

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN 32/2016
MEDIDA CAUTELAR No. 277-13¹

Miembros de la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco Xochicuatla respecto de México
11 de mayo de 2016

I. INTRODUCCIÓN

1. El 21 de agosto de 2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una solicitud de medidas cautelares presentada por “Defensa para el Cambio”, el “Frente de Pueblos Indígenas en Defensa de la Madre Tierra” y “Sakbe Comunicación” (en adelante “los solicitantes”), solicitando que la CIDH requiera al Estado de México (en adelante “México” o “el Estado”) que adopte las medidas de protección necesarias para garantizar la vida e integridad personal, así como la integridad cultural y territorial de la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco Xochicuatla, integrada por cerca de 595 personas, en el estado de México. En particular, los solicitantes requieren la “intervención urgente otorgando [medidas cautelares] [...] para evitar la destrucción del territorio del Pueblo de Xochicuatla, el despojo y el bloqueo a sus recursos naturales, tierras y sitios sagrados”; y “que los cuerpos policiales [...] se abstenga[n] de hostigar y amenazar a la comunidad”, entre otras solicitudes.

2. Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho presentadas por las partes, la Comisión considera que la información presentada demuestra *prima facie* que los miembros identificados de la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco Xochicuatla se encuentran en una situación de riesgo. Por consiguiente, la CIDH requiere al Estado mexicano que: a) Adopte las medidas necesarias para preservar la vida e integridad personal de los miembros identificados de la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco Xochicuatla; b) Concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; e c) Informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos alegados que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así evitar su repetición.

II. RESUMEN DE HECHOS Y ARGUMENTOS APORTADOS POR LAS PARTES

3. En la solicitud inicial de medidas cautelares y en posteriores comunicaciones en respuesta a solicitudes información de la CIDH², los solicitantes informaron que la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco Xochicuatla habitan sus tierras desde épocas ancestrales, en un “[...] bosque bien conservado que, por su riqueza [y] servicios ambientales, sobre todo en la dotación del agua de la comunidad y de habitantes de la Ciudad de México, ha sido catalogado como Reserva Estatal ‘Santuario del Agua’”. Asimismo, señalan que la protección de su bosque y de sus recursos ha sido el objeto central de la comunidad, ya que de su mantenimiento dependen las circunstancias que hacen posible la vida en su territorio; en concreto: actividades de recolección, caza y pesca. Particularmente, los solicitantes destacaron que:

- A. El Estado está desarrollando en parte del territorio de los propuestos beneficiarios un proyecto vial denominado “Autopista Toluca-Naucalpan”, sin consulta previa con los

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado José de Jesús Orozco Henríquez, de nacionalidad mexicana, no participó en el debate ni en la decisión de la presente medida cautelar.

² A fin de contar con elementos específicos de información, el 11 de septiembre de 2013 y el 5 de marzo de 2014 se solicitó información adicional a los solicitantes.

miembros de la comunidad y en el marco de un clima de fuerte tensión en la zona. Debido al mencionado proyecto, los solicitantes denuncian que los propuestos beneficiarios han sido objeto de amenazas, hostigamientos y actos de violencia.

- B. En octubre de 2012, el Gobierno del estado de México aparentemente emitió un decreto de expropiación, seguido de una Autorización de Impacto Ambiental y un título de concesión, del cual los propuestos beneficiarios no tenían noticia. En abril de 2013, personal de la empresa encargada de la construcción, funcionarios estatales y miembros de la policía ingresaron en el territorio de la comunidad, dando inicio a las obras. En mayo de 2013, los propuestos beneficiarios obtuvieron una sentencia de amparo indirecto a su favor, por parte de un Juez Federal, quien ordenó “[...] la suspensión provisional de las obras de construcción de la autopista en terrenos comunales de la comunidad de San Francisco Xochicuautla”. No obstante lo anterior, el Estado supuestamente continuó con las obras, desobedeciendo la orden judicial. En este sentido, se indica que, en agosto de 2013, policías antidisturbios fuertemente armados supuestamente entraron con violencia en el territorio de la comunidad, a fin de establecer un “perímetro de seguridad”. Asimismo, varios miembros de la comunidad fueron detenidos en el marco de las protestas por el presunto delito de “oposición a la ejecución de obras o trabajos públicos”, habiendo sido posteriormente puestos en libertad.
- C. El Estado aparentemente creó el Comisariado de Bienes Comunales – autoridad que los propuestos beneficiarios consideran ilegítima, puesto que solamente comprende un 9% de la totalidad de la población indígena –, mediante la cual se está implementando de manera ilegal el proyecto, fomentando igualmente división y conflictos en el seno de la comunidad, dado que algunos miembros de la comunidad estarían a favor del proyecto. Adicionalmente, se instauró un supuesto “patrón sistemático de intimidación” con motivo de la fuerte presencia policial, dando lugar a amenazas de detención contra quienes se opongan al proyecto, viéndose asimismo impedidos de ingresar a su territorio. Debido a los presuntos actos de despojo y daños ambientales, los propuestos beneficiarios obtuvieron otra sentencia de amparo favorable, que sin embargo tampoco se estaría cumpliendo.

4. El 14 de agosto de 2014, se solicitó información al Estado, quien contestó el 29 de agosto de 2014, indicando que el proyecto carretero denominado “Autopista Toluca-Naucalpan”, que cruza los municipios de Toluca, Huixquilucan, Naucalpan y Lerma, afecta a una superficie mínima del “Parque Otomí-Mexica”; además, aparentemente obtuvo la aprobación de la comunidad, a través de la consulta que se llevó a cabo ante sus asambleas en el núcleo agrario, respetando “[...] todas las formalidades que marca la ley de la materia”. Asimismo, la Secretaría General de Gobierno del estado de México informó que, en el marco de la mencionada consulta, se proporcionó seguridad pública con el objeto de evitar actos de confrontación entre sus miembros, a petición de las propias comunidades señaladas.

5. El informe aportado por el Estado fue trasladado a los solicitantes, sin recibir respuesta. Por tanto, el presente asunto permaneció inactivo sin actividad procesal de las partes.

6. El 8 de julio de 2015, los solicitantes aportaron información adicional, indicando que en julio de 2015, la Secretaría de Gobernación del estado de México acordó realizar una “mesa de información”, con una comisión de autoridades de la comunidad indígena, durante la cual éstas solicitaron que se detuvieran los proyectos. A pesar de ello, en julio de 2015 se reanudaron las obras, con la introducción de maquinaria pesada, acompañada de sobrevuelos de helicópteros y centenares de

policías antimotines, ubicados en los lindes de la comunidad. De manera general, los solicitantes indican que continúan agresiones contra los miembros de la comunidad.

7. El informe de los solicitantes fue trasladado al Estado, quien contestó el 24 de febrero de 2016, señalando que, el 30 de diciembre de 2015, el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos informó que al menos 21 integrantes de la comunidad indígena fueron incorporados a dicho programa, en vista de que las presuntas agresiones sufridas tanto por parte de las autoridades estatales como actores privados podían suponer un riesgo para su vida e integridad personal. Las medidas acordadas fueron las siguientes: i) otorgamiento de diez líneas telefónicas y equipo de telefonía celular, con aplicación de localización para sistemas de reacción inmediata (botón de pánico); ii) programación de la instalación de medidas de protección que no requieren energía eléctrica, toda vez que la comunidad no cuenta con servicio de electricidad; iii) solicitud de intervención de la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas, a fin de realizar un proceso de diálogo entre la comunidad indígena y las autoridades competentes; iv) “rondines aleatorios bitacorados de carácter preventivo”; y v) solicitud de intervención de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, a fin de brindar asistencia a los integrantes de la comunidad; entre otras. Asimismo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos solicitó al Subsecretario General del Gobierno del estado de México la adopción de medidas cautelares, para proteger la vida e integridad personal de las personas afectadas por el proyecto vial.

8. El 12 y 18 de abril de 2016, los solicitantes aportaron información adicional, indicando que:

- a) El 11 de abril de 2016, “alrededor de 800 [agentes estatales] entraron ilegalmente a la comunidad, por la fuerza retiraron a los indígenas y personas que se encontraban en plantón”. En el transcurso de ese mismo día, “sacaron a golpes” a 25 personas que encontraban adentro de la casa del Armando García Salazar, por lo que poco después varias máquinas demolieron dicha casa, también conocido como “el castillo”. Los solicitantes subrayan que la casa “ilegalmente derrumbada” servía como centro cultural de la comunidad y es el “inicio del peregrinaje de los hermanos Otomíes Mexicas”.
- b) Se alega que el Estado y la empresa en cuestión han estado “quemando el bosque de los defensores del agua”. En este sentido, alegan que se han reportado “desde hace al menos una semana” incendios en diferentes partes de la comunidad, provocados por dichos actores, así como el corte de una tubería que abastece de agua a la comunidad. Los solicitantes resaltan que dichos “ataques de hostigamiento” están poniendo en peligro la vida y la integridad de todos los miembros de la comunidad, pero sobre todo de alrededor de 200 niños y niñas.
- c) El proyecto de autopista cruzaría por dos de los tres humedales protegidos por “el sitio Ramsar”, poniendo en mayor riesgo la pérdida de biodiversidad, medicinas y productos agrícolas y sobre todo el abastecimiento de agua para la comunidad.
- d) Existe una “suspensión definitiva” otorgada por un Juez Federal en favor de la Comunidad de San Francisco Xochicuaautla, en contra de la Desposesión de los terrenos de la Comunidad, hasta en tanto “no se resuelva en lo principal el Juicio de Amparo”. Ante estas circunstancias, los solicitantes alegan que el Estado está actuando en absoluto desacato de una orden judicial, como lo ha hecho en otras ocasiones.

III. ANALISIS SOBRE LOS ELEMENTOS DE GRAVEDAD, URGENCIA E IRREPARABILIDAD

9. El mecanismo de medidas cautelares es 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 y el mecanismo de medidas cautelares es 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.

10. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana” o “Corte IDH”) han establecido de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter, uno cautelar y otro tutelar. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos. Con respecto al carácter cautelar, las medidas cautelares tienen como propósito preservar una situación jurídica mientras está siendo considerada por la CIDH. 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 inócua o desvirtuar el efecto útil (*effet utile*) 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.

11. En razón de los requisitos mencionados y la naturaleza del mecanismo de medidas cautelares, la Comisión desea señalar que en el presente asunto corresponde exclusivamente valorar la información aportada en relación con los requisitos de gravedad, urgencia y la necesidad de evitar daños irreparables. En consecuencia y sobre la base de la información aportada, la CIDH examinará la solicitud presentada en relación con: a) la protección de la vida e integridad personal de los miembros de la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco Xochicuautla; y b) la protección del territorio ancestral, debido a los presuntos proyectos que se estarían implementando en la zona.

a) *La protección de la vida e integridad personal de los miembros de la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco Xochicuautla*

12. En el presente asunto, la Comisión estima que el requisito de gravedad se encuentra cumplido, en vista de las supuestas amenazas, hostigamientos y actos de violencia en contra de los miembros de la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco Xochicuautla. Especialmente, la información aportada sugiere que la situación de riesgo se está presentando como una retaliación, debido a su oposición a la construcción de un proyecto vial en parte del territorio indígena. Del conjunto de situaciones intimidantes alegadas, se reportaron presuntos actos de violencia y amenazas perpetrados por parte de autoridades estatales y particulares contra los miembros de la comunidad que se oponen al proyecto, incluyendo a niños y niñas, como parte de supuestos operativos de desalojos y represión contra protestas. Al respecto, la información aportada sugiere que el avance de las obras de construcción, la presencia de un gran número de efectivos de la fuerza pública y el clima de tensión que operaría en la zona ha generado episodios de violencia en el transcurso del tiempo. En este escenario, particular relevancia adquieren los últimos hechos alegados que incluirían incendios y el corte de tuberías de agua potable que abastecen a los habitantes de la comunidad, los cuales supuestamente fueron provocados como mecanismo de hostigamiento.

13. Dentro del análisis del presente requisito, la CIDH toma nota de que los elementos reportados en esta solicitud son consistentes con información recibida en el marco de otros mecanismos de monitoreo de la Comisión Interamericana. Así, en el Informe sobre la Situación de derechos humanos en México del año 2015, la Comisión recalcó que “[c]uando se trata de violencia en territorios o comunidades indígenas donde se ubican grandes proyectos, el común denominador es el otorgamiento de permisos o concesiones sin la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, lo que suele desencadenar conflictos sociales y a la postre generar violencia, e incluso cobrar vidas”.³ Asimismo, *mutatis mutandis*, la Comisión señaló en su Informe sobre Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas del 2016, que algunas de “[...] las situaciones suelen atravesar una escalada en la violencia, pues en la mayoría de casos reportados se inicia con presiones y hostigamientos, luego se dan amenazas de muerte y finalmente el secuestro o asesinato directo de personas [...]; ello es parte de un mensaje de intimidación para sembrar el temor en las comunidades que luchan por sus derechos territoriales”.⁴

14. Tomando en consideración las características específicas del presente asunto y el contexto particular en el cual se presenta, la CIDH considera que se ha establecido *prima facie* que el derecho a la vida e integridad personal de los miembros de la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco Xochicuautla.

15. Respecto al requisito de urgencia, la CIDH considera que se encuentra cumplido, en la medida que la situación de riesgo se ha incrementado en los últimos meses. En efecto, la información aportada por los solicitantes sugiere que las modalidades de intimidación han recientemente evolucionado hacia actos que potencialmente supondrían un mayor riesgo para la vida e integridad personal de los miembros de la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco Xochicuautla. En estas circunstancias, el continuo avance del proyecto *vis-à-vis* el clima de tensión en la zona han

³ CIDH. Informe sobre la Situación de derechos humanos en México, párrafo 254, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

⁴ CIDH. Informe sobre Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas, 2016, párrafo 120, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/IndustriasExtractivas2016.pdf>

exacerbado el contexto de conflictividad y violencia. Al respecto, la CIDH toma nota de las medidas de seguridad implementadas por el Estado para algunas de las personas de la comunidad y el reconocimiento del riesgo que enfrentan. En particular, la Comisión valora los esfuerzos destinados a proteger la vida e integridad personal de algunos de los integrantes de la comunidad, con la implementación de líneas telefónicas, dispositivos de localización, medidas de seguridad permanentes, patrullajes, entre otras. No obstante, el Estado no ha suministrado información consistente respecto de: i) protocolos implementados a fin de evitar hechos de violencia en los procesos de desalojo; ii) las acciones destinadas para proteger, en su conjunto, a los miembros de las comunidades, que incluyan la protección para personas que podrían encontrarse en una situación de vulnerabilidad como niños, niñas o personas mayores; iii) la implementación de medidas de apaciguamiento y dialogo a fin de reducir el clima de tensión en la zona; entre otro tipo de acciones. En vista de la continuidad de la situación y el clima de tensión en la zona, la Comisión Interamericana estima necesario la implementación de medidas de protección para los miembros de la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco Xochicuautila.

16. En cuanto al requisito de irreparabilidad, la Comisión estima que se encuentra cumplido, en la medida que la posible afectación al derecho a la vida e integridad personal constituye la máxima situación de irreparabilidad.

b) la protección del territorio ancestral, debido a los proyectos que se estarían implementando en la zona.

17. La Comisión toma nota de que los solicitantes han aportado una serie de argumentos relacionados con la protección del territorio ancestral de los miembros de la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco Xochicuautila, así como la defensa de sus derechos sobre el mismo; en particular, sobre la consulta previa, el acatamiento de resoluciones judiciales en general, entre otras cuestiones. Por su parte, el Estado ha señalado que aparentemente obtuvo la aprobación de la comunidad, a través de la consulta que se llevó a cabo ante sus asambleas en el núcleo agrario, respetando “[...] todas las formalidades que marca la ley de la materia”. Por consiguiente, la CIDH entiende que estos aspectos pueden requerir un análisis más profundo respecto del fondo del asunto, de presentarse una petición en el marco del Sistema de Peticiones y Casos.

IV. BENEFICIARIOS

18. La CIDH considera como beneficiarios de la presente medida cautelar a los 595 miembros de la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco Xochicuautila, quienes se encuentran identificados en la solicitud de medidas cautelares y en los documentos trasladados al Estado.

V. DECISION

19. 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 mexicano que:

- a) Adopte las medidas necesarias para preservar la vida e integridad personal de los miembros identificados de la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco Xochicuautila;
- b) Concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; e

c) Informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos alegados que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así evitar su repetición.

20. La Comisión también solicita al Gobierno de Su Excelencia tenga a bien informar a la Comisión dentro del plazo de 20 días contados a partir de la fecha de la presente comunicación, sobre la adopción de las medidas cautelares acordadas y actualizar dicha información en forma periódica.

21. La Comisión resalta que, de conformidad con el artículo 25(8) del Reglamento de la Comisión, el otorgamiento de medidas cautelares y su adopción por el Estado no constituye prejuzgamiento sobre la posible violación de los derechos protegidos en la Convención Americana y otros instrumentos aplicables.

22. La Comisión ordena que la Secretaría de la Comisión Interamericana notifique la presente Resolución al Estado de México y a los solicitantes.

23. Aprobado a los 11 días del mes de mayo de 2016 por: James Cavallaro, Presidente; Francisco Eguiguren Praeli, Primer Vicepresidente; Margarette May Macauley, Segunda Vicepresidenta; Paulo Vannuchi, Esmeralda Arosemena de Troitiño, Enrique Gil Botero, miembros de la CIDH.



Emilio Álvarez Icaza Longoria
Secretario Ejecutivo