
**COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN DE LEVANTAMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES 17/2025**

Medidas Cautelares No. 13-15
Norma Mesino Mesino y diez miembros identificados de su familia
respecto de México¹
18 de febrero de 2025
Original: español

I. RESUMEN

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) decide levantar las presentes medidas cautelares a favor de Norma Mesino Mesino y diez integrantes de su familia, en México. Al momento de tomar la decisión, la Comisión valoró las acciones adoptadas por el Estado durante la implementación y la falta de eventos concretos, actuales y específicos en contra de las personas beneficiarias que permitan identificar una situación de riesgo grave e inminente. Atendiendo la naturaleza de las medidas cautelares y a la luz de la información disponible, la Comisión consideró que, en la actualidad, no es posible advertir una situación de riesgo en los términos del artículo 25 del Reglamento. En consecuencia, la CIDH decidió levantar las medidas.

II. ANTECEDENTES

2. El 25 de febrero de 2015, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Norma Mesino Mesino y diez miembros identificados de su familia², en México. En la solicitud se indicó que Mesino Mesino se encontraba siendo objeto de amenazas, hostigamientos y hechos de violencia, mientras se desempeñaba como lideresa de la Organización de Campesinos de la Sierra del Sur (OCSS), así como también en el contexto de búsqueda de justicia y esclarecimiento del asesinato de sus hermanos, Miguel Ángel Mesino Mesino, en 2005, y Rocío Mesino Mesino, en 2013. La Comisión consideró que se encontraban *prima facie* cumplidos los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad, en los términos del artículo 25 del Reglamento de la CIDH y solicitó a México que:

- a) Adopte las medidas necesarias para preservar la vida e integridad personal de Norma Mesino Mesino y los 10 miembros identificados de su familia;
- b) Adopte las medidas necesarias para que Norma Mesino Mesino pueda desarrollar sus actividades como defensora de derechos humanos, sin ser objeto de actos de violencia y hostigamiento en el ejercicio de sus funciones;
- c) Que concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes;
- d) Informe sobre acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así evitar su repetición³.

3. La representación es ejercida por la organización “Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos”.

¹ De conformidad con el artículo 17.2.a del Reglamento de la CIDH, el Comisionado José Luis Caballero Ochoa, de nacionalidad mexicana, no participó en el debate y deliberación del presente asunto.

² De acuerdo con la lista aportada, los miembros identificados de su familia son: Hilario Mesino Acosta, Alicia Mesino Castro, Carlos Mesino Mesino, Juan Carlos Mesino Mesino, Victor Mesino Mesino, Eugenia Mesino Castro, María de la Luz Mesino Castro, Sergio Oyomel Mesino Castro, Daniel Mesino Sánchez y María Luisa Sánchez Carbajal.

³ CIDH, [Resolución 5/2015](#), Medidas Cautelares No. 13-15, Asunto Norma Mesino Mesino y otros respecto de México, 25 de febrero de 2015.

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

a. Trámite a lo largo de su vigencia

4. Durante la vigencia de las medidas cautelares, la Comisión dio seguimiento a la situación mediante solicitudes de información a las partes. Al respecto, se registraron comunicaciones recibidas de las partes y desde la CIDH en las siguientes fechas:

Año	Estado	Representación	CIDH
2015	26 de marzo, 22 de septiembre	11 de agosto	30 de junio, 3 de agosto (renovación), 21 de diciembre
2016	19 de mayo, 1 de diciembre	12 de enero, 26 de julio, 7 de noviembre (prórroga)	1 de julio, 3 de octubre
2017	Sin información		7 de abril
2018	Sin información	29 de octubre, 5 de diciembre	
2019	Sin información	6 de marzo, 29 de agosto	5 de abril, 29 de octubre (rechazo de reuniones de trabajo)
2020	Sin información	Sin información	
2021	Sin información	21 de abril	
2022	5 de octubre	Sin información	26 de septiembre, 18 de noviembre
2023	15 de septiembre	17 de enero	15 de junio, 2 de noviembre
2024	3 de julio	1 de febrero	3 de abril, 27 de septiembre

5. El 3 de agosto de 2015, la Comisión notificó la renovación de las presentes medidas cautelares. El Estado solicitó el levantamiento de las medidas cautelares en sus informes de 5 de octubre de 2022, 15 de septiembre de 2023 y 3 de julio de 2024, los cuales fueron trasladados a la representación para sus observaciones. En tales ocasiones, la CIDH señaló que se evaluaría la vigencia de las presentes medidas cautelares y requirió remitir información actualizada y detallada sobre las situaciones de riesgo que hubieran tenido lugar. La representación no remitió comunicaciones desde el 1 de febrero de 2024. Tampoco, ha respondido a los requerimientos que se le formularon el 3 de abril y 27 de septiembre de 2024.

b. Información aportada por el Estado

6. El 26 de marzo de 2015, el Estado reportó, como antecedente, que el 28 de octubre de 2013 el Gobernador del Estado celebró una reunión con Norma Mesino Mesino para determinar medidas de seguridad tras la muerte de su hermana Rocío. En esa ocasión, se acordó la implementación de: i) instalación de cámaras de seguridad; ii) protección y rondines por la policía municipal; iii) realización de evaluación de riesgo y asesoría por especialistas; y iv) asignación de un contacto de emergencia. El Estado de Guerrero también cubriría atención psicológica particular. El 23 de septiembre de 2014 tuvo lugar una nueva reunión con Norma Mesino Mesino, en la que se le informó sobre avances en la investigación.

7. El Estado complementó que, posterior al otorgamiento, se tuvo una reunión el 6 de marzo de 2015, en la cual se acordó: i) entrega de un botón de pánico; ii) proporcionar números de emergencia; iii) verificar las circunstancias en que se presta servicio de acompañamiento personal a Norma Mesino Mesino; iv) proporcionar atención psicológica; y v) recabar declaraciones de los beneficiarios en un lugar en que se sientan seguros. Se adicionó que se contaba con una carpeta de investigación por los hechos que dieron lugar a las presentes medidas, donde actúan como testigos dos familiares.

8. El 22 de septiembre de 2015, el Estado comunicó que se llevó a cabo una reunión el 28 de agosto de 2015 con la beneficiaria y su representación en Acapulco, Guerrero, cuando se le informó sobre el avance en las investigaciones pertinentes. Tras la reunión, la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guerrero (SSPEG) determinó un servicio de cuatro escoltas por turnos para Norma Mesino Mesino; revisión de los equipos de seguridad de su grupo de escoltas, otorgando nuevos chalecos antibalas y armas de fuego; así como acompañamientos por elementos policiales para traslados en el estado. Además, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) realizó un análisis de riesgo a la beneficiaria y su familia. A su vez, se indicó que la Fiscalía General de Guerrero (FGG) requirió que la representación transmita el calendario para recabar las declaraciones de testigos, en el lugar donde estos se sientan cómodos.

9. El 19 de mayo de 2016, el Estado compartió sobre una reunión de 9 de noviembre de 2015 con las personas beneficiarias, en las que les dieron a conocer los resultados de los análisis de riesgo y llegaron a acuerdos para el desahogo de los testimonios pendientes. El Estado refirió que el servicio de guardia de Norma Mesino Mesino se brindaba de forma continua, con cinco escoltas permanentes⁴; quienes se encontraban capacitados para las funciones, así como una unidad oficial. El Estado brindó información sobre Joel Hernández López, respecto del cual la representación solicitó ampliación en su momento.

10. Por un informe recibido el 1 de diciembre de 2016, el Estado anotició que el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Mecanismo), recibió una solicitud de incorporación de Norma Mesino Mesino. Tras realizar el análisis correspondiente, se determinó el “no trámite” de la solicitud, decisión que fue impugnada por la representación, pero desechada por extemporánea. Se agregó que Norma Mesino Mesino continuaba con servicio de cuatro escoltas y seguía pendiente una determinación sobre un familiar suspendido.

11. El 5 de octubre de 2022, el Estado señaló que las medidas de seguridad vigentes para la protección de Norma Mesino Mesino consistían en: i) un botón de pánico; ii) una cámara de vigilancia; iii) una cerradura de alta seguridad para puerta, iv) un reflector de iluminación; y v) la instalación de una malla ciclónica. Aunado a ello, se dispone del servicio de guardia y custodia por medio de cuatro elementos de la SSPEG, quienes brindan seguridad ininterrumpida desde 2015. Por otro lado, el Estado actualizó que en abril y agosto de 2022 se llevaron a cabo reuniones interinstitucionales con el gobierno de Guerrero, en las que se revisaron las medidas de seguridad y el avance en las investigaciones, fijando la próxima reunión el 21 de octubre de 2022. El Estado agregó que, en la reunión con la beneficiaria en abril de 2022, ella pidió incluir a V.M.P.C. como parte de su dispositivo de seguridad, lo que se concedió. La beneficiaria también requirió incluir a otros dos elementos por tener “conocimiento de su contexto”, pero la solicitud fue rechazada por no cubrir los lineamientos del sistema de seguridad pública. A su vez, en cuanto al pedido de incorporar a J.M.P. a su esquema de seguridad, se indicó que se encontraba realizando exámenes de control y confianza para formar parte de la policía. Sobre cuestionamientos formulados por la representación al estado del vehículo asignado, el Estado refirió que este fue renovado en 2019 a solicitud de la beneficiaria, encontrándose en buen estado y con tarjeta de abastecimiento de combustible. Se adicionó que en mayo de 2022 se brindaron copias certificadas de una de las investigaciones en curso y la representación acudiría a acreditarse como defensora de las personas beneficiarias en la investigación, para aportar una ruta de litigio estratégico. El Estado solicitó el levantamiento de las medidas cautelares.

12. El 15 de septiembre de 2023, el Estado refirió que se había dado cumplimiento a las medidas de seguridad en el domicilio de Norma Mesino Mesino y a los acompañamientos a donde se trasladaba, destacándose que no se habían presentado situaciones de riesgo. En relación con una afirmación de la beneficiaria de sentirse vigilada por sus escoltas por tomarle fotografías, el Estado indicó que esto atiende al

⁴ Se informó que uno de los cinco elementos era un familiar de Norma Mesino Mesino, V.M.M., pero por haber faltado durante todo el mes de marzo de 2015, se encontraba suspendido. Al sugerir realizar el cambio del elemento, la beneficiaria se negó y manifestó que para eso había pedido a sus familiares.

acompañamiento permanente en el que los elementos deben justificar las horas de servicio, ya que cuenta con un esquema de cuatro elementos y un vehículo oficial que fue cambiado en fecha reciente “a fin de que estuviera en óptimas condiciones”. Además, se explicó que los elementos del esquema de seguridad requieren prestar auxilio en otras tareas de seguridad, pero tiene tres elementos fijos adicionales y el vehículo con combustible.

13. El Estado argumentó que las medidas se han prolongado por casi diez años, desde el 31 de octubre de 2013, sin haber tenido lugar ningún incidente que ponga en riesgo a Norma Mesino Mesino, por lo que se solicitó la revisión de la vigencia de las medidas. Se relató que los elementos de seguridad realizaban actividades no relacionadas con las medidas, lo que constituye un uso indebido, al desempeñarse la beneficiaria en sus actividades cotidianas y no en labores como defensora de derechos humanos o como dirigente de la OCSS. El Estado recordó las medidas otorgadas, tales como un botón de pánico, cámara de vigilancia, cerradura de alta seguridad para puerta, reflector de iluminación y malla ciclónica, aclarando que los botones de pánico de Norma Mesino y Mario Hernández tienen un período importante de inactividad, por lo que en agosto de 2023 se había recordado a la representación la importancia de utilizar las medidas de manera adecuada. Por parte de la FGG, se complementó que, tras la reunión de octubre de 2022, se aceptó el cargo de un abogado como asesor de Norma Mesino en la investigación por el homicidio de Rocío Mesino. La FGG agregó que no se contaba con ninguna investigación o denuncia por eventos de riesgo contra Rocío Mesino.

14. El 3 de julio de 2024, el Estado precisó que, de conformidad con la búsqueda de la FGG en sus sistemas, no se ubicaba antecedente de investigaciones o registro de situaciones de riesgo denunciadas por la señora Norma Mesino Mesino. La SSPEG confirmó que continuaba la vigilancia del domicilio de la beneficiaria, el acompañamiento en sus traslados y las medidas de seguridad e infraestructura informadas, sin presentarse incidentes desde 2020. Sobre la supuesta falta de combustible y de elementos de seguridad, se refirió que la SEGOB realizó gestiones para que la SSPEG lo revisara. A la par, en febrero de 2024, se remitieron dos comunicaciones a la representación, solicitando comunicar con anterioridad los recorridos previstos para garantizar el suministro de gasolina, mientras que la SSPEG revisaría las necesidades específicas para garantizar el combustible.

c. Información aportada por la representación

15. El 11 de agosto de 2015, la representación remitió su reporte. Allí relató que el 10 de febrero de 2015, los policías que custodiaban a Norma Mesino Mesino informaron que debían retirarse y dejarla sin seguridad. El mismo día, minutos más tarde, Eugenia, hermana de Norma, fue detenida en el vehículo de Norma por agentes de la policía ministerial de Guerrero. Cuando el conductor les indicó a quién pertenecía el vehículo, le cuestionaron dónde estaba ella y, después de dirigirse con Eugenia, a quien habrían confundido con Norma por su parecido, devolvieron los documentos y les dejaron ir. El 27 de mayo de 2015, mientras se celebraba una reunión de la OCSS, dos integrantes salieron a hacer compras y fueron seguidos por policías ministeriales para luego ser detenido su vehículo para revisión. Los policías se llevaron a uno de los defensores sin motivo evidente, lo que ocasionó que Eugenia Mesino Mesino y otros integrantes de la OCSS bloquearan un camino para buscar rescatarle. En el acto, los policías se bajaron apuntando con pistolas; pero ante la insistencia se logró la liberación del defensor y el retiro de los policías.

16. La representación comunicó de una reunión con autoridades de 21 de abril de 2015, cuando el titular de la SSPEG indicó que le serían asignados a Norma Mesino Mesino elementos de policía solicitados, en relación con una designación de ocho personas de su confianza requerida en 2013. Según la representación solo lograron acreditar a cinco, pero se asignaron a otras tareas. El mismo 21 de abril de 2015 se efectivizó la orden, pero se señaló que esto implicó una disminución de su esquema; ya que antes contaba con cinco elementos por turno y ahora entre cinco elementos se debían turnar, además que solo uno contaba con licencia de conductor. Se adicionó que el armamento entregado se encontraba deteriorado y en mal estado, los chalecos antibalas caducados y el equipo de radiocomunicación no funcionaba de manera correcta. Asimismo, se reportó que la cámara de seguridad en el domicilio de Norma Mesino Mesino no funcionaba y se comprometieron a

instalar cámaras en los domicilios del resto de beneficiarios, aunque esto no se concretó. En adición, se hizo referencia a la situación de Joel Hernández López y se solicitó ampliar las medidas cautelares a su favor.

17. El 12 de enero de 2016, en lo que respecta a la familia Mesino Mesino, la representación refirió que no se habían instalado las cámaras de seguridad en domicilios de familiares y se insistió que la protección se disminuyó a cuatro personas, que se traducía en dos personas por turno. Por último, la representación indicó que el hijo de Eugenia había sido detenido mientras conducía el vehículo de Norma Mesino Mesino, pidiendo que se identifique y haciendo revisiones al vehículo, observando además a los mismos policías haciendo rondines alrededor de su domicilio.

18. El 26 de julio de 2016, la representación anotició que, pese a haberse acordado en reunión del 9 de noviembre de 2015, no les habían entregado los resultados del análisis de riesgo por escrito, por lo que no podían conocer los motivos por los cuales se tuvo un resultado de riesgo alto sobre Norma Mesino Mesino. Se complementó que los botones de pánico entregados a los familiares fallaron desde el mes de enero de 2016, lo que fue notificado el 25 de enero a la SEGOB, pero tardaron cuatro meses en cambiarlos. A su vez, informaron que, en mayo de 2016, se realizó una visita técnica en el domicilio de Norma; y “si bien no han ocurrido incidentes recientes en contra de la familia Mesino Mesino”, no se habían instalado los equipos de seguridad. Se agregó que no habían tenido acercamiento para cambiar a un escolta que estaba suspendido por razones de salud y que desde noviembre de 2016 no se tenían reuniones con las autoridades.

19. El 29 de octubre de 2018, remitieron una comunicación enviada a la SEGOB el 16 de octubre de 2018, en la que se refiere la voluntad de la beneficiaria de continuar utilizando su botón de pánico (ante una consulta que se les hizo por mantener el botón apagado por largos períodos); y que se reportaba que el vehículo de patrulla asignado presentaba fallas mecánicas. El 5 de diciembre de 2018, la representación informó que, el 8 de noviembre de 2018, les notificaron el cambio de la unidad, pero que el reemplazo se encontraba “en peores condiciones”.

20. El 17 de enero de 2023, la representación anotició que el 29 de abril y 21 de octubre de 2022 tuvieron reuniones con la SEGOB: en la primera expresaron fallas de implementación, mientras que en la segunda se reconoció mejoría y solicitaron cambios en la integración de los escoltas. Sobre las falencias, se señaló que los escoltas de Norma Mesino Mesino habían dejado de brindar su acompañamiento en los siguientes días: 8 de septiembre de 2021, 13 de octubre de 2021, 14 de marzo de 2022 y 23 de junio de 2022. De acuerdo con los detalles aportados, la primera ocasión no contó con explicación; la segunda se debió a la falta de viáticos, gasolina y salario de los elementos; en la tercera, elementos de Acapulco que la custodiaban informaron que no habían comido y no había personal para sustituirlos, ausentándose entre las 20:30 y las 5:00 horas, mientras que en otro traslado del mismo día, otros elementos la dejaron de acompañar en el trayecto; y, en la cuarta ocasión, el elemento argumentó que ella se perdió de su vista, retirándose el policía por tres horas y media. En la última ocasión, la beneficiaria lo comunicó al jefe de sector de la policía estatal, siendo removido de su escolta al siguiente día. Se adicionó que reportaron a las autoridades que tanto Norma como Eugenia Mesino Mesino habían visto que personas en una motocicleta se estacionaban cerca de sus domicilios y permanecían varias horas, “en lo que pareciera una labor de vigilancia”⁵.

21. La representación adicionó que se había vuelto constante que los elementos de la escolta la fotografían junto con sus acompañantes en eventos y acciones que realiza en su carácter de defensora de derechos humanos, respondiendo los escoltas que eran órdenes. La beneficiaria habría expresado sentirse vigilada. Se argumentó que ha “habido una disminución en el número de personal de la escolta”; que solo se había aprobado a una de las personas que propuso y que solían retirarlo del esquema de manera reiterada, siendo el único elemento en quien confiaba; los vehículos presentaban fallas mecánicas, incluso pese al cambio

⁵ De acuerdo con la minuta de reunión de trabajo de 21 de octubre de 2022, la representación indicó que “de manera aislada y no permanente presuntamente se ha identificado personas que la vigilan”. La Comisión solicitó detalles en el acuse a la representación.

de 2019; y, continuaba siendo insuficiente el suministro de gasolina. Por otro lado, se reportó un problema con una chapa de su domicilio que requería atención, pero ya había sido solucionado, así como que los botones de seguridad de Norma y Eugenia Mesino habían dejado de funcionar en junio de 2022, lo que también fue solucionado. Asimismo, se alegó que no había avances en la investigación por el asesinato de Rocío Mesino, sin diligencias desde noviembre de 2022, lo que se alegó que sería porque la fiscalía volvió a solicitar la declaración de familiares, quienes se negaron, por considerar revictimizante volver a testificar tras nueve años.

22. En el escrito recibido el 1 de febrero de 2024, respecto de la implementación de la protección, la representación afirmó que “durante 2023 el servicio prestado por el Estado ha mejorado sustancialmente y no ha sido necesario reportar grandes incidentes”. Sin perjuicio de ello, se señaló que la escolta no había acompañado a Rocío Mesino en actividades en Acapulco, Guerrero; y que Rocío y Eugenia Mesino Mesino “han seguido observando, aunque de forma más esporádica, la presencia de personas, ahora, a bordo de carros y camionetas sin placas [...], quienes se estacionan cerca de sus domicilios y permanecen varias horas”⁶, cuestión que inhibiría a Rocío Mesino en la realización de sus actividades de defensa de derechos humanos. La representación alegó que los requisitos reglamentarios continuaban vigentes, “en función del contexto de violencia que existe en Guerrero para las personas defensoras de derechos humanos”, en particular para las mujeres. Se reiteró que los integrantes de la escolta vigilaban a Norma Mesino, pues la han escuchado y fotografiado “para reportar qué actividades realiza y no por qué se le cuide de alguna amenaza”. A su vez, se insistió en que persistía una situación de riesgo, dada “la presencia de personas extrañas que vigilan a dos” beneficiarias. Respecto de un llamado del Estado a mantener los botones de pánico encendidos, tras detectar largos períodos de inactividad, se precisó que esto se debía a que se descargan muy rápido y se apagan en sus traslados, pero que se informará a las beneficiarias la importancia de tenerlo prendido. En relación con lo anterior, se cuestionó que la SEGOB indicara en un oficio que, de persistir la inactividad, se suspendería la medida. Se reiteró que continuaba sin haber avances en la investigación por el homicidio de Rocío Mesino.

23. Por otra parte, la representación compartió que, tras el paso del huracán Otis en Guerrero, en octubre de 2023, Norma Mesino Mesino recolectó víveres para las comunidades más afectadas, pero hubo un punto en donde no le permitieron ingresar por la peligrosidad del área y por sus escoltas, siendo indicada que “para subir por aquí, es sin policías o no regresan”, por lo que no pudo llevar víveres a esa zona. Se agregó que, junto con otros integrantes de la OCSS, continuaban realizando acciones para pedir la liberación de presos políticos de la organización. Se argumentó que la escolta es necesaria de tiempo completo.

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

24. 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 previstas 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 las 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.

25. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“la Corte Interamericana” o “Corte IDH”) han sostenido de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales

⁶ Ante la falta de detalle, el 3 de abril de 2024 la Comisión requirió a la representación en el siguiente sentido: “a. Respecto de su alegato de vigilancia por personas extrañas a dos beneficiarias, aportar detalles de tiempo, modo y lugar, así como informar si se han presentado las denuncias respectivas, o en su defecto, si los hechos han sido puestos en conocimiento de las autoridades encargadas de su protección; b. Sobre la alegada “vigilancia” por parte de la persona escolta a la persona beneficiaria, si este tema ha podido ser abordado en reuniones de concertación para buscar la mejor manera de implementación de dicha medida de protección”.

tienen un doble carácter, uno tutelar y otro cautelar⁷. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos⁸. 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 adoptadas⁹. En cuanto al carácter cautelar, las medidas cautelares tienen como propósito preservar una situación jurídica mientras está siendo estudiada por los 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 inócua 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. Con miras a tomar una decisión, y de acuerdo con el artículo 25.2 de su Reglamento, la Comisión considera que:

- a. la “gravedad de la situación”, significa 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 la información que indica que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar; y
- c. el “daño irreparable” significa la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

26. En este sentido, el artículo 25.7 del Reglamento de la Comisión establece que las decisiones de otorgamiento, ampliación, modificación o levantamiento de medidas cautelares deben ser adoptadas a través de resoluciones razonadas. El artículo 25.9 prevé que la Comisión deberá evaluar periódicamente, por iniciativa propia o por solicitud de las partes, si mantener, modificar o levantar medidas cautelares vigentes. Así, la Comisión debe analizar si la situación de gravedad, urgencia y la posible generación de un daño irreparable, que llevó a la adopción de las medidas cautelares persiste todavía. Asimismo, debe considerar si, en lo posterior, surgieron nuevas situaciones que puedan cumplir con los requisitos del artículo 25 del Reglamento.

27. 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*, su mantenimiento exige una evaluación más rigurosa¹⁰. Así, la carga probatoria y argumentativa aumenta conforme transcurre el tiempo y no se presenta un riesgo inminente¹¹. La Corte Interamericana ha indicado que el transcurso de un

⁷ Corte IDH, [Caso del Centro Penitenciario Región Capital Yare I y Yare II \(Cárcel de Yare\)](#), Medidas Provisionales respecto de la República Bolivariana de Venezuela, Resolución del 30 de marzo de 2006, considerando 5; [Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala](#), Medidas provisionales, Resolución del 6 de julio de 2009, considerando 16.

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

⁹ Corte IDH, [Asunto Milagro Sala](#), Medidas Provisionales respecto de Argentina, Resolución del 23 de noviembre de 2017, considerando 5; [Asunto del Internado Judicial Capital El Rodeo I y El Rodeo II](#), Medidas Provisionales respecto de Venezuela, Resolución del 8 de febrero de 2008, considerando 9; [Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho](#), Medidas Provisionales respecto de Brasil, Resolución del 13 de febrero de 2017, considerando 6.

¹⁰ Corte IDH, [Caso Fernández Ortega y otros](#), Medidas provisionales respecto de México, Resolución del 7 de febrero de 2017, considerandos 16 y 17.

¹¹ Corte IDH, [Caso Fernández Ortega y otros](#), ya citado, considerandos 16 y 17.

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 internacional¹².

28. Como *cuestión preliminar*, la Comisión recuerda que por medio del mecanismo de medidas cautelares es pertinente analizar exclusivamente cuestiones relacionadas a los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad establecidos en el artículo 25 del Reglamento de la CIDH. Al respecto, la Comisión ha sostenido de manera consistente que alegatos atinentes a los procesos internos ante la entidad competente requieren determinaciones de fondo, por lo que deben seguir con su debido proceso y con las garantías establecidas en la Convención Americana y los estándares aplicables¹³. En general, no compete, en el marco del mecanismo de medidas cautelares, el análisis de la compatibilidad de los procesos internos con la Convención Americana, por lo que dichos temas no serán ponderados en la presente resolución. Su análisis es materia del sistema de peticiones y casos, en caso de presentarse una petición individual y de darse los requisitos convencionales y reglamentarios vigentes. Por el propio mandato de la Comisión, tampoco le corresponde determinar responsabilidades penales individuales sobre hechos informados en el presente procedimiento.

29. Entrando en análisis de la vigencia de los requisitos reglamentarios, la Comisión destaca que el objeto del presente procedimiento se refiere a la protección de la vida e integridad y del ejercicio de las actividades como defensora de derechos humanos de Norma Mesino Mesino y diez familiares identificados, mediante la adopción de medidas concertadas y la investigación de los hechos que dieron lugar a las medidas cautelares¹⁴. Si bien, en su momento, las partes hicieron referencia a la situación de Joel Hernández López, la Comisión recuerda que no emitió decisión de ampliación de medidas cautelares a su favor.

30. Con base en la información aportada en el expediente, la Comisión advierte lo siguiente:

- a. Medidas de protección. Durante la vigencia de las medidas cautelares, se llevó a cabo un análisis de riesgo y se implementaron, en un inicio, medidas consistentes en un botón de pánico —después fue otorgado un segundo—, y números de emergencia y acompañamiento personal a Norma Mesino Mesino. Aunado a lo anterior, se proveyeron medidas de infraestructura consistentes en una cámara de vigilancia, una cerradura de alta seguridad para puerta, un reflector de iluminación y una malla ciclónica.

Sobre el servicio de acompañamiento personal, la SSPEG determinó cuatro escoltas por turnos, y se resaltó la posibilidad de solicitar la inclusión de personas de confianza de la beneficiaria que reunieran los requisitos legales. El servicio fue después modificado por cinco escoltas permanentes, además de proveer de un vehículo para el servicio y, conforme a la información disponible, en los traslados de la beneficiaria el esquema fue reforzado por policías que se rotaban de acuerdo con la localidad. La Comisión observa que, si bien se presentaron cuestionamientos constantes sobre la integración del servicio de escolta por la representación, esta medida ha sido implementada de manera permanente durante la vigencia de las medidas.

- b. Acciones de concertación. La Comisión reconoce los esfuerzos de concertación y comunicación entablados por las partes, reportándose que desde antes del otorgamiento se tuvieron dos reuniones con la beneficiaria, una primera con el gobernador de Guerrero el 28 de octubre de 2013, tras el asesinato de su hermana, Rocío Mesino Mesino; y una segunda, el 23 de septiembre de 2014 sobre avances en la investigación. A partir de la vigencia de las medidas cautelares, se toma nota de reuniones celebradas el 6 de marzo, 21 de abril, 28 de agosto y 9 de noviembre de 2015, así como en noviembre

¹² Corte IDH, [Caso Fernandez Ortega y otros](#), ya citado, considerandos 16 y 17.

¹³ CIDH, [Resolución 55/2021](#), Medidas Cautelares No. 576-21, José Domingo Pérez Gómez y su núcleo familiar respecto de Perú, 25 de julio de 2021, párr. 52; [Resolución 64/2023](#), Medidas Cautelares No. 576-21, José Domingo Pérez Gómez y su núcleo familiar respecto de Perú, 8 de noviembre de 2023, párr. 72.

¹⁴ CIDH, Resolución 5/2015, ya citado.

de 2016. Si bien se advierte que durante un largo período de tiempo dejaron de sostenerse reuniones de concertación, estas fueron retomadas en 2022, teniendo lugar el 29 de abril y 21 de octubre de 2022.

La CIDH constata que el diálogo entre las partes ha sido efectivo para el diseño concertado del esquema de seguridad de Norma Mesino y atender eventuales fallas en las medidas otorgadas, tales como la revisión del armamento y equipo de seguridad de sus escoltas o las fallas en las medidas de infraestructura y botones de pánico. Incluso, pese a la falta de reuniones por un período largo, se observa que se mantuvo intercambio constante de comunicaciones entre las partes, el cual fue también efectivo para reportar problemas que fueron atendidos, como el cambio de vehículo en 2019 o los oficios para la revisión de escoltas y/o suministro de combustible en 2024.

La Comisión destaca de manera positiva que, en algunas ocasiones, los problemas referidos por la representación con las medidas otorgadas, al momento de comunicarlos a la CIDH, se informaban como ya atendidos por autoridades. A su vez, se resalta la importancia de la comunicación con las autoridades encargadas de la implementación directa de las medidas a nivel local, advirtiendo que de las ocasiones en que la beneficiaria refirió que sus escoltas se ausentaron de sus labores, en la cuarta ocasión en que fue reportado al jefe de sector de la policía estatal, el elemento fue removido del esquema al día siguiente, siendo corregido el tema con prontitud.

- c. Investigación de hechos de riesgo. La CIDH nota que la investigación que ha tenido mayor relevancia es aquella relacionada con el asesinato de Rocío Mesino Mesino. Se toma nota que durante la vigencia de las medidas se ha buscado el impulso de ese proceso por las partes. En efecto, en las reuniones de concertación se aportaba la actualización de información sobre los avances en la investigación y se procuraba la búsqueda de consensos para recabar declaraciones de los beneficiarios como testigos, en un lugar en que se sintieran seguros. A su vez, durante 2022 se habría retomado la coordinación en el tema y se tomó protesta como abogado de la representación en el presente asunto para dar seguimiento al expediente.

Por otra parte, el Estado ha verificado que no se cuenta con ninguna denuncia o investigación por eventos de riesgo en contra de personas beneficiarias.

- d. Vigencia de la situación de riesgo. La CIDH observa que, si bien la representación advirtió la existencia de personas, primero en motocicletas y después en vehículos, permaneciendo cerca de los domicilios de Norma y Eugenia Mesino Mesino, no se aportaron detalles o hechos puntuales al respecto, pese a haber sido requerida cierta información en dos ocasiones. Si bien lo anterior habría sido referido al Estado también en una reunión de 21 de octubre de 2022, de la minuta que se aportó no se desprende tampoco ningún tipo de detalle o que se hubiera presentado alguna denuncia por los hechos. La Comisión recuerda que para valorar los requisitos reglamentarios es necesario que se aporte un mínimo de detalle de las situaciones de riesgo denunciadas.

En relación con otros eventos recientes, se indicó que en 2023 no se permitió la entrada de Norma Mesino Mesino a entregar víveres en un área, recibiendo el mensaje de que “para subir por aquí, es sin policías o no regresan”. Al respecto, sin perjuicio de la alegada limitación de tránsito para realizar labores en la zona referida, no se desprende de los hechos que estén dirigidos como una amenaza o agresión a Norma Mesino, pudiendo ser una situación general de prohibición de ingreso a la zona que se presentó por el acompañamiento policial, sin advertirse que tenga relación con la identificación de la beneficiaria.

31. Por otro lado, la última respuesta de la representación en el marco del presente procedimiento corresponde al 1 de febrero de 2024. Posterior a ello, tras traslados de los reportes del Estado y solicitudes de

observaciones e información en dos ocasiones, no se ha recibido respuesta. La Comisión recuerda la importancia de contar con actualización de la situación de riesgo de manera periódica¹⁵.

32. En la evaluación del cumplimiento de los requisitos reglamentarios, considerando el análisis realizado, la Comisión encuentra que ha cambiado la situación fáctica en relación con Norma Mesino Mesino y sus familiares. En particular, no se identifica la existencia de una situación de riesgo vigente, aunado a que los esquemas de seguridad y las medidas de investigación han sido idóneos y efectivos, y han permitido el ejercicio de sus labores de defensa de derechos humanos. En ese tenor, ponderando la información aportada y frente a la falta de actualización más reciente de parte de la representación de las personas beneficiarias, no resulta posible identificar tampoco nuevas situaciones de riesgo o falencias en la implementación de las medidas cautelares. En este sentido, la CIDH valora positivamente los esfuerzos desplegados por las autoridades mexicanas para dar cumplimiento a esta medida cautelar.

33. En el presente asunto, atendiendo a la naturaleza del mecanismo de medidas cautelares, sumado a la información disponible y el análisis realizado, la Comisión entiende que hoy día no tiene elementos para sustentar el cumplimiento de los requisitos del artículo 25 del Reglamento. Por todo lo anterior, y considerando que la excepcionalidad y temporalidad es una característica propia de las medidas cautelares¹⁶, la Comisión estima que corresponde levantar las presentes medidas.

34. Por último, 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 allí reconocidos. De esta manera, resulta importante la permanencia de las medidas de protección a nivel interno, sin perjuicio de la protección internacional que juega un carácter complementario y subsidiario. Tomando en consideración que “de no subsistir las condiciones de riesgo a la vida e integridad tampoco subsistirían los motivos para mantener su vigencia”, se recuerda al Estado de México la importancia de que las autoridades internas realicen una evaluación de riesgo, con la participación de las personas beneficiarias, previo a decidir sobre la permanencia de las medidas de protección¹⁷.

V. DECISIÓN

35. La Comisión decide levantar las medidas cautelares otorgadas a favor de Norma Mesino Mesino y diez miembros identificados de su familia, en México.

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

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

¹⁵ CIDH, [Resolución 97/2024](#), Medidas Cautelares No. 994-16, Lorenzo Mendoza y familia respecto de Venezuela, 16 de diciembre de 2024, párr. 17; y, [Resolución 104/2024](#), Medidas Cautelares No. 603-22, Niña K.L.R. respecto de México, 27 de diciembre de 2024, párr. 21.

¹⁶ Corte IDH, [Asunto Adrián Meléndez Quijano y otros](#), Medidas Provisionales respecto de El Salvador, Resolución del 21 de agosto de 2013, párr. 22; [Asunto Galdámez Álvarez y otros](#), Medidas Provisionales respecto de Honduras, Resolución del 23 de noviembre de 2016, párr. 24.

¹⁷ CIDH, [Resolución 9/24](#), Medidas cautelares No. 519-17, Eduardo Valencia Castellanos respecto de México, 6 de marzo de 2024, párr. 35; [Resolución 20/24](#), Medidas Cautelares No. 887-19, Familias de la Comunidad Nueva Austria del Sira respecto de Perú, 10 de abril de 2024, párr. 36; [Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas](#), 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, párrs. 529, 531.

38. Aprobada el 18 de febrero de 2025, por Roberta Clarke, Presidenta; Carlos Bernal Pulido, Primer Vicepresidente; Arif Bulkan; Andrea Pochak; y Gloria Monique de Mees, integrantes de la CIDH.

Tania Reneaum Panszi
Secretaria Ejecutiva