

**RESOLUCIÓN DE LA
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*
DE 30 DE MARZO DE 2006**

MEDIDAS PROVISIONALES

CASO DE LAS PENITENCIARIÁS DE MENDOZA

VISTOS:

1. El escrito de 14 de octubre de 2004 y sus anexos, mediante los cuales la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana" o "la Comisión") sometió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte", "la Corte Interamericana" o "el Tribunal") una solicitud de medidas provisionales, de conformidad con los artículos 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o "la Convención Americana"), 25 del Reglamento de la Corte (en adelante "el Reglamento") y 74 del Reglamento de la Comisión, con el propósito de que, *inter alia*, el Estado de Argentina (en adelante "el Estado" o "Argentina") proteja la vida e integridad personal "de las personas reclusas en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y en la unidad Gustavo André, de Lavalle, así como las de todas las personas que ingresen a tales centros carcelarios, entre ellas los empleados y funcionarios que prest[en] sus servicios en dichos lugares".

2. La carta del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "el Presidente") de 5 de noviembre de 2004, mediante la cual tomó nota de la posición expresada por el Estado de la Argentina (en adelante "el Estado" o "Argentina") con respecto a la solicitud de medidas provisionales, así como de las diversas medidas que había venido adoptando en relación con la situación planteada y en respuesta a las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana. A su vez, advirtió con preocupación que habían resultado muertas o heridas varias personas privadas de libertad, así como guardias penitenciarios, en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y en la unidad penitenciaria Gustavo André, de Lavalle durante un período de siete meses. En particular, consideró de gravedad que, con posterioridad a la presentación de la solicitud de medidas provisionales y durante la vigencia de las medidas cautelares dictadas por la Comisión, haya resultado una persona muerta y otra herida, quienes se encontraban privadas de libertad en la Penitenciaría Provincial de Mendoza. Al respecto, expresó la seguridad de que el Estado atendería las medidas cautelares solicitadas por la Comisión mientras la Corte decidía respecto de la solicitud de medidas provisionales, la cual decidió poner en conocimiento del pleno de la Corte. Finalmente, instó al Estado a que adoptara las providencias que fueren necesarias para proteger la vida e integridad personal de las personas a favor de quienes se solicitaron medidas provisionales.

3. La Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte" o "la Corte Interamericana") de 22 de noviembre de 2004, mediante la cual resolvió:

* La Jueza Cecilia Medina Quiroga informó a la Corte que, por razones de fuerza mayor, no podría participar en la deliberación y firma de la presente Resolución.

1. Requerir al Estado que adopte de forma inmediata las medidas que sean necesarias para proteger la vida e integridad personal de todas de las personas privadas de libertad en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y en la unidad Gustavo André, de Lavalle, así como la de todas las personas que se encuentren en el interior de éstas.

2. Requerir al Estado que, como una medida de protección adecuada a la presente situación, investigue los hechos que motivan la adopción de estas medidas provisionales, con el fin de identificar a los responsables e imponerles las sanciones correspondientes.

[...]

4. La Resolución del Presidente de la Corte de 18 de marzo de 2005, mediante la cual resolvió convocar a la Comisión Interamericana, a los representantes de los beneficiarios de las medidas provisionales y al Estado, a una audiencia pública que se celebraría en Asunción, Paraguay, en la sede de la Corte Suprema de Justicia de ese país, a partir del día 11 de mayo de 2005 con el propósito de que la Corte escuchara sus argumentos sobre los hechos y circunstancias relativos a la implementación de las medidas.

4. La audiencia pública sobre las medidas provisionales celebrada en Asunción, Paraguay, en la sede de la Corte Suprema de Justicia de ese país, el 11 de mayo de 2005.

5. El acta suscrita por los representantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión" o "la Comisión Interamericana"), los representantes de los beneficiarios de las medidas provisionales (en adelante "los representantes") y el Estado, presentada el 11 de mayo de 2005 ante la Corte durante dicha audiencia pública, mediante la cual manifestaron su conformidad de mantener vigentes las medidas provisionales y acordaron "elevar a la consideración de la [...] Corte Interamericana [...] el siguiente conjunto de medidas destinadas a que [el] Tribunal evalúe la posibilidad de especificar el contenido de la Resolución de 22 de noviembre de 2004, a fin de garantizar la vida y la integridad física de los beneficiarios de dicha resolución:"

1. Con respecto al personal penitenciario, adoptar medidas tendientes a:

- a. En lo inmediato: incrementar el personal penitenciario destinado a garantizar la seguridad en los establecimientos;
- b. variar los patrones de vigilancia de manera tal que asegure su adecuado control y la presencia efectiva en los pabellones;
- c. a mediano plazo, llevar a cabo un proceso de depuración del cuerpo de agentes penitenciarios que garantice una adecuada prestación del servicio;
- d. en forma constante, asegurar la capacitación y formación continua del personal penitenciario; y
- e. requerir a las autoridades de la Inspección General de Seguridad de la Provincia que informen el resultado de las investigaciones sobre la responsabilidad funcional de las muertes y heridos en la Penitenciaría de Mendoza y de Gustavo André durante 2004/2005 y a expedirse en relación a los procesos administrativos en trámite.

2. Separación de los internos por categorías:

- a. En lo inmediato: adoptar las medidas necesarias para separar a los internos procesados de los condenados y los [j]óvenes adultos de los adultos; y
- b. en forma progresiva: desarrollar un mecanismo de clasificación teniendo en cuenta por lo menos los criterios establecidos en el artículo 8 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas.

3. Medidas para evitar la presencia de armas dentro de los establecimientos:

Implementar acciones para que, de manera inmediata, sean requisadas las armas de todo tipo que pudieran existir en el interior de los establecimientos, con un adecuado monitoreo, y con presencia y control judicial, a efectos de garantizar su legalidad. Asimismo, se deberán adoptar las medidas que sean necesarias para evitar el ingreso clandestino de armas, incluyendo [en] el control a los ámbitos destinados a los agentes penitenciarios.

4. Régimen disciplinario:

- a. De manera inmediata: se deberán adoptar las medidas que fueran necesarias a efectos de que, a la mayor brevedad, se notifique a la defensa de toda persona que sea objeto de un sumario administrativo tendiente a aplicarle una sanción, con el objeto de garantizar que pueda ejercer adecuadamente su derecho de defensa; y
- b. a mediano plazo: se deberán adoptar las medidas legislativas o de otra índole que fueran necesarias para establecer un régimen disciplinario conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables.

5. Mejoras Progresivas en las Condiciones de Detención:

- a. De manera inmediata: implementar un relevamiento de las personas alojadas en el sistema penitenciario provincial, el que estará a cargo del Ministerio de Justicia y Seguridad de Mendoza; el acceso a duchas y sanitarios que funcionen; se proveerá semanalmente artículos de higiene; se garantizará el acceso al agua potable suficiente; se adoptarán las medidas necesarias para que todas las áreas del penal estén iluminadas; se prohibirán los encierros prolongados y los grupos de represión de encapuchados y las restricciones de visitas; se prohibirá el acceso de personal con perros a los pabellones, como igualmente en la zona en que se encuentren las visitas;
- b. a mediano plazo, se ampliará el registro de los internos, de conformidad [con] lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Bulacio, párrafo 132;
- c. se informará bimestralmente del resultado del relevamiento del estado de salud de los internos indicando las historias clínicas confeccionadas, el tratamiento indicado y asegurando la provisión de medicamentos y la alimentación sugerida;
- d. en un mediano plazo se implementará la atención psicológica, psiquiátrica, odontológica y oftalmológica;
- e. se garantizará el acceso equitativo de los internos a los Programas de Trabajo, recreación, educación formal y no formal y se crearán otros programas vinculados a la reinserción;
- f. disminuir el hacinamiento mediante la reducción de la cantidad de personas encarceladas en prisión preventiva (conforme con los criterios establecidos en el reciente fallo de la CSJN sobre las cárceles de Buenos Aires) para lo cual se deberán utilizar mecanismos alternativos a la prisión preventiva por ejemplo programas de libertad bajo palabra; y
- g. en cuanto el hacinamiento se debe garantizar el efectivo cumplimiento del régimen progresivo de la pena.

6. Activación del sistema judicial:

- a. Efectivo cumplimiento de los plazos de duración de los procesos judiciales conforme lo dictamina el Pacto de San José de Costa Rica y el Código Procesal Penal de la Provincia de Mendoza;
- b. investigación de los hechos de violencia acaecidos en la Penitenciaría de Mendoza y Gustavo André; y
- c. efectivo cumplimiento de la obligación de visitar periódicamente las cárceles por parte de Jueces, Fiscales y Defensores Oficiales con detenidos y/o procesados a cargo de la dependencia del Poder Judicial de la cual son Titulares.

7. Creación de Comisión de Investigación *ad hoc*:

- a. Tendrá como objetivo investigar los hechos de violencia y muertes sucedidos en los penales de la provincia de Mendoza desde enero de 2004 y hasta la fecha;
- b. dicha Comisión tendrá las características de especialidad, independencia e imparcialidad. Desarrollará su accionar en el marco de los principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, recomendadas por el Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas en su Resolución 1989/65 de 24 de mayo de 1989; y
- c. será nombrada por los gobiernos nacional y provincial conforme a las pautas referidas precedentemente.

8. Fortalecimiento de la Comisión de Seguimiento:

La comisión de seguimiento creada en noviembre de 2004, integrada por el gobierno nacional, por el gobierno de Mendoza, la Senadora nacional Marita Perceval, la Suprema Corte de Justicia provincial y por los peticionarios, será ampliada en su integración de modo de optimizar su horizonte de operación, evaluándose la posibilidad de incluir al [M]inisterio del Interior de la Nación, la Jefatura de Gabinete de la Nación y la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

9. Asistencia y cooperación:

El Estado Nacional se compromete a asistir a la provincia de Mendoza con los recursos necesarios para la implementación de las medidas establecidas en el presente documento.

6. La Resolución de la Corte de 18 de junio de 2005, mediante la cual resolvió:

1. Reiterar al Estado que mantenga las medidas provisionales adoptadas en los términos de la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2004 y disponga, en forma inmediata, las que sean necesarias para proteger eficazmente la vida e integridad de todas las personas privadas de libertad en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y en la unidad Gustavo André, de Lavalle, así como de todas las personas que se encuentren en el interior de éstas. Entre las medidas que el Estado debe adoptar figuran las contenidas en el acuerdo suscrito por la Comisión Interamericana, los representantes de los beneficiarios de las medidas y el Estado [(*supra* Visto 5)]

2. Requerir al Estado que continúe informando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cada dos meses a partir de su último informe, sobre las providencias adoptadas para cumplir con todo lo ordenado por la Corte Interamericana, y requerir a los representantes de los beneficiarios de las medidas provisionales ordenadas y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que presenten sus observaciones a dichos informes del Estado en un plazo de cuatro y seis semanas, respectivamente, contadas a partir de la recepción de los referidos informes del Estado.

7. El escrito de 21 de junio de 2005, mediante el cual los representantes presentaron un documento llamado "informe de la visita realizada el 13 de junio de 2005 a la Penitenciaría de Mendoza y solicita[ron] una visita de la Comisión Interamericana a dicha penitenciaría".

8. El escrito de 22 de junio de 2005, mediante el cual los representantes informaron de la supuesta muerte del interno Ricardo David Videla.

9. La nota de 23 de junio de 2005, mediante el cual la Secretaría solicitó al Estado y a la Comisión que presentaran las observaciones pertinentes al escrito de 22 de junio de 2005 (*supra* Visto 8).

10. Los escritos de 22 y 23 de junio de 2005, mediante los cuales los representantes presentaron tres noticias de prensa relacionadas con el supuesto

suicidio del joven Ricardo David Videla Fernández, supuestamente fallecido el 21 de junio de 2005, así como un documento mediante el cual "el abogado defensor del joven pone en conocimiento de [la Corte Interamericana] tal situación".

11. El escrito de 23 de junio de 2005, mediante el cual el Estado informó del "lamentable deceso del interno Ricardo Videla Fernández [quien supuestamente] se habría suicidado cuando se encontraba en su celda".

12. El escrito de 28 de junio de 2005, mediante el cual Argentina presentó copia del "informe de la Comisión de Seguimiento de la Situación Penitenciaria de la Provincia de Mendoza", en el cual, *inter alia*, informó que: ningún pabellón se encuentra sin iluminación; algunos internos denunciaron que siguen produciéndose encierros prolongados; no hay jóvenes adultos conviviendo con la población de adultos; los principales problemas en materia educativa son la falta de espacio y la falta de recursos, y el acceso de los internos a los talleres de trabajo es limitado. Asimismo, "la Comisión de Seguimiento elaboró un proyecto de ley mediante el cual se modificaría el Código Procesal Penal de la Provincia e Mendoza estableciendo una segunda instancia en materia de ejecución ante la Cámara de Apelaciones para los casos en los que las decisiones del juez de ejecución impliquen una alteración sustantiva de la pena".

13. El escrito de 1º de julio de 2005, mediante el cual los representantes presentaron una "denuncia penal [supuestamente] presentada por los peticionarios al Director de la cárcel de Mendoza, Sergio Miranda, para que se investig[aran] los [supuestos] delitos de torturas, severidades, vejaciones, apremios ilegales, incumplimiento de los deberes de funcionario público, desobediencia [y] abuso de autoridad."

14. El escrito de 4 de julio de 2005, mediante el cual los representantes presentaron una nota de prensa en que se manifiesta que "los presos [supuestamente alojados en los pabellones de máxima seguridad] se est[aba]n cosiendo la boca por estar 23 horas encerrados en celdas unipersonales".

15. El escrito de 5 de julio de 2005, mediante el cual los representantes solicitaron que el presente caso "se trat[ara] en el próximo período de sesiones de la Corte [...], ya que las autoridades nacionales y provinciales demuestran un gran compromiso pero en los hechos concretos el acuerdo de Asunción y la resolución del 18 de junio de 2005 [emitida por la] Corte Interamericana [...] no se cumple. Asimismo, el supuesto suicidio del joven condenado a prisión perpetua, Videla Fernández, en el pabellón 11 de la penitenciaría local, luego de jornadas de 22 horas de encierro, [amerita] que se trate también dicha situación en la Corte Interamericana[, ya que la petición referente al señor Videla Fernández] se encuentra en [trámite ante] la Comisión Interamericana".

16. El escrito de 15 de julio de 2005, mediante el cual los representantes remitieron la resolución dictada el 14 de julio de 2005 por el Juez de Ejecución de la Provincia de Mendoza, en la que resolvió emplazar al poder ejecutivo de la Provincia de Mendoza para que respecto del Complejo Boulogne Sur Mer, *inter alia*, brinde las condiciones de higiene mínimas, entregue a los internos colchones y ropa de cama adecuados y necesarios, amplíe los horarios de recreo de los internos, suministre agua a los pabellones, reparare las instalaciones eléctricas, reacondicione las instalaciones de gas, repare las instalaciones sanitarias existentes y construya las

necesarias, acondicione los lugares existentes y cree nuevos sectores de alojamiento.

17. El escrito de 18 de julio de 2005, mediante el cual la Comisión Interamericana presentó sus observaciones al tercer y cuarto informes estatales, en las cuales manifestó, *inter alia*, que pese a que valoraba la voluntad estatal de adoptar medidas de mediano y largo plazo, le preocupaba el estado actual de cumplimiento de las medidas, ya que no había cambios concretos y seguía existiendo hacinamiento, falta de separación entre procesados y condenados, falta de un régimen adecuado de control y seguridad, así como falta de servicios básicos de higiene y salud. Además, la Comisión remitió la resolución dictada el 14 de julio de 2005 por el Juez de Ejecución de la Provincia de Mendoza (*supra* Visto 16).

18. El escrito de 28 de julio de 2005, mediante el cual los representantes remitieron información acerca de la supuesta "represión llevada a cabo [por el Estado] en el último motín efectuado".

19. El escrito de 5 de agosto de 2005, mediante el cual los representantes presentaron sus "consideraciones a las observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 18 de julio de 2005" (*supra* Visto 17). Al respecto, la Secretaría entendió que dicho escrito correspondía a las observaciones de los representantes al cuarto informe estatal.

20. El escrito de 8 de agosto de 2005, mediante el cual el Estado solicitó la concesión de una prórroga de 10 días para presentar su quinto informe estatal, la cual fue otorgada.

21. El escrito de 12 de agosto de 2005, mediante el cual la Comisión Interamericana "transmit[ió] su profunda preocupación [...] por el estado de implementación de las medidas provisionales [...] y de los compromisos adquiridos por el Estado con ocasión de la audiencia pública celebrada en Asunción, Paraguay, el 11 de mayo de 2005, así como por una serie de recientes acontecimientos que evidencian las deficientes condiciones de seguridad imperantes en ambos establecimientos carcelarios [...]". Al respecto, hizo especial referencia a dos supuestos amotinamientos ocurridos y al supuesto "despliegue de fuerza con el propósito de develar estos motines".

22. El escrito de 15 de agosto de 2005, mediante el cual los representantes informaron sobre "[...] la nueva muerte irregular de un interno en la Penitenciaría de Mendoza [...] supuestamente electrocutado por manipular una conexión clandestina".

23. El escrito de 26 de agosto de 2005, mediante el cual la Argentina presentó su quinto informe estatal en el cual informó, *inter alia*, sobre las medidas adoptadas para asegurar personal penitenciario; para realizar un registro completo con los datos de los internos; para llevar adelante una separación de la población carcelaria; para requisar armas; para notificar a la defensa técnica de los internos sancionados; para relevar la situación poblacional del establecimiento; para mejorar el estado sanitario, de iluminación y las condiciones generales de los establecimientos. Asimismo, el Estado manifestó que "se encuentra plenamente comprometido en cumplimentar acabadamente las medidas provisionales". El 23 de septiembre de 2005 la Argentina presentó el original de dicho informe y los anexos al mismo.

24. El escrito de 29 de agosto de 2005, mediante el cual los representantes presentaron sus observaciones al tercer y cuarto informes estatales, en las cuales manifestaron, *inter alia*, que sigue existiendo impunidad, hacinamiento, insalubridad, convivencia de procesados y condenados, pésimas condiciones de higiene y seguridad laboral, inseguridad y represión. Ello crea "un clima tenso generado exclusivamente por la [supuesta] inoperancia de las autoridades provinciales que carecen de un Plan de Política Penitenciaria que debe asentarse prioritariamente sobre los compromisos internacionales."

25. El escrito de 21 de septiembre de 2005, mediante el cual los representantes remitieron una "nota realizada por la U.N.C. sobre [la supuesta represión y abusos realizados en] la cárcel de Mendoza".

26. El escrito de 20 de octubre de 2005, mediante el cual la Comisión Interamericana presentó sus observaciones al quinto informe estatal, en las cuales manifestó, *inter alia*, que le preocupa el estado de cumplimiento de las medidas provisionales, pues la ejecución de éstas "ha sido deficiente". Por tanto, el cumplimiento de lo ordenado por la Corte incluye "una mejora inmediata en las condiciones de seguridad".

27. El escrito de 3 de noviembre de 2005, mediante el cual la Argentina solicitó la concesión de una prórroga de un mes para presentar su sexto informe.

28. La nota de 7 de noviembre de 2005, mediante la cual la Secretaría informó al Estado que la prórroga solicitada no había sido otorgada debido a que el plazo para la presentación del informe estatal había vencido el 26 de octubre de 2005. En consecuencia, solicitó al Estado que enviara el informe a la brevedad posible.

29. El escrito de 23 de noviembre de 2005, mediante el cual los representantes solicitaron que se incorporara al expediente un memorando de Amnistía Internacional dirigido al Gobernador de la Provincia de Mendoza, que se encuentra en el sitio web de dicha organización. Asimismo, informaron que el señor Alfredo Ramón Guevara había fallecido, por lo que ya no era representante de los beneficiarios.

30. El escrito de 5 de diciembre de 2005, mediante el cual los representantes informaron sobre supuestas ofensas a su estudio jurídico.

31. El escrito de 6 de diciembre de 2005, mediante el cual los representantes informaron que una semana antes había sido "herido [...]" de una puñalada el interno Sebastián Pablo Matías Esquivel [...] y [que había muerto el] interno Antonio Gil Caballero [...]".

32. La nota de 9 de diciembre de 2005, mediante la cual la Secretaría, siguiendo instrucciones del Presidente, requirió a la Argentina que informara, a más tardar el 19 de diciembre de 2005, respecto de los supuestos hechos mencionados en el escrito de los representantes de 6 de diciembre de 2005 (*supra* Visto 31).

33. El escrito de 12 de diciembre de 2005, mediante el cual los representantes presentaron información "[sobre el proceso judicial que se sigue en contra de uno de los penitenciarios de la granja penal de Gustavo André en relación con la muerte de cinco internos en el año 2004]". Asimismo informaron que "el interno [...] Ángel Bernardo Flores sufrió heridas leves en el Penal Mendocino".

34. El escrito de 16 de diciembre de 2005, mediante el cual la Comisión Interamericana se refirió a la implementación de las medidas provisionales y a la no presentación del sexto informe estatal que debía haber sido remitido por Argentina el 26 de octubre de 2005 (*supra* Visto 28).

35. El escrito de 16 de diciembre de 2005, mediante el cual los representantes presentaron información sobre presuntas intimidaciones y amenazas sufridas por el señor Pablo Salinas, uno de los representantes.

36. La nota de 19 de diciembre de 2005, mediante la cual la Secretaría, siguiendo instrucciones del Presidente, solicitó a la Argentina que, en su próximo informe se refiriera a la información presentada por los representantes el 12 de diciembre de 2005 (*supra* Visto 33).

37. El escrito de 19 de diciembre de 2005, mediante el cual Argentina se refirió a la información presentada por los representantes referente a "que fue herido [...] de una puñalada el interno Sebastián Pablo Matías Esquivel [...] y [que murió el] interno Antonio Gil Caballero [...]", solicitada al Estado mediante nota de Secretaría de 9 de diciembre de 2005 (*supra* Visto 32). Al respecto manifestó que el fallecimiento del interno Antonio Gil Caballero había sucedido por "causas naturales" y que no existía constancia alguna de las lesiones denunciadas respecto del interno Sebastián Pablo Matías Esquivel.

38. El escrito de 19 de diciembre de 2005, mediante el cual los representantes presentaron un documento referente a un pronunciamiento de Amnistía Internacional en relación con las supuestas intimidaciones denunciadas por los representantes, en especial respecto del señor Pablo Salinas.

39. La nota de 20 de diciembre de 2005, mediante la cual la Secretaría reiteró la solicitud de remisión del sexto informe estatal, ya que no había sido presentado en el plazo establecido. En consecuencia, siguiendo instrucciones del Presidente de la Corte, se solicitó al Estado que en el informe que debía presentar el 26 de diciembre de 2005, se refiriera a la implementación de las medidas provisionales, así como a las presuntas intimidaciones sufridas por el señor Pablo Salinas. Asimismo, se solicitó a la Comisión Interamericana que en sus observaciones al sexto informe estatal se refiriera a dicha información.

40. La nota de Secretaría de 9 de enero de 2006, mediante la cual solicitó al Estado que remitiera el sexto y séptimo informes, debido a que el plazo había vencido el 26 de octubre de 2005 y el 26 de diciembre de 2005, respectivamente, y éstos no habían sido recibidos. Asimismo, se le solicitó que en la presentación de los mencionados informes se refiriera a la información solicitada mediante nota de Secretaría de 20 de diciembre de 2005 (*supra* Visto 39).

41. El escrito de 11 de enero de 2006, mediante el cual el Estado presentó su sexto y séptimo informes estatales, en el cual informó, *inter alia*, acerca del estado de las investigaciones, sobre la situación de la población penal de jóvenes adultos, así como de las medidas tomadas para contrarrestar la desventaja numérica entre internos y personal penitenciario, y para capacitar al personal penitenciario. Además, renovó su voluntad para cumplimentar las medidas provisionales. Asimismo, hizo referencia a la información solicitada mediante nota de Secretaría de 20 de diciembre de 2005, sobre las presuntas intimidaciones sufridas por el señor Pablo Salinas, uno

de los representantes de los beneficiarios. Al respecto manifestó que había "solicitado a las autoridades competentes [...] toda la información [...] respecto de tales hechos, así como [...] acerca de las medidas efectivamente adoptadas para garantizar la seguridad e integridad física del [señor] Salinas, como [...] para investigar tales denunciadas amenazas". El 20 de enero de 2006 remitió el escrito original del mencionado informe, junto con sus anexos.

42. El escrito de 24 de enero de 2006, mediante el cual la Comisión Interamericana manifestó que "dada la importancia del anexo [faltante del informe estatal] para una correcta evaluación sobre los avances en el proceso de implementación de [dichas] medidas provisionales, la Comisión entiende que el plazo con el que cuenta para formular sus observaciones empezará a correr a partir del momento en que dicho documento le sea transmitido." El 25 de enero de 2006 la Secretaría, siguiendo instrucciones del Presidente, informó a los representantes y a la Comisión el otorgamiento de una prórroga de 10 días, contados a partir de la fecha de finalización del plazo inicial de cuatro y seis semanas, respectivamente, para que presentaran las observaciones a dichos informes estatales.

43. El escrito de 1º de febrero de 2006, mediante el cual el Estado informó sobre el fallecimiento del interno Federico Alberto Minatti. Ese mismo día los representantes informaron sobre dicha muerte y presentaron información relativa a la implementación de las medidas provisionales.

44. El escrito de 1º de febrero de 2006, mediante el cual el Estado informó sobre "los hechos de violencia sucedidos en la Unidad No. 4 el [...] 12 de diciembre de 2005", respecto de los cuales informó las medidas y acciones que fueron llevadas a cabo por la Dirección del a Penitenciarías. Asimismo, el Estado se refirió "a la situación vinculada con las amenazas que habrían sufrido los [señores] Pablo Salinas, María Angélica Escayola y Alfredo Guevara", respecto de los cuales manifestó que "tanto el [señor] Pablo Salinas como sus colegas han recibido de las autoridades la protección adecuada y se arbitraron de inmediato las acciones útiles tendientes a la identificación de los agresores."

45. La Resolución de la Corte de 7 de febrero de 2006, mediante la cual resolvió convocar a la Comisión Interamericana, a los representantes de los beneficiarios de las medidas provisionales y al Estado, a una audiencia pública que se celebraría en la ciudad de Brasilia, Brasil, en la sede del Superior Tribunal de Justicia de ese país, el día 30 de marzo de 2006, con el propósito de que la Corte escuchara sus argumentos sobre los hechos y circunstancias relativos a la implementación de las medidas.

46. Los escritos de 14 y 16 de febrero de 2006, mediante el cual los representantes presentaron información sobre el interno Ricardo Vilca, quien "apareció herido [de gravedad] en el mismo pabellón donde hace días apareció muerto [el interno Federico Alberto] Minatti".

47. El escrito de 21 de febrero de 2006, mediante el cual el Estado solicitó una prórroga para la presentación de su octavo informe estatal. Dicha prórroga fue otorgada para el 17 de marzo de 2006.

48. Los escritos de 27 de febrero de 2006, mediante los cuales los representantes presentaron "copia del [supuesto] *hábeas corpus* presentado por hechos sucedidos en el pabellón de menores adultos" del Penal De Boulong Sur Mer, así como copia de

la "Resolución [tomada por el juez de ejecución y] recaída en autos no. 8732, Hábeas Corpus – Pabellón no. 2 de [la] Penitenciaría Provincial de Mendoza".

49. El escrito de 6 de marzo de 2006, mediante el cual la Comisión Interamericana remitió sus observaciones al sexto y séptimo informe estatales.

50. La audiencia pública sobre las medidas provisionales celebrada el día de hoy en Brasilia, Brasil, en la sede del Superior Tribunal de Justicia de ese país, en la que comparecieron:

por la Comisión Interamericana:

Florentín Meléndez, Comisionado;
Santiago Canton, Secretario;
Víctor H. Madrigal Borloz, Asesor;
Elizabeth Abi-Mershed, Asesora;
Juan Pablo Albán, Asesor, y
Manuela Cuvi, Asesora;

por los representantes:

Carlos Eduardo Varela Álvarez, y
Pablo Gabriel Salinas;

por el Estado:

Jorge Nelson Cardozo, asesor de Gabinete del Canciller;
Alejandro Acosta, Subsecretario de Justicia de la Provincia de Mendoza;
Alberto Javier Salgado, de la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería;
Andrea Gualde, del Ministerio de Justicia;
Ciro Annichiaricco, del Ministerio de Justicia, y
Pilar Mayoral, del Ministerio de Justicia.

51. Los alegatos expuestos por la Comisión en la referida audiencia pública celebrada, entre los cuales manifestó que:

- a. reitera su preocupación porque las personas que se encuentran en las penitenciarías continúan expuestas a una situación de extrema gravedad y urgencia que pone en riesgo su vida e integridad personal. La situación de riesgo no ha cambiado sustancialmente y subsiste una situación de violencia ejemplificada, entre otros, con los internos heridos, las muertes en circunstancias no esclarecidas, los motines, las huelgas de hambre, las riñas, las fugas y la confiscación de armas;
- b. se han dado avances en la implementación de las medidas provisionales, tales como la designación de nuevos agentes penitenciarios, la creación de un nuevo juzgado de ejecución penal y de la defensoría de los derechos humanos de los internos. Asimismo, valora la proyección de medidas a largo plazo por parte del Estado y la voluntad política que existe en el gobierno nacional y el provincial, así como el diálogo entre las partes. Sin embargo, los avances han sido insuficientes y no idóneos, ya que no se han implementado medidas concretas de carácter sustantivo para superar la situación de crisis;

- c. existe un deficiente control de la seguridad y un desgobierno de la cárcel por parte de los órganos de custodia, ya que los hechos sucedidos al interior de los pabellones pasan desapercibidos por las autoridades. Además, se ha utilizado fuerza excesiva para controlar los motines;
- d. las autoridades judiciales han declarado con lugar dos de los *habeas corpus* presentados por los representantes y por varios internos y sus familiares, referentes a los encierros prolongados y a los problemas sanitarios y de tratamiento médico;
- e. la gravedad de la situación ha sido reconocida por las más altas autoridades argentinas;
- f. es necesario tomar medidas que formen parte de una reforma integral, tales como contratar más personal calificado, iluminar los pabellones, combatir el hacinamiento, separar a los internos condenados de los procesados, implementar medidas sanitarias que provea de baños y agua potable suficiente a los internos y controlar el ingreso de armas;
- g. el hacinamiento no sólo se combate construyendo nuevos pabellones, sino otorgando medidas alternativas a la prisión preventiva;
- h. no se ha cumplido con los compromisos inmediatos del acta suscrita en Asunción. Al respecto:
 - i. reconoce la contratación de nuevos agentes penitenciarios, pero se desconoce el perfil y el nivel de capacitación y formación de éstos;
 - ii. no existe una investigación efectiva e imparcial, como tampoco sanciones legales penales, sólo disciplinarias. Asimismo, existe una actitud pasiva y de incumplimiento por parte de las autoridades legislativas y gubernativas provinciales frente a las autoridades judiciales;
 - iii. la Comisión de Seguimiento de las medidas provisionales se encuentra inactiva;
 - iv. pese a que reconoce que el número de muertes ha disminuido, no se ha erradicado el grave riesgo de muertes violentas;
- i. solicita a la Corte que utilice todo su poder convencional para hacer cumplir las medidas provisionales y hacer que el Estado asuma su responsabilidad, tanto el gobierno estatal como el provincial;
- j. no se trata de determinar a quién le compete la responsabilidad internacional en un Estado federal, ya que eso se encuentra desarrollado en la Convención y la jurisprudencia;
- k. es necesario implementar una estrategia política de cumplimiento que considere:
 - i. la implementación en forma efectiva de las medidas provisionales en el ámbito provincial;
 - ii. que el gobierno federal asuma su responsabilidad directa en el proceso;
 - iii. que exista una coordinación efectiva y transparente del proceso de cumplimiento entre el gobierno federal y el provincial;
 - iv. convocar a un diálogo con los sectores políticos de la Provincia de Mendoza que no reconocen las medidas provisionales ni su necesidad y trascendencia con el fin de integrarlos al proceso de implementación y cumplimiento de las mismas, y
 - v. involucrar a los demás entes estatales, además de la Cancillería y del gobierno de la Provincia de Mendoza, que

brinden asesoría técnica, aporten recursos, y busquen soluciones concretas en un corto plazo para superar la situación de violencia.

- I. es necesario un compromiso estatal concreto de acción inmediata que sea verificable en el corto plazo, y que en un mes la Corte sea informada en el 9º informe de implementación de lo consignado en el acta de Asunción que incluya:
 - i. variar los patrones de seguridad para que los guardias realicen rondas de forma regular en los pabellones y no al exterior de los mismos;
 - ii. la reactivación inmediata de la Comisión *ad hoc* de investigación y de la Comisión de seguimiento, y
 - iii. prohibir los encierros prolongados, complementar la iluminación en todas las celdas y llevar a cabo una reunión de reactivación a la brevedad posible.

52. Los alegatos expuestos por los representantes en la referida audiencia pública, en los cuales coincidieron en sus apreciaciones con la Comisión, y manifestaron además que:

- a. disentían con la Comisión en cuanto a la supuesta voluntad política de parte de los gobiernos federal y provincial y en cuanto al supuesto mejoramiento de las condiciones en las prisiones del presente caso. Pese a que reconocen la labor personal de muchos agentes del gobierno, lo realizado no es suficiente para afirmar que se ha dado cumplimiento a las medidas provisionales;
- b. no funcionan la Comisión de seguimiento, ni la Comisión *ad hoc* encomendada de investigar las muertes, lo cual favorece la impunidad;
- c. no se saben las condiciones en la que trabaja la defensoría de los derechos de los internos;
- d. la justicia federal mantiene en las penitenciarías de la provincia de Mendoza a más del 60% de los internos procesados sin condena, mientras que, por su parte, la justicia provincial, mantiene a un 45%;
- e. pese a que autoridades judiciales han dado lugar a varios recursos de hábeas corpus, continúan existiendo encierros prolongados y tortura dentro de los pabellones;
- f. respecto de la educación y la resocialización, sólo cuatro jóvenes internos asisten a una aula de pequeñas dimensiones. Además, al cumplir los 21 años y ser trasladados con los demás adultos, las autoridades no les continúan brindando dicha educación;
- g. los guardias penitenciarios son presionados para trabajar a destajo;
- h. a pesar de las medidas cautelares y provisionales, y de una reciente decisión de la Corte Suprema argentina, la proporción de personas detenidas en la provincia de Mendoza ha aumentado, mientras que las condiciones carcelarias y la estructura edilicia sigue siendo la misma;
- i. el Estado debe elaborar un plan de cumplimiento de los acuerdos de Paraguay, en el cual se establezca el presupuesto y permita con transparencia el acceso a la información y el control del cumplimiento de las medidas provisionales, así como el involucramiento de las más altas autoridades estatales y provinciales, y

- j. solicitaron a la Corte que se profundicen y mantengan las medidas provisionales.

53. Los alegatos expuestos por el Estado en la referida audiencia pública, en los cuales expresó, *inter alia*, que:

- a. es necesario tomar en cuenta el contexto social en que la sociedad exige mano dura con los internos, así como mayores penas y menores posibilidades de otorgar beneficios para liberarlos;
- b. como medidas particulares, los agentes estatales se han reunido con el juez de instrucción para "convencerlo de las medidas que debían de tomar" para otorgar beneficios a los internos, así como con autoridades judiciales federales y provinciales. Sin embargo, los resultados a nivel judicial son lentos;
- c. ha realizado una relación de las personas que se encuentran en condiciones de obtener libertad provisional a través de los beneficios de excarcelación;
- d. actualmente no se encuentran personas con encierros prolongados;
- e. respecto de la Comisión de seguimiento, es difícil que se encuentren todos los que la integran por la distancia existente entre Buenos Aires y la Provincia de Mendoza;
- f. el gobierno nacional no ha brindado respuesta al gobierno provincial respecto del tema de las penitenciarías en dicha provincia;
- g. de los internos detenidos en las penitenciarías de Mendoza, 300 plazas son ocupadas por el gobierno federal, y la provincia es la que los solventa;
- h. el poder judicial de la provincia de Mendoza mantiene a un 44% de las personas internas con todos los plazos vencidos sin acercarlas a un juicio;
- i. el Gobierno Federal se encuentra dispuesto a trabajar en conjunto con las partes, la Corte Interamericana y la provincia de Mendoza para tratar de solucionar el problema del caso y de Argentina;
- j. aunque admite que la situación de hacinamiento es grave, enfatiza en que ha habido una mejora;
- k. Argentina tiene "en lanza" una declaración referente a las personas privadas de libertad para presentar ante la Asamblea General de la OEA y ya ratificó el Protocolo facultativo a la Convención de Naciones Unidas contra la tortura;
- l. en el caso que se encuentra ante la Comisión se hizo una propuesta de solución amistosa que propone que el Estado cree un fondo fiduciario, cuyo fondo destinado a la implementación de las medidas provisionales de las penitenciarías de Mendoza sea administrado por la Comisión de seguimiento, y
- m. comparte algunas de las propuestas de la Comisión Interamericana como prohibir los encierros y reactivar la Comisión de Seguimiento, y está abierto a recibir propuestas y a discutirlos. Además, aclaró que no elude su responsabilidad en el presente caso.

CONSIDERANDO:

1. Que la Argentina es Estado Parte en la Convención Americana desde el 5 de septiembre de 1984 y, de acuerdo con el artículo 62 de la misma, reconoció la competencia contenciosa de la Corte en el mismo acto de ratificación.

2. Que el artículo 63.2 de la Convención Americana dispone que, “[e]n casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión”.

3. Que, en los términos del artículo 25 del Reglamento de la Corte,

[...]

2. Si se tratare de asuntos aún no sometidos a su conocimiento, la Corte podrá actuar a solicitud de la Comisión. [...]

6. Los beneficiarios de medidas provisionales o medidas urgentes del Presidente podrán presentar directamente a la Corte sus observaciones al informe del Estado. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos deberá presentar observaciones al informe del Estado y a las observaciones de los beneficiarios de las medidas o sus representantes. [...]

4. Que en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos las medidas provisionales tienen un carácter no sólo cautelar en el sentido de que preservan una situación jurídica, sino fundamentalmente tutelar por cuanto protegen derechos humanos. Siempre y cuando se reúnan los requisitos básicos de la extrema gravedad y urgencia y de la prevención de daños irreparables a las personas, las medidas provisionales se transforman en una verdadera garantía jurisdiccional de carácter preventivo.

5. Que el caso que dio origen a las presentes medidas provisionales no se encuentra en conocimiento de la Corte en cuanto al fondo y que la adopción de medidas provisionales no implica una decisión sobre el fondo de la controversia existente entre los peticionarios y el Estado¹. Al adoptar medidas provisionales, la Corte únicamente está ejerciendo su mandato conforme a la Convención, en casos de extrema gravedad y urgencia que requieren medidas de protección para evitar daños irreparables a las personas.

6. Que el artículo 1.1 de la Convención establece la obligación general que tienen los Estados Partes 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 cumplimiento de esa obligación de garantía, el Estado Parte tiene la obligación *erga omnes* de proteger a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción. Como lo ha dicho la Corte, tal obligación general se impone no sólo en relación con el poder del Estado sino también en relación con actuaciones de terceros particulares².

¹ Cfr. *Caso el Internado Judicial de Monagas ("La Pica")*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 9 de febrero de 2006, considerando séptimo; *Caso de las Penitenciarías de Mendoza*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de junio de 2005, considerando quinto, y *Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de marzo de 2005, considerando quinto.

² Cfr., en ejercicio de su función contenciosa, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párrs. 113 y 114; *Caso de la "Masacre de Mapiripán"*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párrs. 111 y 112; *Caso de la Comunidad Moiwana*. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 211; *Caso Tibi*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 108; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 91; *Caso 19 Comerciantes*. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, párr. 183; *Caso Maritza Urrutia*. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párr. 71; *Caso Bulacio*.

7. Que esta Corte ha considerado que el Estado se encuentra en una posición especial de garante con respecto a las personas privadas de libertad y centros penitenciarios o de detención, en razón de que las autoridades penitenciarias ejercen un control total sobre éstas³. Además, “[u]na de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, con el objetivo de proteger y garantizar el derecho a la vida y a la integridad personal de las personas privadas de libertad, es la de [procurar] a éstas las condiciones mínimas compatibles con su dignidad mientras permanecen en los centros de detención”⁴.

8. Que durante la vigencia de estas medidas provisionales, según la información presentada por la Comisión, los representantes y el Estado, las personas privadas de libertad en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y en la unidad Gustavo André de Lavalle, así como las personas que se encuentren en el interior de éstas, continúan siendo objeto de situaciones que ponen en riesgo, o han directamente afectado, su vida e integridad personal. En particular, de la información aportada surge que, a pesar de la buena fe y los esfuerzos desplegados por autoridades estatales, durante el año 2005 y hasta el presente han continuado ocurriendo graves actos de violencia y han muerto cuatro personas en el primero de aquéllos centros penitenciarios, en circunstancias aún no determinadas plenamente; se han dado motines en los que se alega que la fuerza utilizada para develarlos ha sido excesiva y durante los cuales los internos han resultado heridos y/o han sufrido diversos tipos de vejaciones; y, en general, se mantienen el hacinamiento y las deficientes condiciones de detención a lo interno de dichos centros. Tal como fue enfatizado por la Comisión, no se ha erradicado el riesgo de muerte violenta, las investigaciones adelantadas no han producido resultados concretos y subsisten las deficientes condiciones de seguridad y control internos, inclusive la falta de separación de presos por categorías y la continuidad del ingreso y posesión de armas a lo interno de los centros penitenciarios. Estas situaciones, además de haber sido referidas expresamente durante la audiencia pública celebrada el día de hoy en Brasilia (*supra* Visto 50), y algunas haber sido advertidas por Juzgados de Ejecución de la Pena al resolver recursos de hábeas corpus, prevalecen a pesar de la vigencia de las medidas provisionales anteriormente ordenadas por la Corte.

Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C No. 100, párr. 111, y *Caso Juan Humberto Sánchez*. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 81. Ver también, en función consultiva, *cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03, párr. 140. Además, al haber ordenado medidas provisionales, *cfr. Caso el Internado Judicial de Monagas (“La Pica”)*, *supra* nota 1, considerando décimo sexto; *Caso de los Niños y Adolescentes Privados de Libertad en el “Complejo do Tatuapé” de FEBEM. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de noviembre de 2005, considerando décimo cuarto; *Caso de las Penitenciarías de Mendoza*. Medidas Provisionales. Resolución de 18 de junio de 2005; *Caso del Pueblo Indígena Sarayaku*. Medidas Provisionales. Resolución de 6 de julio de 2004; *Caso de la Comunidad Kankuamo*. Medidas Provisionales. Resolución de 5 de julio de 2004; *Caso de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó*. Medidas Provisionales. Resolución de 6 de marzo de 2003. p. 169; *Caso de la Comunidad de Paz de San José Apartadó*. Medidas Provisionales. Resolución de 18 de junio de 2002. p. 141, y *Caso de la Cárcel de Urso Branco*. Medidas Provisionales. Resolución de 18 de junio de 2002. p. 53.

³ *Cfr. Caso el Internado Judicial de Monagas (“La Pica”)*, *supra* nota 1, considerando décimo primero; *Caso de los Niños y Adolescentes Privados de Libertad en el “Complejo do Tatuapé” de FEBEM*, *supra* nota 2, considerando décimo séptimo, y *Caso de las Penitenciarías de Mendoza*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de junio de 2005, considerando décimo primero.

⁴ *Cfr. Caso de las Penitenciarías de Mendoza*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de junio de 2005, considerando séptimo, y *Caso “Instituto de Reeducación del Menor”*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 159.

9. Que la Corte ya ha establecido que la responsabilidad internacional de los Estados, en el marco de la Convención Americana, surge en el momento de la violación de las obligaciones generales, de carácter *erga omnes*, de respetar y hacer respetar –garantizar– las normas de protección y de asegurar la efectividad de los derechos allí consagrados en toda circunstancia y respecto de toda persona, recogidas en los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado⁵. De estas obligaciones generales derivan deberes especiales, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre. En efecto, el artículo 1.1 de la Convención impone a los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y garantía de los derechos, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho Internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad internacional en los términos previstos por la misma Convención y según el Derecho Internacional general⁶.

10. 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 de los Estados, respaldado por la jurisprudencia internacional, los Estados deben cumplir sus obligaciones convencionales de buena fe (*pacta sunt servanda*). El incumplimiento de una orden de adopción de medidas provisionales dictada por el Tribunal durante el procedimiento ante la Comisión y ante la Corte puede generar la responsabilidad internacional del Estado⁷.

11. Que este Tribunal es consciente de que el alivio y corrección de la situación planteada en las penitenciarías de Mendoza es un proceso a corto, mediano y largo plazo, que requiere de un conjunto de acciones por parte de autoridades federales y provinciales, de carácter administrativo, judicial y eventualmente legislativo, en orden a subsanar las condiciones carcelarias y de detención. No obstante, ante la orden de esta Corte de adopción de medidas provisionales, cuyo objeto es la protección de la vida e integridad de las personas detenidas en aquellos centros penitenciarios y de quienes se encuentren al interior de los mismos, el Estado no puede alegar razones de derecho interno para dejar de tomar medidas firmes, concretas y efectivas en cumplimiento de las medidas ordenadas, de modo que no se produzca ninguna muerte más. Tampoco puede el Estado alegar la descoordinación entre autoridades federales y provinciales para evitar las muertes y actos de violencia que han continuado ocurriendo durante la vigencia de éstas. Más allá de la estructura unitaria o federal del Estado Parte en la Convención, ante la jurisdicción internacional es el Estado como tal el que comparece ante los órganos de supervisión

⁵ Cfr. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello*, supra nota 2, párr. 111; *Caso de la "Masacre de Mapiripán"*, supra nota 2, párr. 111, y *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 140.

⁶ Cfr. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello*, supra nota 2, párr. 111; *Caso de la "Masacre de Mapiripán"*, supra nota 2, párr. 108, y *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyaury*, supra nota 2, párr. 72.

⁷ Cfr. *Caso de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de febrero de 2006, considerando séptimo; *Casos Hilaire, Constantine, Benjamín y otros*. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párrs. 196 a 200. Ver también *Caso James y otros. Medidas Provisionales*. Resolución de 25 de mayo de 1999. Serie E No. 2, Resolutivo 2(b); Resoluciones de 14 de junio de 1998 y 29 de agosto de 1998 y 25 de mayo de 1999; Resolución de 16 de agosto de 2000. Serie E No. 3, vistos 1 y 4; y Resolución de 24 de noviembre de 2000. Serie E No. 3, visto 3.

de aquel tratado y es éste el único obligado a adoptar las medidas. La falta de adopción por el Estado de las medidas provisionales compromete la responsabilidad internacional del mismo.

12. Que en las circunstancias del presente caso, las medidas que se adopten deben incluir aquellas orientadas directamente a proteger los derechos a la vida e integridad de los beneficiarios, tanto en sus relaciones entre sí como con las autoridades penitenciarias y gubernamentales. En particular, y en atención a lo expresado por las partes durante la audiencia pública celebrada el día de hoy en Brasilia (*supra* Visto 50), es imprescindible que el Estado adopte, en forma inmediata e inexcusable, las medidas necesarias y efectivas para erradicar concretamente los riesgos de muerte violenta y de graves atentados contra la integridad personal, particularmente en relación con las deficientes condiciones de seguridad y control internos de los reclusorios. Entre las medidas por implementar, sin perjuicio de la adopción de las demás referidas anteriormente (*supra* Visto 5) y las demás que resulten pertinentes, destacan las siguientes:

- el incremento del personal penitenciario destinado a garantizar la seguridad en los establecimientos;
- la eliminación de armas dentro de los establecimientos;
- la variación de los patrones de vigilancia de manera tal que asegure el adecuado control y la presencia efectiva del personal penitenciario en los pabellones;
- las identificadas como medidas de aplicación inmediata para las “mejoras progresivas en las condiciones de detención” (*supra* Visto 5), y
- la reactivación inmediata de la llamada “comisión de seguimiento” (*supra* Vistos 5 y 12).

13. Que para estos efectos, la Corte estima de suma importancia que las medidas se implementen en coordinación efectiva y transparente entre autoridades provinciales y federales, con la participación de los entes con competencias para proveer criterio técnico en la determinación de las medidas inmediatas destinadas a superar la situación que han motivado las presentes medidas provisionales.

14. Que el deber de informar a la Corte sobre la implementación de las medidas constituye una obligación de carácter dual que requiere para su efectivo cumplimiento la presentación formal de un documento en plazo y la referencia material específica, cierta, actual y detallada de los temas sobre los cuales recae dicha obligación⁸. El incumplimiento de este deber estatal es especialmente grave, dada la naturaleza jurídica de estas medidas⁹. Si bien el Estado ha presentado en tiempo y forma la mayoría de los informes requeridos, se hace necesario que en adelante continúe informando a la Corte concreta y específicamente acerca de los

⁸ Cfr., *inter alia*, Caso de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó, *supra* nota 7, considerando décimo sexto; Caso Luisiana Ríos y otros (Radio Caracas Televisión – RCTV). Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 12 de septiembre de 2005, considerando décimo séptimo, y Caso Luis Uzcátegui. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de diciembre de 2003, considerando décimo segundo.

⁹ Cfr., *inter alia*, Caso de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó, *supra* nota 7, considerando décimo sexto; Caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, *supra* nota 1, considerando duodécimo, y Caso de las Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de marzo de 2005, considerando décimo primero.

resultados obtenidos en la implementación de las medidas. Es fundamental que las medidas prioritarias señaladas en el Considerando 12 se reflejen en informes estatales que contengan los medios, acciones y objetivos determinados por el Estado en función de las específicas necesidades de protección de los beneficiarios de las mismas, de manera que le den sentido concreto y de continuidad a esos informes. En este sentido, es particularmente importante el rol de supervisión que corresponde a la Comisión Interamericana, para dar un adecuado y efectivo seguimiento a la implementación de las medidas ordenadas.

15. Que por todo lo anterior es procedente mantener vigentes las medidas provisionales, en virtud de las cuales el Estado tiene la obligación de proteger la vida y la integridad de todas las personas privadas de libertad en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y en la unidad Gustavo André, de Lavalle, así como de todas las personas que se encuentren en el interior de éstas, en particular a través de, entre otras, las medidas señaladas en la anterior y presente Resoluciones (*supra* Vistos 3 y 6). En este punto, la Corte destaca que, durante la audiencia celebrada el día de hoy en Brasilia (*supra* Visto 50), los representantes, la Comisión y el Estado coincidieron en que la situación de los reclusorios no ha mostrado mejorías tangibles y en la necesidad de mantener la vigencia de las mismas.

POR TANTO:

LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

en uso de las atribuciones que le confieren el artículo 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 25 y 29 de su Reglamento,

RESUELVE:

1. Requerir al Estado que adopte, en forma inmediata e inexcusable, las medidas provisionales que sean necesarias y efectivas para proteger eficazmente la vida e integridad de todas las personas privadas de libertad en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y en la unidad Gustavo André, de Lavalle, así como de todas las personas que se encuentren en el interior de éstas, en particular para erradicar los riesgos de muerte violenta y las deficientes condiciones de seguridad y control internos en los reclusorios, según lo dispuesto en los Considerandos 11 y 12 de la presente Resolución.
2. Requerir al Estado que, para asegurar el efecto útil de las medidas provisionales ordenadas, las implemente en coordinación efectiva y transparente entre autoridades provinciales y federales, en los términos de los Considerandos 11 y 13 de la presente Resolución.
3. Requerir al Estado que informe concreta y específicamente a la Corte Interamericana, cada dos meses a partir de su último informe, sobre las providencias adoptadas para cumplir con todo lo ordenado por este Tribunal. En particular, es fundamental que la adopción de las medidas prioritarias señaladas en la presente Resolución se refleje en informes que contengan resultados concretos en función de las específicas necesidades de protección de los beneficiarios de las mismas, según lo señalado en el Considerando 14 de la presente Resolución. En este sentido, es particularmente importante el rol de supervisión que corresponde a la Comisión

Interamericana, para dar un adecuado y efectivo seguimiento a la implementación de las medidas ordenadas.

4. Requerir a los representantes de los beneficiarios y a la Comisión Interamericana que presenten sus observaciones a dichos informes del Estado en un plazo de cuatro y seis semanas, respectivamente, contadas a partir de la recepción de los referidos informes del Estado.

5. Notificar la presente Resolución a la Comisión Interamericana, a los representantes y al Estado.

Los Jueces García Ramírez y Cançado Trindade hicieron conocer a la Corte sus Votos Razonados y el Juez García-Sayán hizo conocer a la Corte su Voto Concurrente, los cuales acompañan a esta Resolución.

Sergio García Ramírez
Presidente

Alirio Abreu Burelli

Oliver Jackman

Antônio A. Cançado Trindade

Manuel E. Ventura Robles

Diego García-Sayán

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Sergio García Ramírez
Presidente

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

VOTO RAZONADO DEL JUEZ SERGIO GARCÍA RAMÍREZ A LA RESOLUCIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DEL 30 DE MARZO DE 2006, SOBRE MEDIDAS PROVISIONALES EN EL CASO DE LAS PENITENCIARIÁS DE MENDOZA

1. De nueva cuenta se plantean ante la Corte Interamericana, por lo pronto a través de una solicitud --reiterada y quizás esperanzada, todavía--, los gravísimos problemas que se abaten sobre las prisiones de muchos países. En la especie se trata, una vez más, de los reclusorios de Mendoza, pero antes de ahora --¿y después?-- han aparecido cuestiones de idéntica naturaleza con respecto a muchos reclusorios americanos y sus infortunados habitantes. Sobre esto volverá la Corte, en breve, cuando conozca en audiencia pública --en el XXVIII Período Extraordinario de Sesiones que habrá de celebrarse en Buenos Aires--, el *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*, a título de asunto contencioso.

2. El perfil de los temas llevados ante la jurisdicción de la Corte, como casos contenciosos o medidas provisionales, pone de manifiesto la presencia y el crecimiento del drama carcelario, que a menudo se traduce en violaciones insoportables, desmesuradas, de los derechos humanos de quienes se hallan privados de la libertad, e incluso de otras personas que viven y padecen en torno a aquéllas en la vecindad de las "casas de los muertos". No es posible dejar de lado, minimizar, desatender este ámbito de violaciones actuales o potenciales. Todas requieren atención urgente, es verdad, pero en estas hipótesis la urgencia parece tener un acento especial, característico, que crece y desborda los proyectos elaborados para enfrentarla y resolverla. Afecta a centenares o millares de seres humanos, cuyos bienes corren incesante peligro o sufren daños constantes.

3. Por lo anterior, en el Informe que presenté el 10 de marzo de este mismo año, en nombre de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Organización de los Estados Americanos, destiné un párrafo específico, excepcionalmente, a llamar la atención de los distinguidos delegados --es decir, de los Estados ahí representados-- sobre la cuestión que ahora nos preocupa. Dije en ese Informe que: "(e)n diversos casos se ha observado que existe una verdadera crisis en el sistema de reclusorios para adultos y menores de edad. Esta crisis se traduce en extremada violencia y genera riesgos constantemente señalados. La Corte ha dictado resoluciones sobre medidas provisionales en las que se formulan diversas observaciones a este respecto y se urge a las autoridades a revisar a fondo el sistema de reclusorios. Parece indispensable que la Organización y los Estados dediquen especial atención al examen de este problema y provean soluciones inmediatas y progresivas, según las circunstancias". Al expresarme en esos términos mencioné los supuestos que sustentaban la preocupación manifestada: en 2005, la Corte dictó medidas provisionales en varios casos concernientes a reclusorios: *Penitenciarías de Mendoza* (Argentina) y *Complexo do Tatuapé de FEBEM* (Brasil). En 2006 adoptó medidas provisionales en el caso de la *Cárcel de La Pica* (Venezuela).

4. Pocos días después de la presentación de aquel Informe se suscitaron nuevos acontecimientos en los reclusorios de Mendoza --o bien, se mantuvieron los antiguos hechos, con características de extrema gravedad y urgencia y riesgo de daños irreparables para las personas--, que han dado materia a la audiencia que se realizó en el XXVII Período Extraordinario de Sesiones de la Corte Interamericana en Brasilia, que

corre en la línea abierta por la memorable audiencia acerca del mismo tema en el Período Extraordinario de Sesiones de Asunción, Paraguay, hace cerca de un año.

5. En este punto conviene hacer un deslinde entre las categorías de individuos privados de libertad y los problemas que éstos padecen. Por un lado hay que mencionar a los detenidos, sujetos a la investigación de reales o supuestos delitos; por otro, a los inculpados que se hallan en prisión preventiva --los "presos sin condena", cuyo número, como proporción del conjunto de reclusos, es verdaderamente excesivo--; y finalmente, a los reos que cumplen condenas impuestas por las autoridades judiciales y se hallan sujetos, en tal virtud, a la "prisión punitiva", no sólo cautelar o preventiva. Dejo aparte a otros sujetos sometidos a internamiento por motivos diferentes: los enfermos mentales, por ejemplo, y los menores de edad a quienes se aplican --racional o irracionalmente-- medidas institucionales.

6. Este amplio conjunto de personas se halla en ese filo de la navaja, esa región sombría en la que entran en contacto --y colisión, con la mayor frecuencia-- el ser humano y el Estado; dos contendientes con muy distinta fuerza y diferentes títulos, que inmediatamente parecen descalificar a uno y avalar a otro, para múltiples efectos. Aquél es visto como "enemigo social", "sujeto peligroso", "castigado" o "segregado", cuyos derechos y poderes se hallan restringidos, sujetos a control y sospecha; el otro es apreciado como defensor de las instituciones y administrador de la ley y los castigos, que opera en nombre de la sociedad y explica el desempeño de la fuerza. Nos hallamos, pues, en lo que he denominado la "zona crítica" de los derechos humanos, donde éstos corren inmenso riesgo y el ser humano puede naufragar en definitiva.

7. En el presente caso no abordo los problemas de la investigación violatoria de derechos, a la que se ha referido la Corte en numerosos pronunciamientos, sino los de la "vida en prisión": los sucesos del cautiverio en la hora del proceso o la ejecución de penas. Se trata, en cierto modo, de afectación masiva y crónica de los derechos, a diferencia de la mayoría de las transgresiones que ocurren en otros espacios, que afectan a un individuo o a unos cuantos y se consuman o agotan en un breve período. Las que aparecen en los reclusorios son colectivas e inagotables. Obviamente, la vida en prisión no se halla extraída --como si fuera tierra de nadie; espacio para la exclusión de los derechos y los consecuentes deberes-- del imperio de la justicia. Vuelvo a citar a Carnelutti, en su obra admirable *Las miserias del proceso penal*: "la penitenciaría está comprendida, con el tribunal, en el palacio de justicia". ¿Pero verdaderamente lo está, más allá de la declaración animosa del eminente jurista?

8. En la audiencia pública sobre el estado que guardan las penitenciarías de Mendoza, que nadie defendió y sobre las que se aportaron noticias, comentarios, críticas y propuestas, tanto las partes como los integrantes de la Corte --entre ellos yo mismo, espontáneamente y a solicitud de una de aquéllas-- formulamos consideraciones destinadas a nutrir nuestra reflexión, pero sobre todo a impulsar la ejecución de medidas apremiantes por parte de las autoridades correspondientes.

9. En este caso, como en otros similares, llamé la atención acerca de algunos datos en la historia "natural" --digamos-- de la consideración estatal sobre las prisiones. Finalmente, éstas han salido de la tiniebla en la que deliberadamente se les mantuvo y ahora exponen a la vista de todos, en mayor o menor medida, sus horrores, sus paradojas, sus desaciertos; la suma de usos carcelarios, que son otros tantos abusos sobrecogedores; la deficiencia de establecimientos y custodios --en contraste con la aparente bondad de muchas normas-- y la reiterada comisión de delitos y faltas tanto

por los agentes de la autoridad a cargo de la custodia y el "tratamiento", como por los codetenidos cuya violencia debiera prevenir, enfrentar y contener el Estado.

10. Al Estado competen deberes de custodia, derivados de su posición especial de garante con respecto a los reclusos, que corren por doble vía: con respecto a los agentes del propio Estado y con respecto a los terceros, pues las obligaciones públicas abarcan todas las conductas que pudieran mellar derechos de los internos; esto es, se operan *erga omnes*. En fin de cuentas, si el Estado no brinda esta protección general, ¿quién puede asegurarla a quienes han sido desprovistos de la libertad y no cuentan con capacidad de defensa? ¿A quién incumbe el deber de protección de los derechos de los reclusos, entregados de *jure* y de *facto* a las manos de los custodios, es decir, amparados por la responsabilidad política, ética y jurídica del poder público que los recluye y controla minuciosamente su existencia?

11. En la hora más oscura de la vida de las prisiones, los dramas carcelarios no interesaron a los tribunales, como no se tratara de la instrucción de procesos en contra de reclusos por la posible comisión de nuevos delitos *intra muros*. Pero esta no fue, propiamente, "atención judicial penitenciaria". Comenzó a serlo cuando el reo dejó de ser --formal o materialmente-- "cosa de la administración" y ganó terreno el principio de legalidad en la custodia y la ejecución de penas, tras haberlo conquistado, mucho tiempo antes, en la formulación de los tipos y las consecuencias jurídicas y en el establecimiento de los tribunales y la regulación del enjuiciamiento. La legalidad ejecutiva se sumó, aunque débilmente --muy débilmente-- a la legalidad penal y procesal. Su abanderado fue el juez de ejecución de penas, una figura tutelar del Derecho en los derechos de los reclusos.

12. Los datos de la prisión, que militan contra los designios constitucionales y desafían los valores y principios acogidos en las leyes fundamentales --que no exceptúan a nadie: ni a los delincuentes ni a los prisioneros--, motivaron el ingreso de la jurisdicción constitucional en este ámbito. No se trata de que los jueces de constitucionalidad administren las prisiones --como alguna vez se ha criticado, erróneamente--, sino de que también en las cárceles rijan el Estado de Derecho proclamado por la ley suprema y se preserven los valores de la sociedad democrática, sin perjuicio de poder punitivo del Estado, ejercido con mesura, legitimidad, humanidad, eficacia y transparencia. No han faltado retrocesos en esta marcha saludable; como sea, queda en claro que el control de constitucionalidad de los actos de la autoridad no se desvanece frente a las murallas de las prisiones, las rejas de las celdas o el arbitrio de los ejecutores.

13. Tiempo después, los temas de la prisión llegaron a los tribunales internacionales de derechos humanos. Nos hallamos en ese estadio, que no excluye los otros, sino cumple también aquí la función característica de las jurisdicciones internacionales con respecto a las nacionales: subsidiaria o complementaria. La Convención Americana sobre Derechos Humanos contiene disposiciones aplicables a los reclusos, sea en detención, sea en cárcel preventiva, sea en prisión punitiva, y bajo esas disposiciones se solicita --como en el presente caso-- la intervención del Tribunal Interamericano.

14. Por supuesto, la solución de los problemas de la vida carcelaria --vida contra natura, sembrada de paradojas y asediada por la crítica demoledora de las nuevas corrientes a propósito del control social-- no es fácil ni inmediata; demanda gran concurso de instrumentos --desde normativos hasta financieros--, reunidos y conducidos por una voluntad muy firme. En la audiencia celebrada en Brasilia sobre las penitenciarías de Mendoza se inquirió acerca de los medios para resolver a fondo y de

veras el problema de esos reclusorios. Lo que se diga de ellos se puede decir de muchos otros, en países centrales o federales: acción enérgica, coordinada, inmediata, sostenida. Las medidas paliativas jamás serán suficientes. La ausencia de coordinación --que no se justifica en ningún caso, ni siquiera bajo organizaciones federales, que poseen los medios constitucionales e institucionales para establecer frentes comunes en este campo, como en los restantes-- siembra el camino de obstáculos y deja grandes vacíos que ocupa la violencia. El diferimiento de las medidas y el receso en la marcha cosechan pésimos frutos: multiplicación de violaciones.

15. En la audiencia realizada un año atrás en la ciudad de Asunción, los participantes suscribieron un acuerdo constructivo. Ciertamente los derechos de unos y los deberes de otros no provienen de ese acuerdo, establecido de buena fe, a instancia de la Corte Interamericana. Tienen su fuente en el derecho constitucional interno y en las normas del Derecho internacional de los derechos humanos, recogidas en la resolución de la Corte sobre medidas provisionales, que no pueden ser relevadas por convenios entre partes. Sin embargo, me parece pertinente --y así lo hago en lo personal-- destacar la importancia del acuerdo porque puso de manifiesto una voluntad jurídica positiva y alentó el acercamiento entre quienes se hallaban en posiciones encontradas. El entendimiento contribuye a la eficacia del derecho; logra más, mucho más, en ocasiones, que el solemne arbitrio de la norma o el pronunciamiento judicial. Por ende, quiero rescatar el espíritu de ese acuerdo, su componente moral y jurídico, su valor intrínseco. Mantenerlo contribuirá a la solución del conflicto; desdeñarlo o soslayarlo no aportará ventaja alguna. Estimo que debemos seguir construyendo las nuevas etapas de la solución sobre el cimiento que aún aportan las buenas voluntades comprometidas.

16. En la audiencia de Brasilia que condujo a la resolución sobre medidas provisionales que acompañó con este *Voto*, se aludió a la necesidad de examinar y emprender medidas de diverso carácter, algunas sumamente complejas y desde luego relevantes, que implican reformas constitucionales, revisiones de la estructura del proceso y erogaciones considerables. Por supuesto, no niego la conveniencia de analizar todo lo que sea digno de análisis y reformar todo lo que requiera reforma para mejorar la impartición de la justicia y la ejecución de sus fallos. Enhorabuena que se haga. Sin embargo, insisto en la necesidad de distinguir entre lo que puede aguardar --en una espera laboriosa, se entiende-- y lo que no admite demora. Aplazar la atención de problemas críticos hasta que se resuelvan cuestiones estructurales y otras materias de gran calado, dejaría al garete la tutela inmediata de bienes preciosos: la vida y la integridad de los reclusos.

17. En mi intervención en la audiencia de Brasilia me permití recurrir a ciertos hechos antiguos en la experiencia de las instituciones penales en mi país, México. Cuando se discutió la Constitución Federal, entre 1856 y 1857, los diputados constituyentes se enfrentaron al tema de la pena, enlazado con el panorama de la delincuencia y la seguridad pública, ciertamente muy grave en aquellos años del siglo XIX. En el debate chocaron los sostenedores --de mala gana, hay que decirlo-- de la pena capital y los patrocinadores del abolicionismo inmediato y absoluto. Aunque prevalecía en el Congreso la convicción de que se debía suprimir la pena de muerte, continuamente surgía el temor de hacerlo, porque la república no contaba con un instrumento que la sustituyese: el sistema penitenciario, apenas en ciernes.

18. Finalmente se optó, en una suerte de transacción, por retener la pena capital y encomendar al poder administrativo el establecimiento del sistema penitenciario a fin de lograr, como todos deseaban, la supresión de aquélla. En consecuencia, el artículo

23 de la nueva Constitución se limitó a decir: "Para la abolición de la pena de muerte, queda a cargo del poder administrativo el establecer, a la mayor brevedad, el régimen penitenciario". La pena de muerte fue finalmente retirada de la Constitución en el año 2005, ciento cincuenta años después del debate en el Congreso de 1857. Siempre me ha parecido lamentable subordinar medidas necesarias, justificadas y accesibles a la obtención de metas más o menos lejanas, dejando en mora el cumplimiento de ciertos deberes inaplazables.

19. Esto no debiera ocurrir en los casos de las prisiones cuyos habitantes aguardan -- ya desesperadamente; pero no sólo los reclusos: también una buena parte de la sociedad, contrariada-- la actuación del Estado que garantice ahora mismo sus más preciados bienes. ¿Cómo decir que será preciso resolver primero las reformas constitucionales necesarias para coordinar las obligaciones de la Federación con los deberes de las provincias, o que ante todo habrá que revisar ciertos extremos del enjuiciamiento acusatorio para impulsar la diligencia de los procesos, o que antes de evitar el ingreso de armas a las cárceles, clasificar razonablemente a sus habitantes o establecer el orden en la vida interna habrá que cumplir una reforma fiscal que provea mayores recursos para la modernización de las cárceles?

20. Favorezco la realización de debates sobre los lineamientos constitucionales del Derecho y del enjuiciamiento penal. De hecho, en toda América se ha animado una gran deliberación en torno a estos temas. Pero ningún debate, por relevante e intenso que sea, ninguna deliberación, por importante y necesaria que resulte, ninguna medida de reordenación penitenciaria --trabajo, educación, clasificación, salud, etcétera--, por indispensable que se vea, debiera detener un segundo la adopción de medidas serias y suficientes para asegurar la vida y la integridad de los reclusos. Si nos hallamos ante medidas provisionales, la lógica de esta figura jurídica y la demanda de la realidad sublevada exigen esas medidas, ante todo, sin condición ni preámbulo, y sin perjuicio de reflexionar y ejecutar inmediatamente todas las otras que conduzcan a la gran reforma penitenciaria.

21. De ahí que una vez más insista en la opinión que expuse en mi *Voto* acerca de las medidas provisionales adoptadas por la Corte Interamericana en relación con la cárcel del *Urso Branco*, en Rondônia, Brasil, el 7 de julio de 2004, expresión que reproduce en el *Voto* que emití sobre las medidas correspondientes a las *Penitenciarías de Mendoza*, el 18 de junio de 2005: "Bien que haya reforma penitenciaria, se expida una nueva legislación de la materia, se provea a la clasificación de los internos, se modernicen las instituciones penitenciarias, se haga un cuidadoso reclutamiento de los funcionarios encargados de la custodia y ejecución de penas, existan sustitutos adecuados para la pena de prisión, se franquee la visita a los presos en condiciones dignas, haya servicio médico que preserve la salud de los reclusos, se establezcan centros escolares, talleres y unidades de trabajo. Todo eso, y más todavía, es absolutamente indispensable, porque refleja los estándares actuales en materia de privación de la libertad, cautelar o penal, medida severamente cuestionada en la actualidad. Pero nada de eso, que es preciso realizar cuanto antes, puede suplir la inmediata adopción de las medidas necesarias para evitar que se presente una sola muerte más en la Cárcel de Urso Branco".

21. En suma --añadí en mi *Voto* del 18 de junio de 2005--, "ni una muerte más, ni una lesión más. Esta obligación es inmediata y terminante. No admite excusa ni demora. Otras pueden cumplirse en determinado plazo, siempre con diligencia, mediante acciones sucesivas; producirán resultados graduales, paulatinos. Lo entiendo, por las características de estas otras medidas. Pero no podrá haber espera

alguna en la tutela de la vida y la integridad. Este deber no acepta cumplimiento progresivo”.

Sergio García Ramírez
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

VOTO RAZONADO DEL JUEZ A.A. CANÇADO TRINDADE

1. Al concurrir a la adopción, en esta ciudad de Brasilia, de la presente Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante la cual el Tribunal ordena nuevas Medidas Provisionales de Protección en beneficio de todas las personas privadas de libertad en las *Penitenciarías de Mendoza* en Argentina, me veo en la obligación de retomar dos razonamientos personales en cuya construcción conceptual he estado empeñado hace tiempo en el seno de esta Corte. El primero se refiere a las obligaciones *erga omnes* de protección bajo la Convención Americana (teniendo presente la necesidad de contener y prevenir la situación de violencia crónica intra-prisional), obligaciones éstas que han sido objeto de numerosos Votos que he anteriormente presentado en el seno de esta Corte¹⁰; y el segundo atañe a lo que me permito denominar la *responsabilidad autónoma* del Estado en relación con las medidas provisionales de protección bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El campo estará entonces abierto para la presentación de las lecciones que me permito extraer de la audiencia pública ante la Corte Interamericana recién concluida aquí en Brasilia, y de la conclusión del presente Voto Razonado.

2. Lo hago, como siempre, bajo la presión despiadada y agotadora del tiempo, pocas horas después de la realización de la audiencia pública el día de hoy (30.03.2006) ante la Corte Interamericana en la ciudad de Brasilia, Brasil, sobre el presente caso de las *Penitenciarías de Mendoza* en Argentina, en medio a condiciones laborales típicas de la Organización de los Estados Americanos (OEA), - marcadas por muchos discursos y pocos recursos, - muy poco propicias a la meditación. Afortunadamente, en medio de las audiencias públicas de la Corte en Brasilia, logré encontrarme con el silencio, este fiel compañero, en los intervalos de dichas audiencias y actos protocolarios, para reflejar en la tan necesaria y reconfortante soledad sobre cómo avanzar en el presente dominio de protección en materia de medidas provisionales, en beneficio de los justiciables encarcelados.

I. Las Obligaciones *Erga Omnes* de Protección bajo la Convención Americana y el *Drittwirkung*.

¹⁰. V.g., mis otros Votos Concurrentes en las Resoluciones de Medidas Provisionales de Protección adoptadas por la Corte en los casos de la *Comunidad de Paz de San José de Apartadó versus Colombia* (del 18.06.2002 y 15.03.2005), de las *Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó versus Colombia* (del 06.03.2003 y 15.03.2005), del *Pueblo Indígena Kankuamo versus Colombia* (del 05.07.2004), del *Pueblo Indígena de Sarayaku versus Ecuador* (del 06.07.2004 y del 17.06.2005), y del *Cárcel de Urso Branco versus Brasil* (del 07.07.2004), de la *Emisora de Televisión 'Globovisión' versus Venezuela* (del 04.09.2004), de las *Penitenciarías de Mendoza versus Argentina* (del 18.06.2005), de los *Niños y Adolescentes Privados de Libertad en el Complejo del Tatuapé de FEBEM versus Brasil* (del 30.11.2005). Cf., asimismo, v.g., sobre el mismo tema de las medidas *erga omnes* de protección, mis anteriores Votos Razonados en las Sentencias sobre el fondo, del 24.01.1998, y sobre reparaciones, del 22.01.1999, en el caso *Blake versus Guatemala*; y mi Voto Razonado en el caso *Las Palmeras versus Colombia* (Sentencia sobre excepciones preliminares, del 04.02.2000). Y cf., más recientemente, sobre el mismo tema, mis Votos Razonados en los casos de la *Masacre de Mapiripán versus Colombia* (Sentencia del 15.09.2005) y de la *Masacre de Pueblo Bello versus Colombia* (Sentencia del 31.01.2006), así como mi extenso Voto Concurrente en la Opinión Consultiva n. 18 sobre la *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados* (del 17.09.2003); entre otros.

3. En mi Voto Concurrente en el caso de la *Comunidad de Paz de San José de Apartadó* (Resolución del 18.06.2002), me permití señalar que la obligación de protección por parte del Estado no se limita a las relaciones de éste con las personas bajo su jurisdicción, sino también, en determinadas circunstancias, se extiende a las relaciones entre particulares; trátase de una auténtica obligación *erga omnes* de protección, en favor, en el presente caso, de todas las personas reclusas en las *Penitenciarías de Mendoza*. Como ponderé en aquel Voto, así como en mi Voto Concurrente en la anterior Resolución de la Corte (del 18.06.2005) en el presente caso de las *Penitenciarías de Mendoza* - y lo reitero en este Voto Razonado, - estamos, en última instancia, ante una obligación *erga omnes* de protección por parte del Estado de todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción.

4. Esta obligación crece en importancia en una situación de violencia e inseguridad permanentes - enfatizadas en la recién concluida audiencia pública del 30.03.2006 - como la de las *Penitenciarías de Mendoza*, y la cual requiere claramente el reconocimiento de los efectos de la Convención Americana *vis-à-vis* terceros (el *Drittwirkung*), sin el cual las obligaciones convencionales de protección se reducirían a poco más que letra muerta. El razonamiento a partir de la tesis de la responsabilidad *objetiva* del Estado es, a mi juicio, - me permito aquí reiterar, - ineluctable, particularmente en un caso de medidas provisionales de protección como el presente, en beneficio de personas que se encuentran encarceladas, bajo la custodia del Estado.

5. Estamos ante una situación de extrema gravedad y urgencia, que abarca tanto acciones de órganos y agentes de la fuerza pública, como relaciones inter-individuales al interior de las cárceles. Tal como lo advertí en mi Voto Concurrente en el caso de las *Comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó* (Resolución del 06.03.2003), atinente a Colombia, hay una necesidad apremiante del "reconocimiento de los efectos de la Convención Americana *vis-à-vis* terceros (el *Drittwirkung*)", - propio de las obligaciones *erga omnes*, dado que, en circunstancias tanto de aquel caso como del *cas d'espèce*,

"la protección de los derechos humanos determinada por la Convención Americana, de ser eficaz, abarca no sólo las relaciones entre los individuos y el poder público, sino también sus relaciones con terceros (...). Ésto revela las nuevas dimensiones de la protección internacional de los derechos humanos, así como el gran potencial de los mecanismos de protección existentes, - como el de la Convención Americana, - accionados para proteger colectivamente los miembros de toda una comunidad, aunque la base de acción sea la lesión - o la probabilidad o iminencia de lesión - a derechos individuales" (párr. 4).

6. En la presente Resolución, la Corte ha expresamente reconocido las obligaciones *erga omnes* de protección bajo la Convención Americana, mediante las cuales los Estados Partes deben salvaguardar los derechos protegidos en las relaciones de todas las personas bajo su jurisdicción no sólo *vis-à-vis* el poder público sino también *vis-à-vis* las actuaciones de terceros particulares (*considerandum* 6). La Corte ha, además, recordado que, de las obligaciones generales consagradas en los artículos 1(1) y 2 de la Convención, derivan deberes específicos que tienen presentes tanto la condición personal como las situaciones circunstanciales en que se encuentren los individuos en cuestión, como sujetos del derecho tanto interno como internacional (*considerandum* 9); y la Corte invoca tanto las disposiciones convenciones como el derecho internacional general (*considerandum* 9), a mi modo de ver correctamente¹¹.

¹¹. Sobre este último punto, en particular, cf. A.A. Cançado Trindade, "La Convention Américaine relative aux Droits de l'Homme et le droit international général", in *Droit international, droits de l'homme*

II. La Responsabilidad Internacional *Autónoma* en Materia de Medidas Provisionales de Protección bajo la Convención Americana.

7. En la actualidad, en América Latina y el Caribe, casi 12 mil personas (incluyendo miembros de comunidades enteras) encuéntrase bajo la protección de medidas provisionales ordenadas por esta Corte¹². Éstas últimas se han expandido y asumido una considerable importancia en la última década, y se han transformado en una verdadera *garantía* jurisdiccional de carácter preventivo¹³. Y la Corte Interamericana, más que cualquier otro tribunal internacional contemporáneo, ha contribuido significativamente para su desarrollo tanto en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como en el Derecho Internacional Público contemporáneo.

8. Siendo así, no deja de causarme profunda preocupación constatar que un notable instituto jurídico, que ha salvado numerosas vidas y evitado otros daños irreparables a las personas, - titulares de los derechos protegidos bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos, - empieza a mostrarse insuficiente en ciertas situaciones-límite. Preocúpame profundamente que, en los cinco últimos años, como consecuencia directa del mundo crecientemente violento y deshumanizado en que vivimos, algunas personas que se encontraban bajo la protección de medidas provisionales ordenadas por ésta Corte, hayan, sin embargo, sido privadas arbitrariamente de su vida¹⁴. Esto requiere una reacción por parte del Derecho, para proteger a los amenazados e indefensos.

et juridictions internationales (eds. G. Cohen-Jonathan y J.-F. Flauss), Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 59-71.

¹². Sólo en el caso del *Pueblo Indígena Kankuamo versus Colombia*, son cerca de seis mil los beneficiarios de las medidas; en el caso de la *Comunidad de San José de Apartadó versus Colombia*, los beneficiarios son más de 1200; en los casos de las *Comunidades del Juguíamandó y Curbaradó versus Colombia*, los beneficiarios son más de dos mil; en el caso de la *Cárcel de Urso Branco versus Brasil*, casi 900 reclusos se benefician de las medidas; en el caso del *Pueblo Indígena Sarayaku versus Ecuador*, son cerca de 1200 los beneficiarios; entre varios otros casos.

¹³. Para un estudio de esta evolución, cf. A.A. Caçado Trindade, *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, vol. III, Porto Alegre/Brasil, S.A. Fabris Ed., 2003, pp. 80-83; A.A. Caçado Trindade, "Les Mesures provisoires de protection dans la jurisprudence de la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme", in *Mesures conservatoires et droits fondamentaux* (eds. G. Cohen Jonathan y J.-F. Flauss), Bruxelles, Bruylant/Nemesis, 2005, pp. 145-163; A.A. Caçado Trindade, "Les Mesures provisoires de protection dans la jurisprudence de la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme", 4 *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos* (2003) pp. 13-25; A.A. Caçado Trindade, "The Evolution of Provisional Measures of Protection under the Case-Law of the Inter-American Court of Human Rights (1987-2002)", 24 *Human Rights Law Journal - Strasbourg/Kehl* (2003), n. 5-8, pp. 162-168.

¹⁴. Ésto ha ocurrido, - paradójicamente, *pari passu* con la extraordinaria expansión de las Medidas Provisionales de Protección bajo la Convención Americana, - no solamente en el presente caso de las *Penitenciarías de Mendoza versus Argentina* (2005-2006), así como, v.g., en el caso de la *Comunidad de San José de Apartadó versus Colombia* (2002-2006), en el caso de *Eloisa Barrios y Otros versus Venezuela* (2005), en el caso de la *Cárcel de Urso Branco versus Brasil* (2004-2006), en el caso de las *Comunidades del Juguíamandó y Curbaradó versus Colombia* (2003-2006), en el caso de los *Niños y Adolescentes Privados de Libertad en el 'Complexo do Tatuapé' de la FEBEM versus Brasil* (2005-2006), y en el caso *James y Otros versus Trinidad y Tobago* (2000-2002).

9. En los casos en que esto ha ocurrido ha habido, de ese modo, un claro incumplimiento de las Medidas Provisionales de Protección ordenadas por la Corte, las cuales se revisten de un carácter, más que cautelar, verdaderamente *tutelar*. Sin perjuicio del fondo de los referidos casos (las alegadas o presuntas violaciones originales de la Convención Americana), ahí se han violado medidas tutelares, de carácter esencialmente preventivo, que efectivamente protegen derechos fundamentales, - casi siempre derechos inderogables, como el derecho a la vida, - en la medida en que buscan evitar daños irreparables a la persona humana como sujeto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y del Derecho Internacional Público contemporáneo.

10. Esto significa - y es ese el punto básico que me permito enfatizar en el presente Voto Razonado, tal como lo vengo haciendo en otros de mis Votos en el mismo sentido - que, sin perjuicio del fondo de los respectivos casos, *la noción de víctima emerge también en el nuevo contexto de las Medidas Provisionales de Protección*. No hay cómo eludir este punto, que me genera inquietud y preocupación. Por otro lado, se afirma, también en el presente contexto de prevención de daños irreparables a la persona humana, la centralidad de esta última¹⁵, aunque victimada.

11. Las Medidas Provisionales de Protección acarrear obligaciones convencionales para los Estados en cuestión, que se distinguen de las obligaciones que emanan de las respectivas Sentencias en cuanto al fondo de los casos respectivos. Hay efectivamente obligaciones emanadas de las Medidas Provisionales de Protección *per se*. Son ellas enteramente distintas de obligaciones que eventualmente se desprendan de una Sentencia de fondo (y, en su caso, reparaciones) sobre el *cas d'espèce*. Esto significa que las Medidas Provisionales de Protección constituyen un instituto jurídico dotado de *autonomía* propia, tienen efectivamente un *régimen jurídico* propio, lo que, a su vez, revela la alta relevancia de la dimensión *preventiva* de la protección internacional de los derechos humanos.

12. Tanto es así que, bajo la Convención Americana (artículo 63(2)), la responsabilidad internacional de un Estado puede configurarse por el incumplimiento de Medidas Provisionales de Protección ordenadas por la Corte, sin que el caso respectivo se encuentre, en cuanto al fondo, en conocimiento de la Corte (sino más bien de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos). Esto refuerza mi tesis, que me permito avanzar en este Voto Concurrente, en el sentido de que las Medidas Provisionales de Protección, dotadas que son de autonomía, tienen un régimen jurídico propio, y su incumplimiento genera la responsabilidad del Estado, tiene consecuencias jurídicas, además de destacar la posición central de la víctima (de dicho incumplimiento), sin perjuicio del examen y resolución del caso concreto en cuanto al fondo.

12. Además de la base convencional del artículo 63(2) de la Convención Americana, las Medidas Provisionales ante esta última se encuentran reforzadas por el deber general de los Estados Partes, bajo el artículo 1(1) de la Convención, de respetar y asegurar el respeto, sin discriminación, de los derechos protegidos, en beneficio de todas las personas bajo sus respectivas jurisdicciones¹⁶. Tengo la sensación de que, a pesar de todo lo que ha hecho esta

¹⁵. Cf. A.A. Cançado Trindade, *El Acceso Directo del Individuo a los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2001, pp. 9-104.

¹⁶. El amplio alcance de este deber general de garantía, - que abarca también las medidas provisionales de protección, - se encuentra analizado en mis recientes Voto Razonado (párrs. 15-21) en la Sentencia de la Corte en el caso de las *Niñas Yean y Bosico versus República Dominicana* (del 08.09.2005), Voto

Corte en pro de la evolución de las Medidas Provisionales de Protección, - e insisto, más que cualquier otro tribunal internacional contemporáneo, - todavía hay un largo camino que recorrer. Hay que salvar el legado ya considerable de dichas medidas bajo la Convención Americana.

14. Hay que fortalecer conceptualmente su régimen jurídico, en pro de las personas protegidas y de las víctimas de su incumplimiento (sin perjuicio del fondo de los casos respectivos). Ésto se impone con aún mayor vigor en situaciones - como la del presente caso de la *Comunidad de San José de Apartadó versus Colombia* - de repetición de actos de hostigamiento y agresión (e inclusive muerte) de personas que ya se encontraban bajo Medidas Provisionales de Protección de esta Corte, - actos éstos reveladores de un patrón creciente de amenazas y violencia. Esto se impone con todo vigor en el mundo deshumanizado y vacío de valores en que vivimos.

III. Lecciones de la Audiencia Pública de Brasilia ante la Corte Interamericana del 30 de Marzo de 2006.

15. En la supracitada audiencia pública ante esta Corte realizada el día de hoy, 30 de marzo de 2006, hace algunas horas, en la ciudad de Brasilia, en respuesta a preguntas que me permití formular a las Delegaciones tanto de los Representantes de los Beneficiarios de las Medidas como de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Estado, - que demostraron un espíritu de alentadora cooperación procesal durante la audiencia, - las partes procesales intervinientes coincidieron en que las obligaciones convencionales en materia de medidas provisionales de protección bajo la Convención Americana tienen efectos *erga omnes*. De ahí la necesidad, por ellos admitida, de asegurar la seguridad personal de los reclusos inclusive *dentro* de los pabellones (y no sólo mediante vigilancia externa de los mismos).

16. También convergieron los intervinientes en cuanto a la necesidad de una resolución clara y *contundente* por parte de la Corte (como lo solicitó expresamente inclusive el propio Estado), - ocasión en que manifesté mi escepticismo en cuanto a buscar "negociación" o "conciliación" entre las "partes" en un procedimiento sumario atinente a situaciones de extrema gravedad y urgencia como lo es el de las medidas provisionales de protección. La Corte Interamericana no es un "órgano de conciliación", y debe actuar como el tribunal internacional que es, con aún mayor fuerza en materia de medidas provisionales de protección. Así lo solicitaron expresamente las tres partes intervinientes en la audiencia pública de hoy ante la Corte.

17. Escuché sus alegatos con particular atención y comprensión, pues coinciden con mi visión de la materia en aprecio: en efecto, nunca me han convencido los intentos recientes de la Corte de estimular una solución "negociada", o resultante de "conciliación", entre las "partes", para los propósitos de las medidas provisionales de protección, sobre todo de personas privadas de su libertad. La Corte debe *ordenar* dichas medidas *tout court*. Son conocidas y manifiestas las distinciones entre la conciliación y la solución judicial, y esta

Razonado (párrs. 2-7 y 17-29) en su Sentencia en el caso de la *Masacre de Mapiripán* (del 15.09.2005) atinente a Colombia, y Voto Razonado (párrs. 2-13) en su Sentencia en el caso de la *Masacre de Pueblo Bello* (del 31.01.2006) también referente a Colombia. El mencionado artículo 1(1) provee, además, la base convencional para las obligaciones *erga omnes partes* bajo la Convención.

última¹⁷ es reconocidamente la vía más evolucionada y perfeccionada de solución de controversias.

18. Esto me conduce a la tercera y última lección que me permito extraer de la audiencia de Brasilia, atañe a la admisión por parte de los intervinientes de la necesidad del reconocimiento del *carácter autónomo* de la responsabilidad internacional del Estado, con base en los artículos 63(2) y 1(1) de la Convención Americana, - tesis que vengo sosteniendo firmemente en el seno de esta Corte. Esto se pone de manifiesto, y genera grave preocupación, al menos de mi parte, cuando, del incumplimiento de las medidas provisionales de protección ordenadas por la Corte, resultan, - como en el presente caso, entre otros, - violaciones de derechos *inderogables*, como el derecho fundamental a la vida.

19. Así, si hay una violación de las medidas provisionales de protección ordenadas por esta Corte, dicha violación *se suma* a las supuestas violaciones que dieron origen al caso concreto en cuanto al fondo. Los casos, ante esta Corte, de medidas provisionales de protección de personas privadas de libertad, en que han ocurrido sucesivas violaciones del derecho a la vida de personas protegidas por dichas medidas (v.g, casos de las *Penitenciarías de Mendoza*, de la *Prisión de Urso Branco*, de los *Niños y Adolescentes Privados de Libertad en el Complejo del Tatuapé de la FEBEM*, entre otros), confirman la inadecuación e inutilidad de la búsqueda de una "solución negociada" o de "conciliación" en el presente contexto, así como la apremiante necesidad de abordar toda esta materia de medidas provisionales de protección desde la óptica de una relación de *responsabilidad internacional del Estado*, y, - me permito agregar, - de una responsabilidad *autónoma* en relación con el *fondo* de los respectivos casos.

IV. Conclusión.

20. Las Medidas Provisionales de Protección, cuyo desarrollo hasta la fecha bajo la Convención Americana constituye una verdadera conquista del Derecho, encuéntrase, en mi percepción, sin embargo, todavía en su infancia, en el albor de su evolución, y crecerán y se fortalecerán aún más en la medida en que despierte la conciencia jurídica universal para la necesidad de su refinamiento conceptual en todos sus aspectos. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha transformado la propia *concepción* de dichas medidas¹⁸ - de cautelares en tutelares, - revelando el proceso histórico corriente de *humanización* del Derecho Internacional Público¹⁹ también en este dominio específico, pero trátase de un proceso que se encuentra todavía en curso.

¹⁷. Cf. A.A. Cançado Trindade, "Peaceful Settlement of International Disputes: Current State and Perspectives", 31 *Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano* - OEA (2004-2005) pp. 1-46; A.A. Cançado Trindade, *O Direito Internacional em um Mundo em Transformação*, Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 2002, pp. 749-789.

¹⁸. A.A. Cançado Trindade, "Prólogo del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", in *Compendio de Medidas Provisionales* (Junio 2001-Julio 2003), vol. 4, Serie E, San José de Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2003, pp. V-XXII.

¹⁹. Cf. A.A. Cançado Trindade, *A Humanização do Direito Internacional*, Belo Horizonte/Brasil, Edit. Del Rey, 2006, pp. 3-409; A.A. Cançado Trindade, "La Humanización del Derecho Internacional y los Límites de la Razón de Estado", 40 *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais* - Belo Horizonte/Brasil (2001) pp. 11-23.

21. Hay que proseguir decididamente en esta dirección. Como próximo paso a ser dado, urge, en nuestros días, que se desarrolle su *régimen jurídico*, y, en el marco de éste último, las *consecuencias jurídicas* del incumplimiento o violación de las Medidas Provisionales de Protección, dotadas de autonomía propia. En mi entender, las *víctimas* ocupan, tanto en el presente contexto de prevención, como en la resolución del fondo (y eventuales reparaciones) de los casos contenciosos, una posición verdaderamente central, como sujetos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Público contemporáneo, dotados de capacidad jurídico-procesal internacional.

Antônio Augusto Cançado Trindade
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

VOTO CONCURRENTE DEL JUEZ DIEGO GARCÍA-SAYÁN

1. Este es un caso con importancia en sí mismo dados los graves hechos que dieron lugar a las medidas provisionales dispuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos para proteger la vida e integridad física de las personas privadas de libertad en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y en la unidad Gustavo André de Lavalle, así como de quienes se encuentren en el interior de éstas.
2. En la primera Resolución de medidas provisionales sobre esta materia, dictada en noviembre de 2004, la Corte dejó constancia de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos había descrito "*... una situación en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y la unidad penitenciaria Gustavo André, de Lavalle, en la cual, durante un período de siete meses, han resultado muertas o heridas varias personas privadas de libertad, así como guardias penitenciarios, en incendios, peleas entre internos, así como en circunstancias que no han sido esclarecidas*"²⁰. En la misma Resolución se señaló que "*...el Estado ha adoptado o está en vías de adoptar varias medidas, en acatamiento de la solicitud de medidas cautelares de la Comisión, con las cuales ha manifestado su acuerdo y disposición de adoptarlas...No obstante, tanto la Comisión como el Estado coinciden en que para solucionar la situación actual se requiere un plan de acción complejo que involucre medidas de corto, mediano y largo plazo*"²¹.
3. En la segunda Resolución de medidas provisionales dispuesta por la Corte, de fecha 18 de junio de 2005, se expresó que "*... persiste una situación de extrema gravedad y urgencia y de posible irreparabilidad de daños a los derechos a la vida e integridad personal de los beneficiarios de las medidas. En particular, han continuado ocurriendo actos de violencia que han producido heridas o incluso la muerte de varios internos y guardias penitenciarios; las condiciones de detención siguen siendo precarias y las condiciones de seguridad insuficientes; y los procesos de los internos sufren de excesiva demora, lo cual repercute negativamente en el hacinamiento y las dificultades para la separación de presos por categorías*"²².
4. En general la Corte ha constatado, en el curso de este procedimiento, la coincidencia entre la Comisión, los representantes de los beneficiarios y el Estado en la necesidad de mantener vigentes las medidas provisionales. Se ha constatado, asimismo, que pese a ello se siguen produciendo situaciones de violencia con graves consecuencias, entre otras la pérdida de vida de internos, poniendo de manifiesto la insuficiencia de las disposiciones

²⁰ Resolución de medidas provisionales de 22 de noviembre de 2004. Considerando

7.

²¹ Resolución de medidas provisionales de 22 de noviembre de 2004. Considerando

9.

²² Resolución de medidas provisionales de 18 de junio de 2005. Considerando 8.

adoptadas por las autoridades en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y en la unidad Gustavo André de Lavalle.

5. Más allá del caso específico, sin embargo, se debe destacar que las situaciones en las que se pone en peligro y afecta la vida e integridad física de personas privadas de libertad se presentan recurrentemente en muchos países de la región. Pone ello de manifiesto la extensión y profundidad de la problemática penitenciaria. Así, son extendidas y persistentes las situaciones en las que el hacinamiento, la lentitud e inoperancia de la administración de justicia, las deficiencias en la preservación del orden interno y las precarias condiciones materiales concurren como ingredientes en persistentes afectaciones al derecho a la vida de los reclusos y del personal que labora en los centros penitenciarios.
6. El drama penitenciario tiene naturaleza estructural y su solución está mucho más allá de una gestión adecuada en un centro penitenciario específico. Por lo general, se está ante una problemática que sólo se puede resolver gradualmente como parte de un proceso en el que concurren "... un conjunto de acciones ... de carácter administrativo, judicial y eventualmente legislativo"²³.
7. El propósito de las medidas provisionales, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 63.2 de la Convención es, estrictamente, evitar daños irreparables a las personas, en casos de extrema gravedad y urgencia. Por ello, como bien lo establece la Corte en esta Resolución, si bien el incumplimiento por un Estado de una orden de medidas provisionales "*puede generar la responsabilidad internacional*" de dicho Estado²⁴, el propósito de las medidas provisionales no es determinar - o no - la responsabilidad internacional del Estado ya que la competencia de la Corte para ese efecto se da en los casos contenciosos sometidos a su conocimiento. Por esta razón, la competencia de la Corte en materia de medidas provisionales, en base a lo estipulado en el artículo 63.2, tiene que atender específicamente la gravedad y urgencia de la situación y el objetivo de evitar daños irreparables en las personas.
8. Confrontada una interpretación *ad pedem litterae* del texto del artículo 63.2 con la situación prevaleciente en el sistema penitenciario de la región, podría llegarse a la conclusión de que, en principio, en la gran mayoría de centros penitenciarios se atraviesa una situación de "gravedad" y "urgencia" en la que puede estar en peligro la vida e integridad de los reclusos y del personal penitenciario. En ese contexto, resulta conveniente precisar el sentido y orientación de las medidas provisionales dentro de una complejidad penitenciaria plagada de problemas estructurales que no pueden ser resueltos a través de medidas que, por su propia naturaleza, son temporales y de corta duración. El sistema penitenciario de la región sigue esperando una reforma penitenciaria en profundidad que las medidas provisionales no pueden suplir.

²³ Resolución de medidas provisionales de 30 de marzo de 2006. Considerando 11.

²⁴ Resolución de medidas provisionales de 30 de marzo de 2006. Considerando 10.

9. De no entenderse las medidas provisionales para este tipo de situaciones en una perspectiva y dimensión acotada, podría generarse el riesgo de buscar atender a través de ellas una problemática global que sólo se puede enfrentar exitosamente en un proceso con una visión de mediano y largo plazo y como resultado de la interacción de un conjunto de decisiones y de políticas que tocan aspectos administrativos, judiciales, legislativos y presupuestales. Por ello, la "*extrema gravedad*" y "*urgencia*" tienen que ser referidas a lo que responsablemente la Corte pueda disponer para obtener resultados inmediatos y tangibles que puedan ser materia de supervisión por parte de la Corte. El conjunto de decisiones políticas que los Estados deben adoptar en materia penitenciaria, es un tema trascendente y estructural que no se sitúa dentro del marco específico de las medidas provisionales reguladas por el artículo 63.2 de la Convención.
10. En el artículo 63.2 de la Convención se exige que para que la Corte pueda disponer de medidas provisionales concurren tres componentes: primero, la "*extrema gravedad*"; segundo, la "*urgencia*" de la situación y, tercero, que se trate de "*evitar daños irreparables*". Del propio texto de dicho artículo fluye que se trata de medidas que tienen que ser de aplicación inmediata de lo que se debe concluir que a través de medidas provisionales se debe procurar lograr resultados tangibles en el corto plazo. Ello dice relación con el proceso de supervisión por parte de la Corte y con los informes que debe presentar el Estado pues, como se dice en la presente Resolución del 30 de marzo de 2006, el Estado no sólo debe cumplir con la presentación de sus informes en plazo y forma sino, esencialmente, aportar información "*de los resultados obtenidos en la implementación de las medidas*"²⁵ lo que supone que dichos resultados tienen que ser tangibles, concretos y estar en relación directa con el objetivo de las medidas provisionales.
11. La "*extrema gravedad*" es una calificación que refiere, obviamente, no sólo a la gravedad de la amenaza sino al carácter extremo de la misma. No puede ser, pues, cualquier peligro sino que éste tiene que ser grave y extremo y a él no se puede hacer frente con las herramientas normales que proporciona el aparato del Estado. La condición particular de un centro penitenciario le hace, como resulta obvio, no a las características normales de calidad de vida a las que pueden y deben aspirar las personas que no se encuentran privadas de libertad, sino a una situación en la que una de sus peculiaridades básicas es la privación de derechos, especialmente los de la libertad personal, la libertad de circulación y restricciones a la libertad de comunicación.
12. En ese contexto de privación de algunos derechos rigen, por cierto, otros que la población penitenciaria debe conservar y que el Estado está obligado a garantizar. La gravedad de la amenaza a los mismos y su carácter "*grave*" se debe evaluar en cada caso en función del contexto específico, pero resulta evidente que si derechos fundamentales como la vida y la integridad física se

²⁵ Resolución de medidas provisionales de 30 de marzo de 2006. Considerando 14.

encuentran sujetos a dicho tipo de amenaza estamos, en principio, ante un contexto que amerita considerar medidas provisionales.

13. La "*urgencia*" le da un carácter especialmente apremiante a la tal extrema gravedad, aludiendo a situaciones especiales y excepcionales que requieren y ameritan una acción y respuesta inmediata orientada a conjurar la amenaza. Por cierto que no tendría que tratarse, necesariamente, de amenazas o citaciones "*nuevas*" sino de circunstancias que por su propia naturaleza suponen un riesgo inminente, para lo cual se tiene que partir de un conjunto de hechos de contexto y de precedentes que permitan llegar a esta conclusión. Se deriva del carácter "*urgente*" de la amenaza, la naturaleza de la respuesta para remediarla. Esto debe suponer, ante todo, un carácter inmediato de la misma y, en principio, temporal para hacer frente a tal situación de urgencia ya que una falta de respuesta implicaría *per se* un peligro.
14. El propósito de "*evitar daños irreparables*" suele tener relación con la naturaleza y contenido de los derechos amenazados. Como es evidente, fluye de suyo el carácter irreparable de una amenaza extremadamente grave y urgente a derechos como los de la vida o la integridad física. Puede ser eventualmente urgente, por cierto, conjurar amenazas a otro tipo de derechos amenazados con "*extrema gravedad*". Debe contemplarse y analizarse en cada caso si el eventual daño puede tener el carácter irremediable al que refiere el concepto "*irreparable*" mencionado en el artículo 63.2 ya que ante cualquier derecho amenazado o afectado no necesariamente se está ante tal situación.
15. Por ello, lo que en general se exige para disponer una medida provisional como son la "*extrema gravedad*" y la "*urgencia*" de la amenaza así como el carácter "*irreparable*" del daño que podría producirse, le marca un carácter específico y excepcional a las medidas provisionales en tanto marco jurisprudencial y conceptual orientado estricta y específicamente a producir resultados concretos para hacer frente a la amenaza detectada. Esto significa que en el contexto específico de un centro penitenciario, el marco restrictivo de derechos que, por definición, está vigente suele referir tales circunstancias a amenazas a la vida y la integridad física. Mal podría una medida provisional requerirse o estar orientada a producir resultados en ámbitos que no tengan relación con la excepcionalidad y carácter inminente de ciertas amenazas así como el posible "*daño irreparable*" que podrían producir las mismas.
16. Las circunstancias de hecho que presenta el sistema penitenciario en la región, como son el hacinamiento, la alta proporción de presos sin sentencia, la carencia de recursos materiales y las deficiencias en la alimentación o en la atención de salud, son algunas de las tantas características estructurales del sistema. Las mismas constituyen, además, el marco y contexto de amenazas específicas de "*extrema gravedad*" y "*urgencia*" que puedan generar "*daños irreparables*". En el caso específico de las personas privadas de libertad, este deber general sitúa al Estado en una posición especial de garante en razón de que la autoridad es la que ejerce el control, como se dice en la Resolución.

Dichas deficiencias estructurales podrían constituir elementos de los que se podría inferir responsabilidad internacional del Estado – en casos contenciosos concretos - por incumplimiento de su deber general de garantizar el pleno ejercicio de todas las personas sujetas a su jurisdicción.

17. En este orden de razonamiento, las medidas provisionales adoptadas por la Corte en la Resolución de 30 de marzo de 2006 han establecido *"Que en las circunstancias del presente caso, las medidas que se adopten deben incluir aquellas orientadas directamente a proteger los derechos a la vida e integridad de los beneficiarios, tanto en sus relaciones entre sí como con las autoridades penitenciarias y gubernamentales. En particular, y en atención a lo expresado por las partes durante la audiencia pública celebrada el día de hoy en Brasilia (supra Vistos 50 a 53), es imprescindible que el Estado adopte, en forma inmediata e inexcusable, las medidas necesarias y efectivas para erradicar concretamente los riesgos de muerte violenta y de graves atentados contra la integridad personal, particularmente en relación con las deficientes condiciones de seguridad y control internos de los reclusorios"*²⁶.
18. Tiene particular relevancia que el propio Estado haya expresado en la audiencia celebrada en Brasilia que no plantea ni solicita el levantamiento de las medidas provisionales pues concurre con la parte solicitante en que la situación imperante en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y en la unidad Gustavo André de Lavalle amerita atención y medidas excepcionales. Al coincidir en la apreciación sobre la gravedad de la situación, el Estado manifiesta una disposición favorable a encontrar y aplicar respuestas que se orienten a que no se produzca una muerte más en los centros penitenciarios mencionados. Tomando todos estos elementos en consideración, la Corte ha enfatizado que las medidas prioritarias orientadas a impedir nuevas afectaciones al derecho a la vida y a la integridad física se deben traducir en *"medios, acciones y objetivos determinados"*, lo que debe entenderse como metas en función de las cuales se vaya obteniendo resultados concretos. La disposición favorable del Estado adquiere sentido concreto en medida en que se vayan encontrando resultados tangibles que puedan ser, a su vez, así apreciados y supervisados por la Corte.
19. Por todo lo expuesto, las circunstancias de hecho que llevaron a reiterar las medidas provisionales materia de la Resolución de 30 de marzo de 2006 le ha permitido a la Corte afinar y precisar el objetivo y sentido excepcional de las medidas provisionales como respuesta inmediata y de resultados tangibles y concretos a situaciones de hecho que tienen que ser necesariamente de extrema gravedad, urgencia y que amenacen con generar daños irreparables. Esta Resolución permite acotar las circunstancias de hecho en las que la Corte puede disponer de medidas provisionales y precisar que estas adquieren su sentido en la medida en que generen efectos inmediatos y tangibles para hacer frente a circunstancias excepcionales que reúnan todos los ingredientes a que se refiere el artículo 63.2 de la Convención.

²⁶ Resolución de medidas provisionales de 30 de marzo de 2006. Considerando 12.

Diego García-Sayán
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario