
2022	18 de agosto

4. Por su parte, la representación remitió comunicaciones en las siguientes fechas:

¹ De conformidad con el artículo 17.2.a del Reglamento de la CIDH, el Comisionado Joel Hernández García, de nacionalidad mexicana, no participó en el debate y deliberación del presente asunto.

² CIDH. [Medidas cautelares. Otorgamientos. 2010.](#)

2010	2, 24 y 30 de agosto (la última, solicitud de RT), 27 de octubre, 9 de noviembre, 16 de diciembre
2011	3 de enero, 7 de agosto (retiran representación sobre Blanca Margarita Mesina y aportan contactos)
2013	9 y 31 de julio, 2, 6 y 9 de agosto (sobre Blanca Mesina)
2014	19 de marzo (sobre Silvia Vázquez)

5. La Comisión trasladó informes entre las partes y solicitó información en las siguientes fechas:

2010	6 de julio, 19 de agosto, 30 de septiembre, 11 y 28 de noviembre
2011	13 de enero, 12 de mayo
2012	24 de diciembre
2013	9 y 29 de julio
2014	12 de febrero, 4 de diciembre
2017	9 de mayo
2022	20 de abril y 18 de agosto

6. Asimismo, la Comisión celebró una reunión de trabajo entre las partes el 27 de octubre de 2010. La representación fue ejercida por la organización “Comisión Mexicana de Defensa y Protección de Derechos Humanos” (CMDPDH) sobre ambas beneficiarias hasta el 7 de agosto de 2012. Tras esa fecha, Blanca Mesina se representó a sí misma y la CMDPDH continuó con la representación de Silvia Vázquez.

7. El 9 de mayo de 2017, se solicitó información a la representación. El 20 de abril de 2022, se solicitó información “para examinar la pertinencia de mantener la vigencia de las medidas cautelares”. El 18 de agosto de 2022, se solicitó nuevamente información a la representación “con la finalidad de que la Comisión pueda evaluar la vigencia de las presentes medidas cautelares”. Ninguna de las mencionadas comunicaciones de la CIDH recibió respuesta y los plazos otorgados se encuentran vencidos.

b. Información aportada por el Estado.

8. En su informe de 28 de junio de 2010, el Estado indicó que se implementaron rondines por parte de la Policía Estatal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública de Baja California (PEP-SSPBC), en coordinación con la Policía Federal (PF), en los domicilios de ambas beneficiarias³. En reunión de trabajo de 9 de marzo de 2010 se otorgó a las beneficiarias un número de emergencia de la SSPBC, así como de la Comisaría en Tijuana de la PF. Tras conocerse que vivían ambas en Ciudad de México (entonces Distrito Federal), se gestionó proporcionar un número de emergencia en dicha ciudad. Se agregó que se cuenta con tres averiguaciones previas por amenazas, en agravio de las dos beneficiarias, por parte de la Procuraduría General de Justicia de Baja California (PGJBC), así como que la Procuraduría General de la República (PGR) también abrió averiguaciones previas correspondientes. Las autoridades de la PGJBC informaron que no cuentan con personal ni metodología necesarios para realizar un análisis de riesgo de las beneficiarias. Sobre una solicitud de escolta realizada por las beneficiarias, se informó que no podrá cumplirse hasta realizarse el análisis de riesgo, para el cual se solicitaría la colaboración de la PGR. El 27 de abril de 2010, la PGJBC informó que no tenía personal para otorgar la escoltas. El 27 de abril de 2010 la PGR informó en el mismo sentido. Se agregó que se mantiene comunicación constante con la representación para canalizar sus solicitudes, habiéndose celebrado reunión de seguimiento el 3 de junio de 2010. Finalmente, el Estado informó que se ordenaron medidas precautorias o cautelares para proteger a las beneficiarias por parte de la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California, así como también se ordenaron medidas cautelares por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

³ Se anexaron bitácoras de rondines del 11 al 21 y del 23 al 26 de marzo de 2010 y del 1 al 7 de abril, respecto del domicilio de Silvia Vázquez; así como bitácoras del 11 al 21, 23 y 24 de marzo y del 1 al 4, 6 y 7 de abril en el domicilio de Blanca Mesina. También se cuenta con tarjetas informativas de rondines realizado el 10, 11, 12, 14, 15, 19 y del 22 al 30e abril y 1 de mayo de 2010 en ambos domicilios.

9. Por informe de 9 de septiembre de 2010, el Estado reportó gestiones y oficios enviados para el debido cumplimiento de los rondines y llenado de las bitácoras y se reportó que del 24 al 30 de mayo se realizaron en varias ocasiones con la presencia del Subdirector Operativo de la PEP. Asimismo, se adjuntaron bitácoras de distintas fechas de abril e indicaron que se revisarían las observaciones de las beneficiarias sobre las firmas que aparecen en las bitácoras. Sobre la PF, se indicó que se tomaron las medidas para que se continúen los rondines una vez que las beneficiarias regresen de la Ciudad de México. Se agregó que se están realizando labores para poder dotarles de una custodia personal a las beneficiarias. A su vez, sobre números de emergencia, se señaló que se les reiteraron los números de emergencias ciudadanas y que la PF esta enterada de su situación, así como que se verificará la atención por parte de los números de la PF. Sobre valoración de riesgo, se indicó que por motivo de que la PGJBC no cuenta con personal ni metodología, le solicitó a la Procuraduría General de Chihuahua su Protocolo aplicable para realizar el estudio. Se señaló que acudieron ambas a dos citas psicológicas brindadas, pero que a la tercera no llegó ninguna de las beneficiarias. Asimismo, la PGJBC solicitó apoyo para realizar el análisis de riesgo a la PGR, la cual indicó que no cuenta con personal especializado. Se informó que aun así se llevó a cabo por la PGJBC y se concluyó, pendiente de análisis de la Policía Federal Ministerial y de sus conclusiones.

10. El Estado indicó que en reunión con las beneficiarias no se llegó a ningún acuerdo de confidencialidad de los datos personales de las beneficiarias, como ellas lo indican. Esto, ya que hay una obligación de confidencialidad del Ministerio Público, pero este tiene acceso a la información para actuar; sin embargo, se hizo saber su inconformidad de ser contactadas. Asimismo, señalaron que no le es posible a la PGJBC saber si las personas que le llaman son servidores públicos de la institución o si la PGJBC está incurriendo en la divulgación de su información o no. Sobre la propuesta de esquema integral de seguridad solicitada para que las beneficiarias puedan retornar a Tijuana, B.C., se indicó que se convocó a una reunión de trabajo a autoridades estatales y federales para el 8 de julio de 2010. En tal reunión se acordó que la PF brindará 9 elementos temporales de protección, el ayuntamiento de Tijuana los vehículos y la PGJBC la gasolina; la PGJBC solicitó domicilio fuera de Tijuana para brindar información de investigaciones; y, se les brindaron números de emergencia generales al público y un vínculo de denuncia por internet. Se refirió que el Secretario de Seguridad Pública de Tijuana ofreció escoltas anteriormente, pero que las beneficiarias las rechazaron e hicieron imputaciones directas de amenazas y hostigamientos en su contra. Así, el 26 de agosto de 2010, la PF indicó que los 8 elementos estaban a disposición en el momento en que se brinden los vehículos, por lo que se realizaron gestiones para que sean proporcionados los mismos.

11. En su comunicación de 20 de octubre de 2010, el Estado remitió acta de reunión de 15 de octubre de 2010, donde ponen a las beneficiarias en conocimiento del esquema de seguridad consistente en cuatro escoltas para cada una, proponiendo la entrega el 20 de octubre. También se solicitó por las beneficiarias reanudar los rondines y se propuso que ellas tengan reuniones con la PGJBC y la PGR en compañía de la CNDH y la UPDDH para recibir información de las indagatorias.

12. En seguimiento a la reunión de trabajo de 27 de octubre, el 28 de octubre de 2010 el Estado remitió un escrito formalizando sus compromisos de dicha reunión, consistentes en: i) impulsar las investigaciones; ii) perfeccionar el análisis de riesgo; iii) otorgar el esquema de protección de 4 elementos para cada beneficiaria con personal adecuado; iv) proveer de 4 vehículos, uno principal y otro de escolta para cada una; v) proporcionarles un teléfono celular y circuito cerrado en sus domicilios; vi) llevar a cabo las acciones correspondientes en caso de incumplimiento.

13. El 20 de diciembre de 2010 se aportó un informe de cumplimiento de los acuerdos. Se remitió escrito a la PGJBC y a la PGR para pedir su colaboración con impulsar las investigaciones y con realizar

gestiones para perfeccionar el análisis de riesgo. Se reiteró la disposición para proveer de escoltas y vehículos. Señalaron haber sido informados que las beneficiarias retornarían a Tijuana el 17 de diciembre de 2010 tentativamente, lo que fue informado a las autoridades estatales. Se indicó que el Estado asumió el compromiso de instalar el circuito cerrado y que se realizaban gestiones para los teléfonos celulares.

14. Por comunicación de 10 de enero de 2011, el Estado trasladó una minuta de acuerdos de reunión de 4 de enero de 2011 celebrada en Tijuana, B. C., donde se formalizó la entrega de: a) escolta a favor de Blanca Mesina, integrada por cuatro elementos de la Policía Federal; b) dos vehículos; c) teléfono celular Nextel; d) se programó la instalación del circuito cerrado la primera quincena de enero 2011;

15. El Estado remitió informe el 1 de febrero de 2011, reiterando información previa y de los acuerdos de las reuniones de 15 de diciembre de 2010 y 4 de enero de 2011 y se indicó que no han tenido respuesta de la representación sobre el retorno de Silvia Vázquez a Tijuana. Sobre Blanca Mesina, se informó que el 4 de enero de 2011 se le recibió en el aeropuerto de Tijuana por autoridades federales y estatal, trasladándola a la reunión de entrega y se actualizó que aún continuaban en gestiones para instalar el circuito cerrado. Se señaló que se convocará a una reunión de la PGJBC, PGR y CNDH para alcanzar a la realización del análisis de riesgo.

16. En su escrito de 16 de agosto de 2013, el Estado refirió que, de acuerdo con la información de la PGJBC y la PF, no se registraban eventos de riesgo en contra de la beneficiaria Blanca Mesina. Se indicó que, tras consultarla, la beneficiaria les indicó el 9 de julio de 2013 que los elementos de la escolta han reportado a sus superiores sobre seguimientos, pero el Estado indicó que no existen reportes de los incidentes. Sobre Silvia Vázquez, se informó que se cuenta con dos averiguaciones previas abiertas por amenazas en su contra, sin detalle sobre ellas, así como que se acordó realizar una reunión próxima con ella para definir un mecanismo de protección.

17. Asimismo, se informó que realizó una evaluación de riesgo a la beneficiaria Blanca Mesina por medio del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas (el Mecanismo de Protección), el cual incluye entrevista a la beneficiaria, información de autoridades y análisis de contexto, entre otras cosas⁴. La evaluación fue notificada a la beneficiaria y dio como resultado que “no se cuenta con ningún elemento objetivo de prueba que considere la existencia de un riesgo inminente”, por lo que “se determina retirar el servicio de protección de elementos de la Policía Federal encargados de la seguridad de Blanca Margarita Mesina Nevárez y mantener otras medidas de protección”, tales como servicio de telefonía, rondines perimetrales con número de contacto de autoridades e infraestructura instalada en su domicilio. A su vez, la evaluación consideró que el nivel de riesgo fue “ordinario”, distinto del nivel de riesgo “extraordinario o extremo” en el que se encontraba cuando se otorgaron “las medidas cautelares por parte de la CIDH”.

18. El Estado remitió nuevo informe el 21 de enero de 2015, informando que se llevaron a cabo acciones para cumplir los acuerdos de la reunión de 2 de septiembre de 2013 sobre la protección a Silvia Vázquez, habiéndose solicitado información a la PGJBC sobre las llamadas telefónicas recibidas por la beneficiaria (ver *infra* párr. 33). También se señaló que se solicitó a la PF brindar números de emergencia, el cual ya fue proporcionado a la beneficiaria y la PF informó que no ha recibido llamadas de emergencia. El Estado agregó que la beneficiaria fue funcionaria del Mecanismo de Protección, por lo que mantenía contacto directo con dichas autoridades para poder recibir protección de la PF de requerirla.

⁴ El Estado aportó como anexo la evaluación de riesgo en su integridad, pero solicitó discreción de su contenido por su naturaleza confidencial, el documento refiere que legalmente posee carácter de confidencial por 13 años tras su elaboración. En consecuencia, solamente se transcribe a la presente resolución información agregada al informe del Estado, consistente en los resultados de la evaluación.

19. El Estado remitió su último informe el 18 de agosto de 2022, indicando que convocó a las beneficiarias a reuniones de trabajo. El 19 de mayo de 2022 se llevó a cabo reunión con Blanca Mesina, quien indicó que ya no mantiene participación activa en el caso de los 25 policías, pero que se han presentado seguimientos que podrían estar relacionados. Acordaron que presentaría la relatoría de dichos hechos y una propuesta de medidas de protección, refiriendo el Estado que a la fecha del informe no se ha recibido. Asimismo, el 15 de junio de 2022 se llevó a cabo reunión con la beneficiaria Silvia Vázquez, quien continúa viviendo en Ciudad de México practicando medidas de autocuidado, pero que teme por su familia en Tijuana, quienes han visto personas desconocidas fuera de su domicilio. Acordaron también que presentaría la relatoría de dichos hechos y una propuesta de medidas de protección, sin recibirse tampoco a la fecha del informe. El Estado indicó estar a la espera de los escritos de las beneficiarias para verificar la viabilidad de adoptar medidas a su favor.

c. Información aportada por la representación.

20. Por comunicación de 2 de agosto de 2010, la representación indicó que, si bien recibieron comunicación el 5 de marzo de que comenzarían los rondines en sus domicilios, no tuvieron conocimiento de que se hubieran efectuado los días 6 y 8 de marzo. Por ello, en reunión de 9 de marzo de 2010 se acordó que los agentes de la PEP recabarían la firma en el domicilio. En reunión de 20 de abril de 2010, las beneficiarias informaron que los rondines se realizaban de manera inadecuada, pues realizaban un recorrido al día, dos o tres veces a la semana y en horarios no fijos. En reunión de 3 de junio de 2010, las beneficiarias reportaron que los rondines continuaban irregulares y que, el 17 de mayo de 2010, se les informó que se suspendían hasta nuevo aviso, sin reestablecerse. Por su parte, se indicó que no se recibió comunicación alguna de la PF para la realización de rondines en un inicio, después se indicó que se realizaron rondines sin bitácora y, después, que los agentes no están facultados para bajar del vehículo a pedir firma y en ocasiones van de civil, por lo que no pueden ser identificados. Sobre escoltas, pese a celebrar acuerdos en reuniones con autoridades, reportaron irregularidades en las solicitudes de las autoridades e indicaron que nunca recibieron una respuesta, pese a pedirlo directamente al Ministerio Público. En relación con números de emergencia, señalaron que ninguno de los dos números proporcionados atiende las situaciones de emergencia suscitadas. Sobre el número de la Comisaría de la PF, se señaló que nadie respondió a una llamada realizada dos veces y, al llamar al día siguiente, le respondieron que el número no corresponde a lo indicado a ellas por las autoridades.

21. Por otro lado, se indicó que el 27 de abril de 2010 se les realizó un estudio de riesgo, pero que la evaluación “no fue realizada de manera adecuada y con la participación de personas expertas en diversas materias, tal como se requiere en un estudio de riesgo”. Se indicó que les otorgaron apoyo psicológico. Asimismo, se les señaló desde la primera reunión que no podía adoptarse protección a su favor sin la presentación de denuncias. La representación agregó que después de presentar una denuncia en un caso de tortura, presuntos agentes ministeriales consiguieron su número de forma irregular y les llamaron, así como que comenzaron a aparecer patrullas municipales afuera del domicilio de Silvia Vázquez y de su organización, sin que se pudiera aclarar por la Policía Municipal el motivo. Lo anterior, pese a haber requerido expresamente la confidencialidad de los datos personales de las beneficiarias.

22. La representación indicó que, para la reunión de 9 de junio de 2010, ambas beneficiarias y sus familiares se encontraban fuera de Tijuana ya que, pese a las solicitudes presentadas, no se les proveyó de protección en Tijuana. Agregaron que en dicha reunión tuvieron que levantarse de la mesa de trabajo, debido a falta de compromiso de las autoridades. A la fecha del informe, continuaban sin tener respuesta del esquema de seguridad y de la autoridad que sería responsable. Además, la representación realizó observaciones a la bitácora de rondines presentada por el Estado, señalando alegadas irregularidades como que no se encontró a nadie cuando había personas al pendiente de los rondines, que la firma no

corresponde a la persona referida, que se agregan irresponsablemente firmas de presuntos vecinos, entre otras cosas. Sobre rondines de la PF se señaló que no cuentan con bitácora firmada que pueda comprobarlos.

23. Por comunicación de 24 de agosto de 2010, se informó que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó un acuerdo el 18 de agosto de 2010 exhortando a la protección de las beneficiarias y al cumplimiento de las presentes medidas cautelares. Asimismo, el 30 de agosto de 2010 se solicitó una reunión de trabajo “para conocer si el Estado mexicano ya cuenta con un esquema de protección integral” con la finalidad de poder retornar a Tijuana.

24. Por comunicación de 27 de octubre de 2010, la representación señaló que las beneficiarias han participado en casos sobre violaciones a derechos humanos de civiles y agentes policiales municipales de Tijuana, B. C. Silvia Vázquez participaba con las organizaciones CCDH y CMDPDH en documentación y acompañamiento de víctimas, motivo por el cual “ha recibido un número de amenazas telefónicas de muerte; un coctel molotov fue lanzado a la casa de sus padres, y en diversas ocasiones ha sido hostigada por patrullas municipales y autos particulares mientras conduce su automóvil”.

25. Por su parte, Blanca Mesina, hija de un policía de 25 agentes sometidos a detención arbitrara y tortura por militares y que actualmente los representa, ha recibido llamadas telefónicas constantes donde le dicen “hija de su chingada madre, ya deja el asunto de los policías o te va a ir mal”, seguimientos de policías y autos particulares, y encañonamiento (apuntaba con un arma) el 18 de mayo de 2009 por una persona encapuchada que la obligó a detenerse y se acercó a su ventana y le dijo: “es la última vez que te aviso que dejen de denunciar aquí en Tijuana, hay muchos contactos y creo que no quieres perder a un familiar. Si no te mato en este momento, es para no provocar un escándalo por las elecciones, y porque tu caso ya esta a nivel internacional”.

26. Asimismo, indicó que se presentó una queja ante la CNDH y se acompañó un informe sobre las acciones que ha desempeñado en la protección de las beneficiarias, en el marco del expediente ante dicha institución. A su vez, se reiteraron consideraciones de falta de cumplimiento de las medidas cautelares.

27. Por otro lado, presentaron observaciones a la propuesta de esquema de seguridad presentado por el Estado el 15 de octubre de 2010, indicando que: i) existe contradicción sobre la autoridad que cubrirá combustible; ii) proponen que sean dos vehículos, uno con dos elementos donde viajen las protegidas y otro que vayan adelante; iii) que no se pueda suspender o cancelar la protección; iv) que se les proporcionen los *curriculum vitae* de los escoltas y puedan entrevistarlos; v) que la medida de reactivación de rondines no pueda ser suspendida o cancelada y el cambio de personal les sea notificado inmediatamente; vi) sobre la información de la Procuraduría, que se les proporcionen copias certificadas de los expedientes; vii) solicitan instalación de circuito cerrado y teléfonos celulares

28. Por comunicación de 9 de noviembre de 2010 se informó que no tenían aún respuesta de las autoridades sobre la implementación. El 16 de diciembre de 2010 remitieron nueva comunicación señalando que un teniente y un capitán recién nombrados Secretario y Subsecretario de Seguridad Pública del Estado son señalados como presuntos responsables de los hechos de tortura que denuncian en sus casos, sin que existan avances significativos en las averiguaciones previas. Por lo anterior, indicaron que no consideran apropiado volver a Baja California.

29. Por medio de su escrito de 3 de enero de 2011, la representación indicó que continúan sin haber avances significativos en las investigaciones de los hechos que dieron lugar a las medidas. Informaron que el 15 de diciembre de 2010 fue convocada Blanca Mesina a una reunión con autoridades, donde

presentaron las hojas de vida de los escoltas y se aclaró que solamente comenzarían a tener lugar sobre ella el 17 de diciembre de 2010; respecto de Silvia Vázquez, se pidió reunión para enero 2011. El mismo 17 de diciembre recibieron comunicación de que se cancelaba la reunión de entrega de escoltas y que esperara Blanca Mesina a enero 2011 para poder volver a Tijuana. La representación les respondió que requerían conocer con 72 horas de anticipación cualquier cambio y que Blanca Mesina retornaría a Tijuana el 4 de enero de 2011.

30. Por comunicación de 7 de agosto de 2011, la representación informó que se mantienen vigentes las medidas de protección personalizada de Blanca Mesina, con cuatro elementos de la PF, circuito cerrado en su domicilio, dos vehículos, protección a cargo de Gobierno del Estado y un teléfono Nextel. Asimismo, la CCDH y la CMDPDH informaron que retiraban su representación sobre la beneficiaria Blanca Mesina.

31. El 9 de julio de 2013, la beneficiaria Blanca Mesina informó que, tras el análisis de riesgo de mayo de 2012, los agentes informaron haber detectado seguimientos que le hicieron a la beneficiaria y el oficial a cargo del análisis solicitó apoyo a superiores, sin respuesta. En 2012 también hubo un cargo cambio de encargado de escolta, quien también reportó detectar seguimiento durante los tres meses de servicio. El 6 de julio de 2013 hubo nuevo cambio de escolta, asignándole un teniente coronel del ejército, lo que indicó que no le genera confianza. En nueva comunicación de 31 de julio de 2013, la beneficiaria Mesina Nevárez aportó una “bitácora de incidentes” de febrero a julio de 2013: i) el 1 de febrero detectó 5 vehículos con pasajeros armados estacionados frente a su domicilio con ropa de corporación policiaca y encapuchados por cerca de dos horas, sus escoltas indicaron que se trataba de una denuncia cercana; ii) el 4 de febrero al terminar una rueda de prensa una persona les tomó fotografías, al pedirle su identificación se retiró; iii) el 25 de febrero recibió un mensaje de Facebook que decía “ya deja de denunciar o te ira mal”; iv) el 15 de marzo en una reunión un hombre llegó, les tomó dos fotografías con su celular y se retiró; v) el 1 de abril un vehículo Ford 150 se estacionó en frente a su domicilio y una persona se bajó e hizo una inspección breve para después retirarse; vi) el 3 de abril un vehículo se estacionó fuera de una reunión de la beneficiaria y al acabar los siguieron por 3 minutos; vii) el 23 de abril un vehículo Ford 150 estuvo dando rondines en un evento al que asistió; viii) el 3 de mayo estaba en el estadio de la localidad cuando se desató una pelea, observó el vehículo Ford 150 que había visto antes; sus escoltas la evacuaron del lugar; ix) el 22 de mayo fue seguida por 5 minutos por un vehículo con vidrios polarizados, el cual sus escoltas lograron perder; x) el 1 de junio al salir de un evento, un pasajero de un vehículo le tomó fotografías y procedió a dar marcha; xi) el 6 de junio, al salir de una reunión, simpatizantes políticos se pelearon y trataron de golpearla, por lo que sus escoltas intercedieron y 3 salieron lesionados; vii) el 13 de junio atendía a una persona que estaba en prisión cuando recibió una llamada de “numero privado” que le indicaron “te observamos”; más tarde observó un vehículo estacionado en su domicilio; xiii) el 17 de julio, a la madrugada mientras volvía de Mexicali, la beneficiaria informó a sus escoltas que detectó que los seguían personas armadas, los siguieron por cerca de 20 minutos hasta que sus escoltas realizaron maniobras para perderlos; xiv) el 26 de julio un vehículo permaneció fuera de su domicilio 5 minutos; xv) el 27 de julio observó nuevamente el mismo vehículo fuera de su domicilio por 5 minutos.

32. El 2 de agosto de 2013 se recibió nueva comunicación de la beneficiaria Blanca Mesina, indicando que le notificaron que el 5 de agosto le retirarían su escolta, ya que la evaluación técnica indicaba eso, pero no le había sido notificada ninguna evaluación. Asimismo, el 6 de agosto de 2013 informó que el mismo día detectó un vehículo sospechoso observando una reunión que sostenía, el cual huyó al observar que llamaron a una patrulla. Finalmente, el 9 de agosto de 2013 se informó que efectivamente el 5 de agosto le fue retirado su esquema de seguridad y que no se realizaban los rondines acordados; a su vez, indicó que el 8 de agosto detectó un vehículo siguiéndola, el cual se retiró al ver que se dirigía a ellos su padre y dos guardias de seguridad de una plaza.

33. La representación de la beneficiaria Silvia Vázquez remitió una comunicación el 19 de marzo de 2014, donde indicó que celebraron una reunión de concertación el 2 de septiembre de 2013 acordando: i) dar seguimiento a los avances en las investigaciones; ii) solicitar escoltas de la Policía Federal para cuando Silvia Vázquez realice viajes a Tijuana; iii) solicitar número de emergencia de las autoridades locales para reacción inmediata. Asimismo, se informó que el mismo 2 de septiembre de 2013 recibió un correo que correspondería a la PGJBC, dándole un número de teléfono. Al llamar la beneficiaria al número, la persona le indicó que tenía órdenes superiores de ubicarla, aunque tuviera que viajar y le pidió su domicilio y residencia, la persona agregó que “existían instrucciones superiores de consignar a sus agresores, así como a los de sus representados”. Tras dicha llamada, la señora Vázquez comenzó a recibir llamadas de personas sin identificarse preguntado “si era Silvia Vázquez”, “si vivía en Distrito Federal (hoy Ciudad de México)”, “en Londres” o “donde se encontraba”. La beneficiaria no proporcionó ningún dato e indicó que estas continuaron recibéndose en su domicilio y celular y por sus familiares y que ya no le decían nada, solo se escuchaba una respiración en la bocina. Los números eran privados o desconocidos y cuando se regresaba la llamada, el número no existía o no se podía establecer contacto. La beneficiaria cambió de número de teléfono ante estos hechos, sin embargo, tras cuatro meses con el número nuevo comenzó a recibir estas llamadas de nueva cuenta, siendo la última el 7 de marzo de 2014.

IV. ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS DE URGENCIA, GRAVEDAD Y DAÑO IRREPARABLE

34. El mecanismo de medidas cautelares forma parte de la función de la Comisión de supervisar el cumplimiento con las obligaciones de derechos humanos establecidas en el artículo 106 de la Carta de la Organización de Estados Americanos. Estas funciones generales de supervisión están establecidas en el artículo 41 (b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, recogido también en el artículo 18 (b) del Estatuto de la CIDH, mientras que el mecanismo de medidas cautelares se encuentra descrito en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión. De conformidad con ese artículo, la Comisión otorga medidas cautelares en situaciones que son graves y urgentes, y en cuales tales medidas son necesarias para prevenir un daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso ante los órganos del Sistema Interamericano.

35. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“la Corte Interamericana” o “Corte IDH”) han establecido de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter, uno tutelar y otro cautelar⁵. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos⁶. Para ello, se debe hacer una valoración del problema planteado, la efectividad de las acciones estatales frente a la situación descrita y el grado de desprotección en que quedarían las personas sobre quienes se solicitan medidas en caso de que éstas no sean adoptadas⁷. Con respecto al carácter cautelar, las medidas

⁵ Ver al respecto: Corte IDH. Solicitud de Medidas Provisionales presentada por la CIDH respecto de la República Bolivariana de Venezuela, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de marzo de 2006, considerando 5; Corte IDH. [Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala](#). Medidas provisionales, Resolución de 6 de julio de 2009, considerando 16. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/penitenciarioregion_se_01.pdf

⁶ Ver al respecto: Corte IDH. [Asunto del Internado Judicial Capital El Rodeo I y El Rodeo II](#). Medidas Provisionales respecto de Venezuela, Resolución de la Corte de 8 de febrero de 2008, considerando 8; Corte IDH. [Caso Bámaca Velásquez](#). Medidas provisionales respecto de Guatemala, Resolución de la Corte de 27 de enero de 2009, considerando 45; Corte IDH. [Asunto Fernández Ortega y otros](#). Medidas Provisionales respecto de México, Resolución de la Corte de 30 de abril de 2009, considerando 5; Corte IDH. [Asunto Milagro Sala](#). Solicitud de Medidas Provisionales respecto de Argentina, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2017, considerando 5.

⁷ Ver al respecto: Corte IDH. [Asunto Milagro Sala](#). Solicitud de Medidas Provisionales respecto de Argentina, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2017, considerando 5; Corte IDH. [Asunto del Internado Judicial Capital El Rodeo I y El Rodeo II](#). Medidas Provisionales respecto de Venezuela, Resolución de la Corte de 8 de febrero de 2008,

cautelares tienen como propósito preservar una situación jurídica mientras está siendo considerada por órganos del sistema interamericano. El carácter cautelar tiene por objeto y fin preservar los derechos en posible riesgo hasta tanto se resuelva la petición que se encuentra bajo conocimiento en el Sistema Interamericano. 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 alegados, situación que podría hacer inocua o desvirtuar el efecto útil de la decisión final. En tal sentido, las medidas cautelares o provisionales permiten así que el Estado en cuestión pueda cumplir la decisión final y, de ser necesario, cumplir con las reparaciones ordenadas. Para los efectos de tomar una decisión, y de acuerdo con el artículo 25.2 de su Reglamento, la Comisión considera que:

- a. La “gravedad de la situación” implica el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;
- b. La “urgencia de la situación” se determina por medio de la información aportada, indicando el riesgo o la amenaza que puedan ser inminentes y materializarse, requiriendo de esa manera una acción preventiva o tutelar; y
- c. El “daño irreparable” consiste en la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

36. Con respecto de lo anterior, el artículo 25.7 del Reglamento de la Comisión establece que las decisiones de otorgamiento, ampliación, modificación o levantamiento de medidas cautelares, debe ser adoptado a través de resoluciones razonadas. El artículo 25.9 establece que la Comisión deberá evaluar periódicamente, por iniciativa propia o por solicitud de las partes, si mantener, modificar o levantar medidas cautelares vigentes. Al respecto, la Comisión debe evaluar si la situación de gravedad, urgencia y la posible generación de un daño irreparable, que llevaron a la adopción de las medidas cautelares, persisten todavía. Asimismo, debe considerar si en lo posterior, surgieron nuevas situaciones que puedan cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 25 del Reglamento.

37. Del mismo modo, la Comisión recuerda que si bien la apreciación de los requisitos reglamentarios al adoptar medidas cautelares se hace desde el estándar *prima facie*, el mantenimiento de estas exige una evaluación más rigurosa⁸. En ese sentido, la carga probatoria y argumentativa aumenta conforme transcurre el tiempo y no se presenta un riesgo inminente⁹. La Corte Interamericana ha indicado que el transcurso de un razonable período de tiempo sin amenazas o intimidaciones, sumado a la falta de un riesgo inminente, puede conllevar el levantamiento de las medidas de protección internacional¹⁰.

38. Entrando en el análisis de la vigencia de los requisitos reglamentarios, la Comisión recuerda que las medidas otorgadas en 2010 tenían la finalidad de proteger a las señoras Blanca Mesina y Silvia Vázquez, por motivo de eventos de riesgo que tuvieron lugar en su contra, en relación con sus labores de denuncia de abusos de autoridad cometidos por agentes de las fuerzas públicas de Baja California. Al respecto, la Comisión procede a analizar a continuación la implementación y vigencia de las medidas cautelares.

39. La Comisión toma nota de que si bien el Estado indicó que se buscó implementar rondines de la Policía Estatal y de la Policía Federal y otorgarles números de emergencia desde su informe de 28 de junio de 2010 (ver *supra* párr. 8), la representación informó que los rondines no se llevan a cabo

considerando 9; Corte IDH. [Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho](#). Medidas Provisionales respecto de Brasil, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de febrero de 2017, considerando 6.

⁸ Corte IDH. [Caso Fernández Ortega Y Otros. Medidas provisionales respecto de México. Resolución de 7 de febrero de 2017](#), Considerandos 16 y 17.

⁹ *Ibidem*

¹⁰ *Ibidem*

adecuadamente y que los números otorgados no eran efectivos, al no responderles o indicarles que no eran para tal fin (ver *supra* párr. 20), además de que ambas partes coincidieron en que no se tenían herramientas para realizarles una evaluación de riesgo adecuada. En este sentido, tras múltiples desafíos en la implementación, la Comisión lamenta que las beneficiarias tuvieron que recurrir a desplazarse a la Ciudad de México desde junio de 2010 para su protección, ante la falta de un esquema adecuado de protección e indicando que personas a quienes denunciaron tomaron posesión de altos cargos en Seguridad Pública del Estado (ver *supra* paras. 22 y 28).

40. De manera posterior, la Comisión observa positivamente que, tras diferentes reuniones de concertación y frente al retorno de la beneficiaria Blanca Mesina a Tijuana, Baja California el 4 de enero de 2011, el Estado le proveyó de un esquema de seguridad consistente en:

- a. Escolta personalizada con cuatro policías federales;
- b. Dos vehículos con provisión de gasolina;
- c. Teléfono celular Nextel;
- d. Circuito cerrado de videgrabación en su domicilio.

41. Dicho esquema de seguridad fue otorgado en su mayoría a la llegada al estado de Baja California de Blanca Mesina, con los puntos c y d brindados posteriormente. La implementación del esquema en su totalidad fue confirmada por la representación (ver *supra* paras. 14, 29 y 30). Si bien Silvia Vázquez permaneció en Ciudad de México, el Estado indicó quedar pendiente a su retorno a Tijuana para implementar un esquema similar al de Blanca Mesina.

42. La CIDH advierte que el esquema de protección de Blanca Mesina fue retirado en 2013, pese a que la beneficiaria reportó constantes eventos de riesgo en 2013 (ver *supra* párr. 31), ya que una nueva evaluación de riesgo arrojó un riesgo “ordinario” al no contar con elementos para considerar la existencia de un riesgo inminente (ver *supra* paras. 17). En este sentido, la Comisión destaca la importancia, por un lado, de presentar las denuncias ante las autoridades competentes para que se lleven a cabo las investigaciones que tengan lugar por eventos que pongan en riesgo a la beneficiario. Por otro lado, la Comisión nota que, como autoridades estatales, los escoltas de la Policía Federal tenían la obligación de hacer del conocimiento de sus superiores y a las autoridades competentes de los eventos de riesgo que tuvieran lugar.

43. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión advierte que lo anterior tuvo lugar tras la realización de una evaluación de riesgo integral realizada por el Mecanismo de Protección y, si bien fueron retirados los escoltas y vehículos, el Mecanismo de Protección decidió mantener a su favor el teléfono celular Nextel, las medidas de infraestructura instaladas, rondines de la policía y número de emergencia, por lo que la beneficiaria no quedó en situación de desprotección tras la modificación de sus medidas de protección.

44. Por otro lado, en lo que respecta a Silvia Vázquez, la Comisión advierte que ella permaneció en Ciudad de México y no se recibió información de riesgo en relación con ella durante gran parte de la vigencia de las presentes medidas. En este sentido, en 2014 se recibió una comunicación indicando que, tras una reunión con autoridades, la señora Silvia Vázquez reportó hostigamientos vía telefónica durante 2013 y 2014 preguntando por ella y su localización (ver *supra* párr. 32). Al respecto, por un lado, el Estado señaló que otorgó número de emergencia y puso a disposición protección personalizada de viajar a Tijuana, así como que, por haber trabajado en el Mecanismo de Protección, tenía acceso a acompañamiento de la Policía Federal (ver *supra* párr. 18) y, por otro lado, la beneficiaria informó que dichas llamadas cesaron el 7 de marzo de 2014.

45. En este orden de ideas, la Comisión destaca que no se recibió comunicación de las beneficiaria o sus representantes tras sus comunicaciones de 2013 y 2014. Al respecto, la Comisión valora positivamente que el Estado tuvo a bien reunirse en mayo y junio de 2022 con las beneficiarias para verificar su situación actual (ver *supra* párr. 19). Al respecto, si bien Blanca Mesina indicó haber detectado seguimientos y Silvia Vázquez informó que su familia en Tijuana ha visto personas desconocidas fuera de su domicilio, el Estado refirió que ambas se comprometieron a remitir la información detallada para poder implementar las medidas pertinentes, sin recibirse dicha información. La Comisión tampoco ha recibido información sobre su situación en los términos del artículo 25 del Reglamento.

46. En la línea de lo anterior, la Comisión advierte que, tras sus comunicaciones de 2013 y 2014, la Comisión ha solicitado información a las beneficiarias y su representación el 9 de mayo de 2017 y el 20 de abril y 18 de agosto de 2022, solicitando información actualizada sobre la subsistencia de la situación de riesgo y sus observaciones sobre los informes del Estado, sin recibirse respuesta a la fecha. En este sentido, desde la última información recibida sobre cada beneficiaria han pasado alrededor de 10 y 9 años sin información de su parte. En ese sentido, el inciso 11 del artículo 25 del Reglamento establece que, la Comisión podrá levantar o revisar una medida cautelar cuando los beneficiarios o sus representantes, en forma injustificada, se abstengan de dar respuesta satisfactoria a la Comisión sobre los requerimientos planteados por el Estado para su implementación.

47. Considerando el análisis previamente realizado, y atendiendo a la solicitud de levantamiento del Estado, la Comisión estima que no se identifica una situación que permita sustentar el cumplimiento de los requisitos del artículo 25 del Reglamento actualmente. Por todo lo anterior, y considerando que la excepcionalidad y temporalidad es una característica propia de las medidas cautelares¹¹, la Comisión estima que corresponde levantar las presentes medidas.

48. Finalmente, la Comisión resalta que, con independencia del levantamiento de las presentes medidas, de conformidad con el artículo 1.1 de la Convención Americana, es obligación del Estado de México respetar y garantizar los derechos reconocidos en la misma, incluyendo la vida e integridad de las personas identificadas en el presente asunto.

V. DECISIÓN

49. La Comisión decide levantar las medidas cautelares otorgadas a favor de Blanca Mesina Nevárez, Silvia Vázquez Camacho y sus familias, en México.

50. La Comisión recuerda que el levantamiento de las presentes medidas no obsta para que se presente una nueva solicitud de medidas cautelares en caso de considerar que se las personas beneficiarias encuentran en una situación de riesgo que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 25 del Reglamento.

51. La Comisión instruye a su Secretaría Ejecutiva notificar esta resolución al Estado de México y a la representación.

52. Aprobada el 3 de abril de 2023, por Margarete May Macaulay, Presidenta; Esmeralda Arosemena de Troitiño, Primera Vicepresidenta; Roberta Clarke, Segunda Vicepresidenta; y Carlos Bernal Pulido, integrantes de la CIDH.

¹¹ Corte IDH, Asunto Adrián Meléndez Quijano y otros. Medidas Provisionales respecto de El Salvador. Resolución de la Corte de 21 de agosto de 2013, párr. 22, y Asunto Galdámez Álvarez y otros. Medidas Provisionales respecto de Honduras. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2016, párr. 24

Tania Reneaum Panszi
Secretaria Ejecutiva