

**RESOLUCIÓN DE LA
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
DE 9 DE JULIO DE 2009**

MEDIDAS PROVISIONALES RESPECTO DE VENEZUELA

ASUNTO LILIANA ORTEGA Y OTRAS

VISTO:

1. La Resolución que emitió la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana", "la Corte" o "el Tribunal") el 27 de noviembre de 2002, mediante la cual resolvió, *inter alia*:

1. Requerir al Estado que adopt[ara], sin dilación, cuantas medidas sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de Liliana Ortega, Yris Medina Cova, Hilda Páez [Gilda Páez], Maritza Romero, Aura Liscano [Lizcano], Alicia de González y Carmen Alicia Mendoza, todas integrantes de la organización no gubernamental Comité de Familiares de Víctimas de los sucesos de Febrero-Marzo de 1989 (COFAVIC).

2. Requerir al Estado que d[iera] participación a los peticionarios en la planificación e implementación de las medidas de protección y que, en general, los mant[uviera] informados sobre el avance de las medidas dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

3. Requerir al Estado que investig[ara] los hechos denunciados que dieron origen a las presentes medidas con la finalidad de descubrir a los responsables y sancionarlos.

2. Las Resoluciones de la Corte del 21 de febrero de 2003, 2 de diciembre de 2003 y 4 de mayo de 2004, mediante las cuales declaró, *inter alia*, que el Estado "no ha[bía] implementado efectivamente las medidas provisionales" y se reiteraron dichas medidas en favor de las beneficiarias.

3. La Resolución que emitió el Tribunal el 1 de marzo de 2005, en la cual resolvió:

1. Levantar las medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de las señoras Yris Medina Cova y Carmen Alicia Mendoza, mediante su Resolución de 27 de noviembre de 2002 y reiteradas en sus Resoluciones de 21 de febrero de 2003, 2 de diciembre de 2003 y 4 de mayo de 2004.

2. Requerir al Estado que mant[uviera] y adopt[ara] las medidas necesarias para proteger la vida e integridad personal de las señoras Liliana Ortega, Hilda Páez [Gilda Páez], Maritza Romero, Aura Liscano [Lizcano] y Alicia de González.
 3. Reiterar al Estado que deb[ía] dar participación a los peticionarios en la planificación e implementación de las medidas de protección y que, en general, los mant[uviera] informados sobre el avance de las medidas dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
 4. Reiterar al Estado que deb[ía] investigar los hechos que motivaron la adopción de estas medidas provisionales con el fin de identificar a los responsables e imponerles las sanciones correspondientes.
 5. Reiterar al Estado que tiene la obligación de implementar las medidas provisionales ordenadas por la Corte y de presentar, con la periodicidad que ésta indique, los informes requeridos.
 6. Reiterar al Estado y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que deb[ían] tomar las providencias necesarias para la creación de un mecanismo apropiado para coordinar y supervisar las medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
4. La Resolución que emitió el Tribunal el 14 de junio de 2005, en la cual se reiteraron las medidas provisionales a favor de las beneficiarias.
 5. Los escritos de 1 de septiembre de 2005; 8 de mayo, 4 de septiembre, 23 de noviembre y 15 de diciembre de 2006; 27 de marzo y 25 de junio de 2007; 30 de enero y 18 de junio de 2009 mediante los cuales la República Bolivariana de Venezuela (en adelante "el Estado" o "Venezuela") informó sobre la implementación de las medidas provisionales ordenadas a favor de las beneficiarias.
 6. Los escritos presentados por los representantes de las beneficiarias (en adelante "los representantes") el 17 de agosto, 22 de agosto, 3 y 20 de octubre de 2005; 9 de junio, 10 de octubre, y 29 de noviembre de 2006; 23 de enero, 11 y 31 de mayo de 2007, 5 de febrero y 17 de diciembre de 2008; 16 de enero, 11 de marzo y 25 de junio de 2009, mediante los cuales remitieron sus observaciones a los informes estatales mencionados.
 7. Los escritos presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión" o "la Comisión Interamericana") el 18 de octubre de 2005; 23 de junio y 18 de octubre de 2006; 9 de enero, 7 de febrero y 25 de mayo de 2007; 8 de enero, 23 de febrero, 16 de marzo y 2 de julio de 2009, mediante los cuales remitió sus observaciones a los informes estatales referidos y a las observaciones de los representantes.
 8. La nota de la Secretaría de la Corte (en adelante "la Secretaría") de 20 de julio de 2007, mediante la cual, siguiendo instrucciones de la Presidencia de la Corte (en adelante "la Presidencia"), solicitó a la Comisión que informara al Tribunal sobre el estado procesal en que se encuentra el presente asunto en el trámite ante ella.
 9. El escrito de 31 de agosto de 2007, mediante el cual la Comisión, en respuesta a lo solicitado por la Corte, informó que "las medidas provisionales de referencia no tienen una petición directamente asociada en trámite ante la Comisión".
 10. La nota de la Secretaría de 18 de diciembre de 2008 en la que se requirió a la Comisión Interamericana y a los representantes que presentaran sus argumentos

respecto a si aún persisten la extrema gravedad y urgencia de evitar daños irreparables que motivaron la adopción de las medidas provisionales en el presente asunto.

CONSIDERANDO

1. Que Venezuela es Estado Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o "Convención Americana") desde el 9 de agosto de 1977 y, de acuerdo con el artículo 62 de la misma, reconoció la competencia de la Corte el 24 de junio de 1981.

2. Que la disposición establecida en el artículo 63.2 de la Convención confiere un carácter obligatorio a la adopción, por parte del Estado, de las medidas provisionales que le ordene este Tribunal, ya que según el principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, respaldado por la jurisprudencia internacional, los Estados deben cumplir sus obligaciones convencionales de buena fe (*pacta sunt servanda*)¹.

3. Que el Tribunal ha señalado que las medidas provisionales tienen dos caracteres: uno cautelar y otro tutelar². El carácter cautelar de las medidas provisionales está vinculado al marco de los contenciosos internacionales. En tal sentido, estas medidas tienen por objeto y fin preservar los derechos en posible riesgo hasta tanto no se resuelva la controversia. 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 en litigio, situación que podría hacer inocua o desvirtuar el efecto útil de la decisión final. Las medidas provisionales permiten así que el Estado en cuestión pueda cumplir la decisión final y, en su caso, proceder a las reparaciones ordenadas³. En cuanto al carácter tutelar de las medidas provisionales esta Corte ha señalado que las medidas provisionales se transforman en una verdadera garantía jurisdiccional de carácter preventivo, por cuanto protegen derechos humanos, en la medida en que buscan evitar daños irreparables a las personas⁴.

4. Que en el presente caso no existe un caso en trámite ante la Comisión Interamericana (*supra* Visto 2). Por tal motivo, el único análisis que procede se circunscribe a la dimensión tutelar de las medidas provisionales, esto es, el estándar en el que procede constatar la existencia del más alto riesgo para la vida e integridad

¹ Cfr. *Asunto James y otros*. Medidas Provisionales respecto de Trinidad y Tobago. Resolución de la Corte de 14 de junio de 1998, considerando sexto; *Asunto Colotenango*. Medidas Provisionales respecto de Guatemala. Resolución de la Corte de 12 de julio de 2007, considerando quinto; *Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*, Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 6 de febrero de 2008, considerando decimoquinto.

² Cfr. *Asunto Fernández Ortega y otros*. Medidas Provisionales respecto de México. Resolución de la Corte de 30 de abril de 2009, considerando quinto; *Caso del Periódico "La Nación"*. Medidas Provisionales respecto de Costa Rica. Resolución de la Corte de 7 de septiembre de 2001, considerando cuarto, y *Caso López Álvarez y otros*. Medidas Provisionales respecto de Honduras. Resolución de la Corte de 26 de enero de 2009, considerando tercero.

³ Cfr. *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 séptimo.

⁴ Cfr. *Asunto del Internado Judicial Capital El Rodeo I y El Rodeo II*, *supra* nota 3, considerando octavo.

personal. Dado que no existe caso contencioso en el presente asunto, la Corte debe velar porque no se desnaturalicen las medidas provisionales en el sentido de utilizarlas para lograr con ellas lo que corresponde alcanzar a través de un caso contencioso.

1. Sobre las medidas de protección implementadas

5. Que sobre la implementación de las medidas de protección ordenadas por la Corte el Estado señaló, en su última comunicación, que el Juzgado Vigésimo Noveno de Primera Instancia en Funciones de Control del Circuito Judicial Penal del Área Metropolitana de Caracas, designó a un funcionario adscrito a la Policía Metropolitana para “ejecutar la tutela de las instalaciones de la organización COFAVIC, en la modalidad de Resguardo y Vigilancia Policial”.

6. Que los representantes indicaron que en 2008 “la protección policial se ha interrumpido en tres ocasiones” y que “la inseguridad en el cumplimiento de [la] mism[a] persiste”, que la protección ofrecida a la sede de COFAVIC “se reduce a un horario de 9:30 am a 4:00 pm de lunes a viernes sin ofrecerse protección los fines de semana”, y que “las unidades motorizadas están en condiciones sumamente deterioradas”, lo cual ha llevado a COFAVIC a asumir regularmente los gastos de varios desperfectos que han presentado las mismas”.

7. Que la Comisión señaló que “el mantenimiento de los implementos de los cuerpos de seguridad del Estado no puede constituir una carga económica para las personas beneficiarias de su protección, pues ello corresponde de manera exclusiva al Estado”.

8. Que la Corte constata que, aun cuando existen inconvenientes, actualmente se implementa una medida de protección para la sede de COFAVIC.

2. Sobre la participación de las beneficiarias en la implementación de las medidas provisionales

9. Que sobre la participación de las beneficiarias en la implementación de las medidas el Estado en su última comunicación señaló que “no se ha recibido queja ni observación alguna por parte de las beneficiarias” respecto a la protección policial que reciben”.

10. Que los representantes informaron que “desde octubre de 2005 [...] la protección brindada se ha ofrecido de acuerdo al esquema de seguridad presentado por las beneficiarias, dando total colaboración en la ejecución del mismo la Dirección Motorizada de la Policía Metropolitana”.

11. Que es obligación del Estado realizar todas las gestiones pertinentes para que las medidas de protección ordenadas se planifiquen y apliquen con la participación del beneficiario de las mismas o sus representantes, de manera tal que las referidas medidas se ejecuten en forma diligente y efectiva⁵. La Corte valora que en la

⁵ Cfr. *Caso García Prieto y otros*. Medidas Provisionales respecto de El Salvador. Resolución de la Corte de 27 de enero de 2007, considerando duodécimo.

implementación de algunas de las medidas de protección se haya tenido en cuenta algunas propuestas de los representantes.

3. Sobre la obligación de investigar los hechos que motivaron la adopción de las medidas provisionales

12. Que sobre la obligación de investigar los hechos que motivaron la adopción de las medidas provisionales, el Estado informó a la Corte que:

- a) el 29 de septiembre de 2008 el Juzgado Trigésimo Tercero de Primera Instancia en Funciones de Control del Circuito Judicial Penal del Área Metropolitana de Caracas, llevó a cabo una audiencia oral en la que decidió "declarar con lugar las desestimaciones" correspondientes a los siguientes hechos: las amenazas por vía de correo electrónico y los actos de hostigamiento presuntamente cometidos contra Liliana Ortega; las supuestas llamadas telefónicas anónimas y actos de hostigamiento e intimidación sufridos por los integrantes de COFAVIC en la Iglesia San Francisco de la ciudad de Caracas; las manifestaciones públicas contra dicha organización por parte del Ex director de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) y de un diputado, así como lo vinculado a un ciudadano no identificado, que portaba arma de fuego dentro de las instalaciones de COFAVIC;
- b) el 6 de octubre de 2008 el representante legal de COFAVIC interpuso recurso de apelación contra dicha decisión, el cual fue declarado "con lugar por la sala 6 de la Corte de Apelaciones del Área Metropolitana de Caracas", procediendo a "declarar la nulidad de las desestimaciones";
- c) respecto a la denuncia de interrupción del servicio eléctrico, así como la relacionada con unas manifestaciones contra Liliana Ortega, "se solicitó el sobreseimiento" porque "el órgano jurisdiccional determinó que tales sucesos no lesionan ninguno de los intereses tutelados por [el] ordenamiento jurídico interno" y "no pueden ser subsumidos en ninguno de los preceptos de la Ley Sustantiva Penal", y
- d) respecto al conocimiento de la causa sobre lo ocurrido con varios representantes de COFAVIC cuando asistieron a una reunión pública con familiares de víctimas de ajusticiamientos y fueron "presuntamente rodeados por funcionarios adscritos a las Fuerzas Policiales" mientras se encontraban dentro de un vehículo "que había sido reportado como sospechoso", éste fue declinado por el juez de Caracas, ya que los hechos no sucedieron dentro de su jurisdicción. Se "ordenó la remisión del expediente respectivo a la Oficina de Registro y Distribución de Documentos del Circuito Judicial Penal del Estado Falcón".

13. Que en relación con las investigaciones de los hechos, los representantes señalaron, *inter alia*, que "[l]a investigación de tales amenazas no podía limitarse a determinar su existencia, se imponía el deber de averiguar si habían sido proferidas por funcionarios o por personas desprovistas de autoridad que contaban con el respaldo o con la simple tolerancia del Estado". A pesar de lo anterior, la investigación

estuvo "dirigida únicamente a indagar la existencia del delito pero no a individualizar a sus autores" lo cual condujo a solicitar la desestimación. "El excesivo e injustificado retardo en el desarrollo del conjunto del proceso penal, la no realización oportuna y exhaustiva de pruebas fundamentales para el esclarecimiento de los hechos y la individualización de sus autores, la parálisis de las actuaciones de los Fiscales por largos periodos, así como el descuido y abandono notorios de la investigación configuran un esquema de grave impunidad".

14. Que en cuanto al deber de investigar en el marco de las medidas provisionales, los representantes indicaron que "la Corte parece haber modificado su jurisprudencia consolidada en esta materia, sin haber reconocido o explicado claramente el razonamiento detrás de dicha modificación". Para explicar esta apreciación los representantes tomaron apartes de la resolución emitida el 25 de noviembre de 2008 en el *Asunto Leonel Rivero y otros vs. México*, en la cual la Corte señaló que "las manifestaciones de los representantes en el sentido de que las investigaciones penales deben continuar o la alegada falta de información sobre las mismas, no constituyen circunstancias que ameriten el mantenimiento de las actuales medidas provisionales" y que "el análisis de la efectividad de las investigaciones y procedimientos referentes a los hechos que motivaron estas medidas provisionales correspondería al examen del fondo del caso en conocimiento de la Comisión Interamericana".

15. Que según los representantes "estas consideraciones reflejan un retroceso claro con relación a la jurisprudencia más garantista que históricamente había emitido el Tribunal, como se desprende de un análisis de las resoluciones anteriores de la Corte sobre el mismo asunto". Adicionaron que "la jurisprudencia histórica del Tribunal revela que [se] ha solicitado reiteradamente a los Estados investigar los hechos que generaron el riesgo y que hicieron necesario que se adoptara la medida provisional", que esta solicitud dirigida al Estado con el fin de evaluar si el riesgo subsiste no implica un juzgamiento anticipado de "la compatibilidad de las investigaciones con las obligaciones que se derivan de la Convención Americana". Observaron que el análisis sobre la efectividad de las investigaciones que se realizan en el marco de las medidas provisionales se dirige a determinar "si como producto de la investigación se puede concluir que ya no existe el riesgo que dio lugar a las medidas", a diferencia del análisis que se debe efectuar en un caso contencioso el cual "aborda principalmente cómo se ha desarrollado la investigación y no exclusivamente sus resultados". Asimismo, afirmaron que "los avances en la investigación sobre los hechos que generaron las medidas [...] son quizás los factores que más claramente permiten a la Corte evaluar eficazmente el riesgo y concluir que ha disminuido suficientemente para permitir el levantamiento de las medidas". Finalmente, afirmaron que "[a]l liberar a los Estados de la obligación de proporcionar información sobre la investigación de los hechos que dieron lugar a las medidas provisionales, la Corte debilita su propia capacidad de tomar decisiones informadas sobre la continuidad de éstas".

16. Que la Comisión Interamericana consideró que "de la información disponible, ninguna de las investigaciones ha pasado de la etapa preliminar, y la única que avanzó culminó con una declaratoria de sobreseimiento" y señaló que "el Estado no ha cumplido con este extremo de las medidas provisionales y espera que en sus próximos informes detalle las diligencias que se están evacuando para esclarecer los hechos, identificar a los responsables y, de ser el caso, imponer las sanciones correspondientes".

17. Que el artículo 1.1 de la Convención establece las obligaciones generales que tienen los Estados Parte de respetar los derechos y libertades en ella consagrados y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción. En consecuencia, independientemente de la existencia de medidas provisionales específicas, el Estado se encuentra especialmente obligado a garantizar los derechos de las personas en situación de riesgo y debe impulsar las investigaciones necesarias para esclarecer los hechos, seguidas de las consecuencias que la legislación pertinente establezca⁶. Para tal investigación el Estado en cuestión debe realizar sus mejores esfuerzos para determinar todos los hechos que rodearon la amenaza y la forma o formas de expresión que tuvo; determinar si existe un patrón de amenazas en contra del beneficiario o del grupo o entidad a la que pertenece; determinar el objetivo o fin de la amenaza; determinar quién o quiénes están detrás de la amenaza y, de ser el caso, sancionarlos. Ahora bien, el Tribunal ha señalado que una supuesta falta de investigación por parte de un Estado no necesariamente constituye una circunstancia de extrema gravedad y urgencia que amerite el mantenimiento de las medidas provisionales. Además, el deber de investigar en ciertas ocasiones puede prolongarse por un período considerable de tiempo, tiempo durante el cual la amenaza o riesgo no necesariamente se mantiene extrema y urgente. Finalmente, esta Corte ha señalado que el análisis de la efectividad de las investigaciones y procedimientos referentes a los hechos que motivan las medidas provisionales corresponde al examen del fondo del caso⁷. En suma, el incumplimiento del deber de investigar si bien es reprochable, no es *per se* motivo suficiente para mantener las medidas provisionales. Corresponderá que los beneficiarios y la Comisión argumenten y demuestren que tal falta de investigación contribuye o es la causante de la situación de extrema gravedad y urgencia de evitar daños irreparables del beneficiario concreto.

18. Que en el presente asunto, la situación de extrema gravedad padecida por las beneficiarias originó la orden de adelantar las investigaciones. Una vez iniciadas éstas, los problemas de negligencia o ineficacia de las mismas corresponde tratarlos en un caso contencioso, como bien lo reconocen los representantes. Como será analizado posteriormente, los representantes podrían tener razón cuando señalan que ante la falta o ineficacia de una investigación no es posible determinar a ciencia cierta si el riesgo para una persona se mantiene o no. Sin embargo, ante la falta de nuevas amenazas por un razonable período de tiempo, el hecho de que una investigación no haya brindado resultados concretos podría ser insuficiente para determinar si el riesgo, aun en el supuesto que exista, es extremadamente grave y urgente. Tan es así que los representantes aluden a una serie de hechos de hostigamiento que son los que se deben analizar, en la especie, para determinar si existe dicha extrema urgencia, según los criterios que se analizarán a continuación.

⁶ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez*. Medidas Provisionales respecto de Honduras. Resolución de la Corte de 15 de enero de 1988, considerando tercero; *Asunto de los diarios "El Nacional" y "Así es la Noticia"*. Medidas provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 25 de noviembre de 2008, considerando trigésimo noveno, y *Caso López Álvarez y otros, supra* nota 2, considerandos vigésimo octavo y vigésimo noveno.

⁷ Cfr. *Asunto Leonel Rivero y otros*. Medidas Provisionales respecto México. Resolución de la Corte de 25 de noviembre de 2008, considerando decimoctavo; *Asunto Pilar Noriega y otros, Medidas Provisionales respecto México*. Resolución de la Corte de 6 de febrero de 2008, considerando decimocuarto.

4. Sobre la persistencia de extrema gravedad y urgencia de evitar daños irreparables

19. Que sobre la persistencia de la extrema gravedad y urgencia de evitar daños irreparables a la vida e integridad personal de las beneficiarias, los representantes presentaron diversos tipos de alegatos respecto: 1) al contexto en el cual los defensores de derechos humanos realizan su trabajo; 2) "acusaciones provenientes directamente de altos funcionarios públicos e instituciones del Estado", y 3) "actos de criminalización realizados con plena aquiescencia del Estado.

4.1. Alegada "agudización del contexto de violencia en el cual se desarrolla la labor de los defensores de derechos humanos en Venezuela"

20. Que los representantes indicaron que: "[e]n la actualidad, en Venezuela existe una clara agudización del debilitamiento de las garantías de trabajo para los y las defensoras/es de derechos humanos" debido a "amenazas y actos de criminalización luego de hacer públicas sus posturas sobre la situación de los derechos humanos". Los representantes alegaron que "en los últimos cuatro años ha habido una creciente y deliberada práctica de identificación de los y las defensoras de derechos humanos como 'enemigos del proceso revolucionario', 'traidores de la patria', 'imperialistas', 'golpistas' o 'conspiradores', por grupos que gozan abiertamente de la aquiescencia del Estado. Estos actos de hostigamiento y agresiones se desarrollan con amplia difusión pública, en muchas ocasiones abiertamente auspiciadas con fondos estatales".

21. Que al precisar la relación de este supuesto contexto con el caso concreto, los representantes alegaron que "existe una campaña de criminalización [en] contra [de COFAVIC] que se intensifica cada vez que esta organización no gubernamental tiene alguna participación relevante ante el sistema interamericano o cuando adquiere una visibilidad pública denunciando casos de violaciones de derechos humanos. [C]omo consecuencia de esta práctica intimidatoria, [dicha organización] se ha visto obligad[a] a reducir drásticamente sus apariciones públicas y el desplazamiento de sus miembros".

22. Que para determinar si la situación de extrema gravedad y urgencia de evitar daños irreparables existe o persiste, la Corte puede valorar el conjunto de factores o circunstancias políticas, históricas, culturales o de cualquier otra índole que afectan al beneficiario o lo colocan en una situación de vulnerabilidad en un determinado momento y lo expone a recibir lesiones a sus derechos. Esta situación puede crecer o decrecer en el tiempo dependiendo de un sinnúmero de variables, pero como fue señalado, únicamente las situaciones extremas y urgentes merecerán protección mediante medidas provisionales.

23. Que, en primer lugar, puede existir un conjunto de factores o circunstancia que revelen graves agresiones contra un grupo de personas en particular, que sitúe a estas personas en una situación de extrema gravedad y urgencia de sufrir daños irreparables. Esta situación extrema, por ejemplo, una serie de graves ataques contra el grupo al que pertenece el beneficiario que permita inferir razonablemente que éste también será atacado puede justificar la concesión de medidas provisionales aun sin amenaza directa reciente a tal beneficiario. La valoración de la existencia de este conjunto de factores es distinto a la que se realiza en un caso contencioso, en el que

se debate la atribución de responsabilidad internacional del Estado por llevar a cabo o tolerar esa práctica. El procedimiento de medidas provisionales está dirigido únicamente a verificar una situación de riesgo, en un momento determinado, y no constituye un prejuzgamiento del caso o del problema de fondo.

24. Que, en segundo lugar, puede existir una situación que no sea del carácter descrito *supra* y que por sí sola no represente una extrema gravedad y urgencia de sufrir daños irreparables para un determinado grupo. En tal caso, dicha situación únicamente servirá para apreciar la amenaza concreta que se haya presentado contra el beneficiario y no para justificar en sí misma la concesión o el mantenimiento de las medidas provisionales⁸.

25. Que en el presente caso la Corte considera que la prueba aportada no permite concluir que los alegados hostigamientos a los defensores de derechos humanos en Venezuela se enmarque en una situación como la descrita en el párrafo considerativo 23. Consecuentemente, el supuesto contexto venezolano no justifica *per se* el mantenimiento de las medidas provisionales.

26. Que, de otra parte, los efectos intimidatorios y de autolimitación en el ejercicio de la labor que pueda tener un contexto de hostigamiento contra defensores, es un aspecto que debe ser valorado en el fondo del caso. En el marco de la jurisdicción contenciosa procedería determinar la supuesta responsabilidad internacional del Estado por los alegados efectos de dicha intimidación y autolimitación. Asimismo, a través de las medidas de satisfacción y garantías de no repetición, derivadas de la mencionada atribución de responsabilidad internacional, sería procedente la adopción de las medidas que podrían facilitar la superación de las supuestas graves consecuencias que puede tener un contexto de hostigamientos contra los defensores de derechos humanos.

4.2. *Alegadas "acusaciones provenientes directamente de altos funcionarios públicos e instituciones del Estado" contra las beneficiarias*

27. Que los representantes aludieron a un patrón de hostigamientos cometido directamente contra las beneficiarias y la organización a la que pertenecen, atribuible a las declaraciones de funcionarios estatales quienes las desacreditarían constantemente y podrían en tela de duda las labores que realizan. Para justificar sus dichos los representantes citaron una serie de declaraciones brindadas por varios funcionarios públicos en los últimos años.

28. Que la Comisión consideró que "en tanto se presente el riesgo por el trabajo que desarrolla COFAVIC como organización defensora de derechos humanos, debe presumirse el riesgo de todos sus integrantes, salvo que surja prueba que lo desvirtúe en cada caso individual y en concreto". Agregó que "los [mencionados hechos] han constituido formas indirectas de presión contra la organización". En este sentido, la Comisión resaltó que algunos "miembros de COFAVIC se han visto obligados a bajar su

⁸ Cfr. *Asunto Carlos Nieto y otros*. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 26 de enero de 2009, considerando decimonoveno, y *Asunto Luis Uzcátegui*. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 27 de enero de 2009, considerando vigésimo tercero.

perfil público”, otros “han debido desplazarse hacia el interior del país y modificar sus patrones de vida para evitar la exposición pública y el consecuente riesgo para su integridad personal”. Asimismo, han debido “restringir el acceso de consulta de su centro de documentación a los usuarios conocidos para la organización, el cual anteriormente era de consulta abierta”. Respecto a algunas de las declaraciones de altos funcionarios del Estado contra COFAVIC, la Comisión señaló que “el trabajo de las defensores y defensoras de derechos humanos también se ve limitado por las expresiones de altos funcionarios públicos que desacreditan su labor y que generan o agravan un contexto adverso para la defensa de los derechos humanos”.

29. Que a criterio de esta Corte las alegadas declaraciones no involucran eventuales expresiones con la entidad suficiente que justifique, por sí sola, el mantenimiento de las medidas provisionales. En este sentido, los efectos negativos que podrían tener este tipo de calificativos, en términos, por ejemplo, de la alegada autolimitación en el ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos, es un aspecto que debe analizarse en el marco del fondo de un caso contencioso.

4.3. *Alegados “actos de criminalización realizados con plena aquiescencia del Estado” y demás alegados actos de hostigamiento contra las beneficiarias*

30. Que los representantes aludieron a otros actos de criminalización y hostigamiento tales como:

- a) el 5 de julio de 2005 se publicó en el semanario “Los papeles de Mandinga” un artículo de prensa que *inter alia* se referiría a Liliana Ortega como “calaña de testigo” y que ella estaría en “el negocio de los derechos humanos” y que llevaría “casi 15 años viviendo en la opulencia gracias a explotar el dolor de las víctimas del Sacudón”;
- b) el 21 de septiembre de 2005, a las 2 de la tarde, se habría presentado en la sede de COFAVIC un joven que realizó preguntas sobre la “visión, misión, área de trabajo, estructura de la organización, [...] si COFAVIC tenía asignados vehículos a su personal y el número de oficinas y la disposición de los cubículos internos”. Señalaron que “los funcionarios de la Policía Metropolitana que están destacados en la sede de COFAVIC regularmente regresan a su hora del almuerzo a las dos y treinta de la tarde”;
- c) el 28 de septiembre de 2005, aproximadamente a las 9:30 p.m., “cuando Liliana Ortega se dirigía en su vehículo a su residencia [...] una camioneta [...] le [habría] s[e]gu[ido] con las luces apagadas”;
- d) en la edición del 9 al 15 de mayo de 2006 en el semanario “Los Papeles de Mandiga” se habría señalado que “los grupos esos de parásitos, de chulos viven de quitarle el dinero a la gente con cosas como la diversidad sexual, simplemente son embusteros. Mintieron deliberada y reiteradamente como es habitual en farsantes como Liliana Ortega y sus cómplices”;
- e) en su edición del 18 al 24 de julio de 2006 el semanario “Los Papeles de Mandinga” habría señalado que “grupos de hampones como Liliana Ortega de COFAVIC, [una mujer propiedad de Andrés Mata]”, “exigen” que los atienda la

Asamblea Nacional en relación a la ley de financiamiento de las organizaciones no gubernamentales. De acuerdo con ese pintoresco criterio, [la] Asamblea Nacional debería escuchar a los atracadores cuando reforme el código penal, y al cartel de Cali, si prepara una ley antidrogas. Por lo visto debe escuchar a quienes se les aplicará la ley”;

f) el 25 de junio de 2006 la señora Liliana Ortega habría recibido un correo electrónico en su cuenta personal en el que se expresaría: “queremos saber si eres hija o familia de Carlos Ortega⁹ [...] d[e]smi[é]ntelo y pruébalo”;

g) el semanario “Los Papeles de Mandinga” en su edición del 1 al 7 de agosto de 2006 habría señalado “qué gentuza, por enésima vez amenazan con llevar a Venezuela [a] Tribunales internacionales de derechos humanos. En eso anda nada m[á]s que Liliana Ortega, la sicaria de Andr[é]s Mata, una señora de vida parasitaria que lleva casi veinte años viviendo de comercializar el dolor de las víctimas del Sacudón”;

h) en la página web de Aporeea.org, sitio de opinión que “ha[bría] gozado de amplio respaldo público del gobierno nacional” se habrían publicado “sistemáticamente más de 50 artículos durante siete años, contentivos de graves acusaciones contra COFAVIC y Liliana Ortega”. El último de ellos correspondería al 23 de junio de 2009, mediante un artículo que se titularía “Oposición recurre al mismo formato de golpe. Comparación 2002-2009”, en el que, según los representantes, se criticaría “la labor de COFAVIC por hacer uso de las instancias internacionales”;

i) los ataques realizados a través de artículos publicados en la mencionada página se habrían personalizado contra Liliana Ortega, indicando que “su ONG, le ha brindado muchas satisfacciones [económicas]”, que “tiene un pacto con el diablo” y que “se ha hecho rica con el negocio de los derechos humanos”;

j) los días 25 y 26 de febrero de 2009 un presunto dirigente del Partido Socialista de Venezuela en su programa “La Hojilla”, transmitido por el canal oficial Venezolana de Televisión, habría “criminaliz[ado] a COFAVIC, acusándole de ser parte de un plan conspirativo que pretende la fractura de la unión cívico-militar, simplemente por pedir justicia en el caso del Caracazo”, y

k) el 27 de febrero de 2009, en un acto organizado por el Ejecutivo Nacional con motivo de la Conmemoración del Caracazo y que fue transmitido en cadena nacional, una mujer habría gritado que “Liliana Ortega [COFAVIC] [l]e quitó [sus] derechos y [que] ella tiene que ser investigada”.

31. Que en relación con los artículos de opinión que los representantes ofrecieron como muestras de hostigamiento, el Estado señaló que están publicados “en [m]edios de comunicación social privados”, tales como “Diario VEA, Semanario Los Papeles de la Mandinga, el semanario Verdades de Miguel y el diario el Universal”, y “señalados por los representantes como ataques oficialistas”. Al respecto, el Estado alegó que “no podrían solicitarle u obligar a los medios a que no realicen este tipo de publicaciones,

⁹ Los representantes precisaron que “Carlos Ortega es un dirigente de la Confederación de Trabajadores de Venezuela, condenado a más de 15 años por varios delitos, entre ellos instigación a delinquir y rebelión civil”. Cfr. escrito de los representantes presentado el 10 de octubre de 2006 (expediente de medidas provisionales, Tomo VI, folio 1880).

ya que de ser así estarían incurriendo en censura previa". Asimismo, el Estado agregó que "a la señora Liliana Ortega le asiste el derecho de exigir la réplica en esos medios y de sentirse lesionada podría acudir a la vía jurisdiccional a interponer la acción correspondiente a fin de que se determinen las responsabilidades a que haya lugar por las denunciadas opiniones".

4.4. Consideraciones de la Corte

32. Que el artículo 63.2 de la Convención exige que para que la Corte pueda disponer de medidas provisionales deben concurrir tres condiciones: i) "extrema gravedad"; ii) "urgencia", y iii) que se trate de "evitar daños irreparables" a las personas. Estas tres condiciones son coexistentes y deben estar presentes en toda situación en la que se solicite la intervención del Tribunal. Del mismo modo, las tres condiciones descritas deben persistir para que la Corte mantenga la protección ordenada. Si una de ellas ha dejado de tener vigencia, corresponderá al Tribunal valorar la pertinencia de continuar con la protección ordenada.

33. Que al dictar las medidas de protección el Tribunal o quien lo presida no requiere, en principio, de pruebas de los hechos que *prima facie* parecen cumplir con los requisitos del art. 63. Por el contrario, el mantenimiento de las medidas de protección exige una evaluación de la Corte en cuanto a la persistencia de la situación de extrema gravedad y urgencia de evitar daños irreparables que dio origen a las mismas¹⁰, sobre la base de información probatoria.

34. Que las presentes medidas fueron dictadas debido a la apreciación *prima facie* de amenaza a los derechos a la vida, integridad personal de las beneficiarias establecidos en la Resolución emitida el 27 de noviembre de 2002, teniendo en cuenta, *inter alia*, las alegadas llamadas telefónicas y correos electrónicos amenazantes –que incluían varias amenazas de muerte- y diversos hostigamientos en contra de COFAVIC y de la señora Liliana Ortega, que incluían el lanzamiento de un objeto que ocasionó una explosión y un incendio en las inmediaciones de la residencia de la señora Ortega.

35. Que la Corte observa que desde junio de 2005 –fecha posterior a la última resolución de medidas provisionales emitida por la Corte- se han presentado declaraciones que vinculan a las organizaciones de derechos humanos con la oposición política y cuestionan su modo de financiación y otras declaraciones que ponen en tela de juicio la labor que desempeñan COFAVIC y la señora Liliana Ortega como defensores de derechos humanos. Sin embargo, los artículos de prensa y el correo electrónico mencionados, si bien podrían relacionarse con diversas formas de hostigamiento, no reúnen la entidad de extrema gravedad y urgencia de prevenir un daño irreparable, puesto que no tienen la entidad de una amenaza, sea directa o indirecta, contra la vida e integridad personal. En efecto, la Convención requiere que la gravedad de la situación de riesgo sea "extrema", es decir, que se encuentre en su grado más intenso o elevado. No se trata entonces de cualquier riesgo o amenaza.

¹⁰ Cfr. *Asunto del Pueblo Indígena Kankuamo*. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte de 3 de abril de 2009, considerando séptimo.

36. Que del mismo modo, el supuesto efecto amedrentador para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos es, como se dijo anteriormente, un aspecto que debe analizarse en el marco de un caso contencioso y no en un procedimiento de medidas provisionales, más aún cuando de dichas declaraciones y artículos de presa no se evidencia la “urgencia” de la protección, lo cual se refiere a la necesidad apremiante e impostergable de actuación para evitar o mitigar un daño.

5. *Sobre la solicitud de levantamiento de las medidas presentada por el Estado*

37. Que el Estado solicitó el levantamiento de las medidas provisionales alegando que éstas “carecen en los actuales momentos de pertinencia y necesidad teniendo en cuenta la inexistencia de amenazas contra las beneficiarias y el cumplimiento del Estado del mandato de la Corte”.

38. Que los representantes reiteraron la necesidad de mantener las medidas provisionales y precisaron que “han sido el único instrumento que ha podido, de alguna manera, garantizar la integridad y seguridad física de los miembros de COFAVIC”. Además, presentaron algunas observaciones críticas contra los criterios que utiliza la Corte Interamericana para determinar si mantiene o levanta las medidas provisionales en un caso concreto. Los representantes observaron que la Corte ha adoptado, en sus últimas resoluciones, como “principal fundamento para levantar la medida[s] [provisionales], el transcurso de “un razonable periodo de tiempo” en el cual no se han producido nuevos actos que impliquen una situación de riesgo para los beneficiarios. Al respecto observaron que el Tribunal, “en vez de comprobar un cambio en la situación que dio lugar a las medidas, [...] ‘considera razonable presumir’ la superación del riesgo con base en factores temporales, sin tomar en cuenta la posibilidad, que sean precisamente las medidas provisionales las que hayan evitado la ocurrencia de hechos nuevos”. En este mismo sentido consideraron que si bien este factor –temporal- contribuye a la valoración del riesgo, este “no debería ser el único ni el principal [...] para hacerlo”. Teniendo en cuenta lo anterior, observaron que “el Tribunal debe analizar un conjunto de factores que le permita tomar una decisión prudente que, incluso ante la duda, privilegie la tutela de los individuos a fin de evitar que se consumen daños irreparables”. Dichos factores serían:

-El nivel de esclarecimiento y desactivación de los factores que dieron lugar al riesgo.

-La situación de impunidad que existe en el caso contencioso que dio lugar a las medidas, así como los movimientos en el proceso penal que podrían provocar un impacto sobre los beneficiarios.

-Nuevos o recientes hechos de violencia, amenaza u hostigamiento cometidos contra uno o más de los beneficiarios, o contra personas en situaciones parecidas [...] tomando en cuenta además:

-Situaciones jurídicas objetivas [por ejemplo, una condena vigente a pena de muerte que se encuentra bajo examen ante la Comisión o la Corte] que persisten sin modificación.

-La ausencia de nuevos hechos de violencia precisamente como resultado de la implementación de las medidas provisionales ordenadas por la Corte, tomando en cuenta que cuando la amenaza proviene del propio Estado, la sola vigencia de las medidas puede provocar que los perpetradores se abstengan de incurrir en actos amenazantes.

-Acciones tomadas por los propios beneficiarios de las medidas provisionales que reflejan un temor fundado de ser nuevamente victimizados.

-Los niveles de violencia o riesgo respecto al grupo al que pertenecen los beneficiarios en un país o región, en un momento específico, por ejemplo defensores/as de derechos humanos, testigos, oficiales de la administración de justicia, sindicalistas, privados de libertad, etc.

-Consideraciones generales sobre la localidad o población en que los beneficiarios están insertados.

- [I]nformación que proviene de diversas instancias [del] Estado —incluyendo los tribunales, comisiones legislativas, órganos de control, etc.—que revele o afirme la existencia de un riesgo significativo a una persona, grupo, zona, etc., sin dejar de realizar su propio análisis del riesgo que enfrentan los solicitantes y beneficiarios de las medidas provisionales.

39. Que la Comisión señaló que teniendo en cuenta que “durante los años 2007 y 2008 continuaron los señalamientos públicos y otras formas de hostigamiento” y que las investigaciones “no han tenido avances ni resultados sustantivos”, “la situación de riesgo se mantiene y por ende la vigencia de las medidas de protección debe extenderse”. La Comisión agregó que “hasta no contar con los expedientes de los procesos [de investigación de las amenazas] o, por lo menos, información detallada y completa, es razonable y necesario inferir que al no haberse determinado las causas y los responsables de los hechos que originaron las presentes medidas, las beneficiarias continúan en riesgo latente”.

40. Que la Corte reconoce que la falta de amenazas no necesariamente implica que no haya riesgo para una persona. Sin embargo, ante el transcurso de cierto tiempo sin la ocurrencia de amenazas, el Tribunal debe analizar las causas por las que tales amenazas ya no se producen, para determinar si procede el mantenimiento de medidas provisionales, sin perder de vista el carácter esencialmente provisional y temporal que deben tener las medidas de protección.

41. Que la Corte ha analizado los factores que los representantes proponen para evaluar si procede el mantenimiento de las medidas provisionales. Ha señalado (*supra* Considerandos 22 a 25) que sólo cierto tipo de contextos, relacionados con un patrón de situaciones extremas, pueden justificar dicho mantenimiento. Se concluyó que ello no ocurre en el presente caso. De otra parte, se indicó (*supra* Considerandos 17 y 18) que la ineffectividad de las investigaciones no justifica, por sí sola, el mantenimiento de las medidas y que, por regla general, los alegatos sobre las irregularidades en las investigaciones deben ventilarse en el respectivo caso contencioso. Aun cuando se alegara que las medidas provisionales hayan tenido un efecto para que los beneficiarios no vuelvan a recibir amenazas, el carácter “provisional” de las medidas justifica que después de cerca de siete años de vigencia se deba efectuar un juicio exhaustivo sobre su continuidad. En particular, el Tribunal considera que la lucha contra un alegado contexto de hostigamiento contra defensores es propio de la jurisdicción contenciosa. De otro lado, se indicó (*supra* Considerandos 26 y 29) que es procedente analizar, en el marco de un caso contencioso y no en un procedimiento cautelar, las alegadas medidas de autorestricción y autolimitación adoptadas por los beneficiarios. En el presente asunto no existe un caso contencioso en trámite ante la Comisión, a pesar de que las medidas provisionales se adoptaron hace más de seis años.

42. Que ante la inexistencia de información sobre extrema gravedad y urgencia de evitar daños irreparables para la vida e integridad personal, procede el levantamiento de las medidas provisionales adoptadas en el presente asunto.

43. Que el Tribunal advierte que el Estado, durante la vigencia de las presentes medidas, no ha informado adecuadamente sobre la implementación de diversos aspectos relacionados con lo ordenado por la Corte. En este sentido, el levantamiento de las medidas provisionales de referencia no significa que el Estado haya cumplido a cabalidad con las órdenes emitidas por la Corte en el marco de dichas medidas.

44. Que tal como fue señalado previamente al analizar el deber de investigar los hostigamientos y situación de riesgo contra toda persona, el Tribunal reitera que el artículo 1.1 de la Convención establece las obligaciones generales que tienen los Estados Parte de respetar los derechos y libertades en ella consagrados y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción. Estas obligaciones deben cumplirse a cabalidad con independencia de la existencia de las medidas provisionales ordenadas por el Tribunal en el presente asunto¹¹.

POR TANTO:

LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

en uso de las atribuciones que le confieren los artículos 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 26 y 30 del Reglamento¹²,

RESUELVE:

1. Levantar las medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 27 de noviembre de 2002, 21 de febrero de 2003, 2 de diciembre de 2003, 4 de mayo de 2004, 1 de marzo de 2005 y 14 de junio de 2005 a favor de las señoras Liliana Ortega, Hilda Páez [Gilda Páez], Maritza Romero, Aura Liscano [Lizcano] y Alicia de González.

2. Disponer que la Secretaria de la Corte notifique la presente Resolución a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a las representantes de las beneficiarias y al Estado venezolano.

3. Archivar este expediente.

¹¹ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez*. Medidas Provisionales respecto de Honduras. Resolución de la Corte de 15 de enero de 1988, considerando tercero; *Asunto de la Cárcel de Urso Branco*. Medidas Provisionales respecto del Brasil. Resolución de la Corte de 2 de mayo de 2008, considerando decimonoveno, y *Asunto Carlos Nieto y otro, supra* nota 8, considerando tercero.

¹² Reglamento de la Corte reformado parcialmente en su LXXXII Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 19 al 31 de enero de 2009.

Cecilia Medina Quiroga
Presidenta

Diego García – Sayán

Sergio García Ramírez

Manuel E. Ventura Robles

Leonardo A. Franco

Margarette May Macaulay

Rhadys Abreu Blondet

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Cecilia Medina Quiroga
Presidenta

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario