



Autor: Luis Mario Marín Cadavid
Título: Silleterito
Técnica: Acuarela
Dimensiones: 61 x 46

EL DERECHO DE PETICIÓN INDIVIDUAL EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y SU RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES QUE SURGEN DE LAS MEDIDAS INTERINAS Y PROVISIONALES*

* Este artículo es resultado del trabajo en la línea de investigación de derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho penal internacional del Centro de Estudios de Derechos Internacionales "Francisco Suárez" (CEDI), de la Pontificia Universidad Javeriana.

Fecha de recepción: Agosto 31 de 2009
Fecha de aprobación: Octubre 5 de 2009

EL DERECHO DE PETICIÓN INDIVIDUAL EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y SU RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES QUE SURGEN DE LAS MEDIDAS INTERINAS Y PROVISIONALES

*Juana Inés Acosta López**

*Martha Cecilia Maya Calle***

RESUMEN

El presente artículo busca responder a la pregunta de si el derecho de petición individual ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos puede ser entendido como un derecho autónomo o independiente. Para ello, (i) analiza comparativamente el asunto a la luz del Sistema Interamericano y el Sistema Europeo de Derechos Humanos, (ii) explica porqué el artículo 44 de la Convención no consagra dicho derecho independiente, (iii) presenta una alternativa a través del derecho a la protección judicial (artículo 25 de la Convención), con el fin de que dicho derecho no quede sin protección y (iv) analiza la incidencia que podría tener este asunto en el marco de las medidas provisionales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Palabras clave: Sistema Interamericano de Derechos Humanos, derecho de petición individual, medidas provisionales, obligaciones internacionales, responsabilidad internacional.

THE RIGHT OF INDIVIDUAL PETITION IN THE INTER-AMERICAN SYSTEM OF HUMAN RIGHTS, AND ITS RELATION WITH INTERIM AND PROVISIONAL MEASURES

ABSTRACT

This paper addresses the concept of individual petition before the Inter American System on Human Rights. It discusses if such provision could be understood as an independent and autonomous right. Therefore, it (i) presents a comparative analysis of its' conception in the Inter American System and the European System on Human Rights, (ii) explains why article 44 of the American Convention on Human Rights does not include the right of individual petition as an independent right, (iii) proposes as an alternative to include the right of petition as a part of the right to judicial protection (article 25 of the American Convention) in order to guarantee its protection and (iv) analyses the incidence that this matter may have over the provisional measures under the Inter American Court on Human Rights.

Key words: Inter-American System of Human Rights, right of individual petition, provisional measures, international commitments, international responsibility.

** Abogada de la Pontificia Universidad Javeriana. Realiza actualmente la Maestría en Derechos Humanos y Democratización de la Universidad Carlos III de Madrid y la Universidad Externado de Colombia. En curso. Profesora de la Universidad Javeriana (miembro del CEDI) y la Universidad de La Sabana en Derecho Internacional y Derechos Humanos. Coordinadora del Grupo de Litigio ante el SIDH y SUDH. Ministerio de Relaciones Exteriores/Ministerio de Defensa Nacional.

*** Abogada de la Universidad de los Andes. Especialista en Gestión Pública de la Universidad de los Andes. Asesora del Grupo de Litigio ante el SIDH y SUDH. Ministerio de Relaciones Exteriores/Ministerio de Defensa Nacional.

EL DERECHO DE PETICIÓN INDIVIDUAL EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y SU RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES QUE SURGEN DE LAS MEDIDAS INTERINAS Y PROVISIONALES

INTRODUCCIÓN

La facultad de interponer denuncias individuales y especialmente la facultad de acceder a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CorteIDH) y la Corte Europea de Derechos Humanos (en adelante CorteEDH), surgió como una conquista reciente en el ámbito de los derechos humanos. A diferencia del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (en adelante CEDH) que consagra expresamente la existencia de un derecho de petición individual en su artículo 34, en el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante SIDH), si bien la facultad de presentar denuncias individuales está consagrada en el artículo 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH), no es claro que esta disposición consagre un derecho autónomo e independiente a interponer peticiones y por tanto, no resulta un asunto sencillo analizar la responsabilidad internacional de los Estados en relación con este asunto. Sin embargo, como se verá, el derecho de acceso a la justicia internacional podría ser entendido como parte del derecho de protección judicial que consagra la CADH en su artículo 25.

En relación con este mismo asunto, resulta de la mayor importancia la concepción que estos tribunales tienen de las medidas de protección preventivas (interinas y provisionales), y cómo su objetivo o su eventual incumplimiento inciden en la protección del derecho de petición. En algunos casos, las medidas cautelares y provisionales permiten entrever una concepción determinada del alcance de este derecho.

El presente artículo buscará responder a la pregunta de si el derecho de petición individual ante el SIDH puede ser entendido como un derecho autónomo o independiente. Para ello, (A) empezará por poner de presente la concepción actual que del tema tienen el Sistema Interamericano y el Europeo de Derechos Humanos. En opinión de las autoras y como será expuesto, ante el Sistema Interamericano existe

una alternativa para que éste sea tenido como un derecho autónomo e independiente. Posteriormente, (B) se procederá a analizar el tema de las medidas interinas y provisionales, y su incidencia en el derecho de petición individual.

A. EL DERECHO DE PETICIÓN INDIVIDUAL EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS: ANÁLISIS A LA LUZ DEL SISTEMA EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

El artículo 44 de la CADH establece que:

Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte.

A raíz de algunos pronunciamientos de la CorteEDH que han reconocido que existe un derecho de petición individual en el Sistema Europeo (en virtud del artículo 34 del CEDH), ha surgido la inquietud de si el artículo 44 de la CADH consagra o no un **derecho** a interponer denuncias individuales ante el SIDH. Con el fin de analizar este aspecto, resulta pertinente hacer referencia a la disposición del CEDH que ha dado lugar a esta jurisprudencia y estudiar si existen allí elementos que puedan brindar luces al respecto.

1. El derecho de petición individual en el Sistema Europeo

El artículo 34 del CEDH establece que:

El Tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación, por una de las Altas Partes Contratantes, de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho. (Subrayas y negrillas fuera de texto)

De la sola lectura de esta disposición se puede observar que (i) califica la posibilidad de interponer demandas ante el SEDH como un derecho, y (ii) consagra una obligación autónoma para los Estados de no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho a interponer demandas. Una primera y visible diferencia que podríamos señalar entonces entre el artículo 34 del CEDH y el 44 de la CADH, es que este último no consagra expresamente ni la existencia de un derecho ni la de una obligación (al menos expresa), en relación con la posibilidad de interponer denuncias individuales.

La CorteEDH ha desarrollado en diversa jurisprudencia los alcances de la violación al derecho independiente consagrado en el artículo 34 (antiguo artículo 25 del CEDH). A continuación, reseñaremos algunos de los pronunciamientos más importantes, con el fin de presentar algunas conclusiones sobre sus alcances en relación con el derecho de presentar demandas individuales.

La jurisprudencia reiterada de la Corte Europea describe el contenido de este derecho así:

The undertaking not to hinder the effective exercise of the right of individual application precludes any interference with the individual's right to present and pursue his complaint before the Court effectively. That issue has been considered by the Court in previous decisions. It is of the utmost importance for the effective operation of the system of individual application instituted under Article 34 that applicants or potential applicants should be able to communicate freely with the Court without being subjected to any form of pressure from the authorities to withdraw or modify their complaints (...)

(...) As far as the applicant is concerned, the result that he or she wishes to achieve through the application is the preservation of the asserted Convention right before irreparable damage is done to it. Consequently, the interim measure is sought by the applicant, and granted by the Court, in order to facilitate the "effective exercise" of the right of individual petition under Article 34 of the Convention in the sense of preserving the subject matter of the application when that is judged to be at risk of irreparable damage through the acts or omissions of the respondent State.

(...) In addition, the Court considers that it is implicit in the notion of the effective exercise of the right of application that for the duration of the proceedings in Strasbourg the Court should remain able to examine the application under its normal procedure. In the present case, the applicants were extradited and thus, by reason of their having lost contact with their lawyers, denied an opportunity to have further inquiries made in order for evidence in support of their allegations under Article 3 of the Convention to be obtained. As a consequence, the Court was prevented from properly assessing whether the applicants were exposed to a real risk of ill-treatment and, if so, from ensuring in this respect a "practical and effective" implementation of the Convention's safeguards, as required by its object and purpose¹. (Subrayas fuera de texto)

Se desprende de esta jurisprudencia constante que el desarrollo de este derecho y sus posibles obstaculizaciones, están estrechamente relacionados con las acciones u omisiones del Estado directamente dirigidas (i) o bien a prevenir que la persona interponga una denuncia ante la Corte, (ii) o bien a presionar para que se retire

1 CorteEDH. Case *Mamatkulov and Askarov v. Turkey* (2005). Ver también. *Case of Poleshchuk v. Russia* (application no. 60776/00) Judgment. Strasbourg. 7 de octubre de 2004.

una denuncia (iii) o a dirigir actividades para obstaculizar el proceso. Podría también concluirse que es un derecho que nace desde los primeros momentos en que se está preparando la denuncia ante el SEDH y que termina una vez la Corte ha tomado su decisión final. Quizá también perdure mientras el Consejo de Ministros se encuentra realizando seguimiento al cumplimiento de la sentencia, aunque no se desprenda de la jurisprudencia.

En adición a esta jurisprudencia constante, diversos casos han caracterizado situaciones que pueden constituirse como violaciones del derecho de petición individual. Así, en el caso de *Poleshchuk v. Russia (2004)*², el denunciante afirmó que las autoridades carcelarias no le permitieron presentar la demanda ante la Corte (le retuvieron las cartas) y que, luego de haber sido presentada la demanda, fue transferido a un nivel estricto de seguridad y se generó una presión constante contra él. El Gobierno aceptó que en un principio las cartas fueron retenidas, pero que luego se adoptaron medidas administrativas y esto no volvió a ocurrir.

El primer asunto que estudió la Corte, en relación con la admisibilidad de este caso, fue el relativo a si subsistía la alegada violación al artículo 34, a pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno. Al respecto, la Corte consideró que el peticionario seguía siendo víctima pues si bien las medidas administrativas constituyeron una garantía de no repetición, las violaciones se consumaron respecto de la víctima y no se otorgó un remedio a su situación particular³. Por tanto, la Corte declaró admisible el caso.

En el fondo, la Corte precisó que el artículo 34 contiene un derecho y correlativas obligaciones de una naturaleza procesal, distinta a los demás derechos que tienen una naturaleza sustancial en el Convenio. Al respecto, afirmó que:

The Court recalls that Article 34 of the Convention imposes an obligation on a Contracting State not to hinder the right of individual petition. While the obligation imposed is of a procedural nature, distinguishable from the substantive rights set out in the Convention and Protocols, it flows from the very essence of this procedural right that it is open to individuals to complain of its alleged infringements in Convention proceedings (...) The Court also recalls that the undertaking not to hinder the effective exercise of the right of individual application precludes any interference with the individual's right to present and pursue his complaint before the Court effectively⁴. (Subrayas fuera de texto)

2 CorteEDH. *Case of Poleshchuk v. Russia* (application No. 60776/00). Judgment. Strasbourg. 7 de octubre de 2004.

3 Ibidem, párrafo 25.

4 Ibidem, párrafo 27. Ver también al respecto CorteEDH. *Manoussos v. the Czech Republic and Germany* (dec.), No. 46468/99, 9 July 2002.

Finalmente, la Corte decidió que efectivamente se violó el artículo 34, pues por la actitud de las autoridades penitenciarias, la presentación de la demanda fue dilatada por ocho meses.

Ahora bien, en cuanto a los actos de presión, luego de presentada la demanda el Gobierno alegó que el traslado al nivel estricto de seguridad estuvo relacionado con faltas disciplinarias y no con su demanda ante el Sistema Europeo. Al respecto, la Corte manifestó que:

The Court recalls that it is of the utmost importance for the effective operation of the system of individual application instituted by Article 34 that applicants should be able to communicate freely with the Court without being subjected to any form of pressure from the authorities to withdraw or modify their complaints. In this context, “pressure” includes not only direct coercion and flagrant acts of intimidation, but also other improper indirect acts or contacts designed to dissuade or discourage applicants from using a Convention remedy. The issue of whether or not a disputed measure taken by authorities amounts to unacceptable practices from the standpoint of Article 34 must be determined in the light of the particular circumstances of the case⁵.
(Subrayas fuera de texto)

Aunque la Corte no encontró que se hubiera violado el derecho contenido en el artículo 34, en relación con la supuesta presión ejercida para obstaculizar la denuncia, sí precisó que dicha presión no sólo puede presentarse de manera directa sino también de manera indirecta, a través de actos para desmotivar al peticionario a presentar o proceder con la denuncia en el marco del Convenio Europeo.

Esta presión indirecta mencionada por la Corte, ya había sido analizada en el caso *Petra c. Rumania*⁶ (1998). En dicho caso, el peticionario también alegó obstáculos en relación con su correspondencia. La Corte precisó que para analizar la presión indirecta en un caso concreto, se debe tener en cuenta la vulnerabilidad en la cual puede encontrarse el denunciante y su susceptibilidad de ser influenciado o presionado por las autoridades⁷. En dicho caso, la Corte sí encontró que existía una presión, dado que el peticionario manifestó que había recibido amenazas indirectas cuando trató de dirigir comunicaciones a la Corte y el Gobierno no contradijo estas manifestaciones⁸. La vulnerabilidad del denunciante fue igualmente tomada en cuenta por la Corte en el caso de *Kart c. Turquía* (1998)⁹. En efecto, la Corte manifestó que:

5 Ibidem, párrafo 31.

6 CorteEDH. *Petra v. Rumania*, judgment of 23 September 1998, *Reports* 1998-VII, pp. 2854-55, §43.

7 Ibidem, párrafo 43.

8 Ibidem, párrafo 44.

9 CorteEDH. *Kurt v. Turquía*, judgment of 25 May 1998, *Reports* 1998-III, p. 1192, § 159.

(...) having regard to the vulnerable position of applicant villagers and the reality that in south-east Turkey complaints against the authorities might well give rise to a legitimate fear of reprisals, has found that the questioning of applicants about their applications to the Commission amounts to a form of illicit and unacceptable pressure, which hinders the exercise of the right of individual petition, in breach of Article 25 of the Convention (...)

En el mismo caso, la Corte consideró que también constituía una violación al antiguo artículo 25, los procesos penales iniciados contra el abogado de la peticionaria. Al respecto, manifestó que *“it is not for the authorities to interfere with that process through the threat of criminal measures against an applicant’s representative”*¹⁰.

Otra posible situación que podría estar conectada con la violación al derecho de petición individual se analizó en el caso *Akdivar and Others v. Turkey (1996)*¹¹, y estuvo relacionada con preguntas que le realizó el Gobierno a las presuntas víctimas en relación con su petición ante el SEDH, sin la presencia de sus representantes. Se alegó que en general, en casos del Sur-Este de Turquía, las autoridades intentan obtener manifestaciones por escrito y video de las presuntas víctimas, en los cuales manifiestan que no quieren continuar con las peticiones. La Corte consideró, como en otros casos, la vulnerabilidad de los *villagers* y el miedo que podían tener en esa región a las represalias. La Corte aclaró que es irrelevante para efectos de la violación que posteriormente los peticionarios hayan podido presentar y llevar adelante la denuncia. Por tanto, encontró que se violó el derecho a interponer denuncias individuales ante el Sistema Europeo.

En otros casos, la Corte encontró que la violación se produjo por el incumplimiento de medidas interinas ordenadas por la misma CorteEDH. Este aspecto será estudiado con cuidado en el capítulo siguiente relativo a las medidas provisionales e interinas.

Por último, en relación con quién debe probar la obstaculización del derecho en los casos concretos, la CorteEDH ha manifestado que la carga está en quien alega la violación. Así, en el caso de *Aksoy v. Turkey (1996)*¹², la Corte estudió una posible violación al antiguo artículo 25 y encontró que el Estado no había violado el derecho de petición individual. En dicho caso se alegó que la muerte de Mr. Aksoy ocurrió como consecuencia de su persistencia en interponer una denuncia ante el SEDH. Se afirmó que había sido amenazado de muerte para obligarlo a retirar la denuncia. El Gobierno afirmó que Mr. Aksoy murió por razones diferentes y que

10 Ibidem, párrafo 164.

11 CorteEDH. *Akdivar and Others v. Turkey*, judgment of 16 September 1996, *Reports 1996-IV*, p. 1219, § 105.

12 CorteEDH. *Kurt v. Turkey*, judgment of 25 May 1998, *Reports 1998-III*, p. 1192, § 159.

incluso ya existían cargos penales contra un sospechoso. La CorteEDH no encontró que se hubieran presentado pruebas que permitieran afirmar que las autoridades del Estado fueran responsables de las amenazas y la intimidación y por tanto encontró que no se violó el derecho contenido en el antiguo artículo 25.

En conclusión, la Corte Europea por medio de su interpretación autorizada, ha venido llenando el contenido del derecho de petición individual consagrado en el artículo 34 (antiguo 25 facultativo) del CEDH. En este sentido, además de desarrollar las obligaciones generales, ha sentado jurisprudencia sobre circunstancias particulares que puedan dar lugar a la vulneración del derecho. Como se verá, este mismo ejercicio puede ser desarrollado por los órganos del SIDH pero, desde nuestro punto de vista, no a partir del artículo 44 sino a partir del artículo 25 de la Convención.

2. El derecho de petición individual en el SIDH

En el marco del SIDH, no existe doctrina de la Comisión ni jurisprudencia específica de la Corte Interamericana en relación con la posibilidad de que el artículo 44 de la CADH consagre un derecho independiente. Sin embargo, el Juez Cançado Trindade, en el voto concurrente a la sentencia de *Castillo Petruzzi c. Perú*, se refirió al “derecho de petición individual”, en relación con el artículo 44 de la CADH y especialmente en relación con el derecho de acceso a la justicia. Al respecto, afirmó que:

La importancia del derecho de petición individual no me parece haber sido suficientemente resaltada por la doctrina y la jurisprudencia internacionales hasta la fecha; la atención que han dedicado a la materia ha sido, sorprendentemente, insatisfactoria a mi modo de ver, dejando de guardar proporción con la gran relevancia de que se reviste el derecho de petición individual bajo la Convención Americana. Este es un punto que me es particularmente claro. No hay que perder de vista que, en última instancia, es por el libre y pleno ejercicio del derecho de petición individual que se garantiza el acceso directo del individuo a la justicia a nivel internacional.

(...) En mi entendimiento, no se puede analizar el artículo 44 como si fuera una disposición como cualquier otra de la Convención, como si no estuviera relacionada con la obligación de los Estados Partes de no crear obstáculos o dificultades para el libre y pleno ejercicio del derecho de petición individual, o como si fuera de igual jerarquía que otras disposiciones procedimentales. El derecho de petición individual constituye, en suma, la piedra angular del acceso de los individuos a todo el mecanismo de protección de la Convención Americana¹³. (Subrayas fuera de texto)

13 Ibidem, párrafos 2 y 3.

Como se puede observar, el Ex Juez encuentra que, en todo caso, el artículo 44 es una disposición procedimental, sólo que guarda una mayor jerarquía en relación con las demás normas de procedimiento de la Convención. Al respecto, afirma que el derecho de petición individual es una conquista del derecho internacional de los derechos humanos, luego de siglos de predominio de las soberanías estatales y la exclusión de los individuos.

En relación con el Sistema Europeo, Cançado Trindade reconoce que existe una diferencia, en virtud de que:

En primer lugar, hace casi medio siglo, aún al concebir el artículo 25 originalmente como una cláusula facultativa, los redactores de la Convención Europea cuidaron de determinar, en el primer párrafo *in fine* de la cláusula, la obligación de los Estados Partes que la aceptaron de no interponer cualquier impedimento u obstáculo al ejercicio del derecho de petición individual. En el caso *Cruz Varas y Otros versus Suecia* (1990-1991), la Corte Europea y, en escala más amplia la Comisión Europea, reconocieron el derecho de naturaleza procesal que el artículo 25(1) confiere a los individuos demandantes, en virtud del cual éstos últimos pueden recurrir libremente a la Comisión, sin que el Estado Parte en cuestión impida o dificulte su iniciativa.

El derecho de petición individual disfruta, pues, de autonomía, distinto que es de los derechos sustantivos enumerados en el título I de la Convención Europea. Cualquier obstáculo interpuesto por el Estado Parte en cuestión a su libre ejercicio acarrearía, así, una violación *adicional* de la Convención, paralelamente a otras violaciones que se comprueben de los derechos sustantivos en ésta consagrados. Su autonomía en nada se vio afectada por el hecho de haber sido originalmente previsto en una cláusula facultativa de la Convención (artículo 25)¹⁴. (Subrayas fuera de texto)

Así, resulta clara la independencia del derecho dentro del SEDH, mientras que en el SIDH se requieren argumentos adicionales para poder demostrar su existencia. Dentro de este mismo debate, el Juez Cançado Trindade se refiere al derecho como una cláusula pétrea de la Convención, así:

El derecho de petición individual es una cláusula pétrea de los tratados de derechos humanos que lo consagran –a ejemplo del artículo 44 de la Convención Americana–, sobre la cual se erige el mecanismo jurídico de la emancipación del ser humano *vis-à-vis* el propio Estado para la protección de sus derechos en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Otra cláusula pétrea es la de la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que no admite limitaciones otras que las expresamente contenidas en el artículo 62 de la Convención Americana.

14 Ibidem, párrafos 19 y 20.

(...)

Las referidas cláusulas pétreas –el derecho de petición individual y la jurisdicción compulsoria en materia contenciosa de la Corte Interamericana– constituyen materia de *ordre public internacional*, que no podría estar a merced de limitaciones no previstas en los tratados de protección, invocadas por los Estados Partes por razones o vicisitudes de orden interno. Si de ese modo no hubiese sido originalmente concebido y consistentemente entendido el derecho de petición individual, muy poco habría avanzado la protección internacional de los derechos humanos en ese medio siglo de evolución. El derecho de petición individual, tan amplia y liberalmente reconocido bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituye, como ya se ha señalado, una conquista definitiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a ser siempre decididamente resguardada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como lo viene a hacer en la presente Sentencia sobre excepciones preliminares en el caso *Castillo Petruzzi*?. (Subrayas fuera de texto)

En este sentido, se compara el artículo 44 con otras cláusulas procedimentales, que no consagran derechos específicos protegidos por la CADH, tales como la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte. De nuevo, independientemente de la importancia que tienen estas cláusulas procesales, que consideramos que sí se encuentran por encima de otras disposiciones procesales en la CADH, no pueden ser considerados derechos independientes.

La titularidad de los derechos debe estar entonces siempre en cabeza del ser humano. En este sentido, Pedro Nikken afirma que:

El artículo 44 de la Convención es la expresión procesal de que el único y verdadero titular de los derechos protegidos por ese instrumento internacional es el ser humano. Esa titularidad debe ser la guía fundamental para la interpretación del Pacto de San José y para regular en el plano procesal la protección internacional de los derechos humanos.

La Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos han aprobado reglas procesales con arreglo a este principio, según las cuales el peticionario ante la CIDH tiene derecho a que, en el trámite del caso, se agoten todos los mecanismos de protección de la Convención. De acuerdo con su Reglamento (art. 44), si la CIDH concluye que se ha violado la Convención en un caso, debe enviarlo a la Corte, salvo por decisión fundamentada de la mayoría absoluta de sus miembros.

En cuanto a la Corte, su Reglamento ordena a la Secretaría notificar a la víctima cuando se introduce la demanda por parte de la CIDH (art. 35). Asimismo establece que las víctimas *“podrán presentar sus solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma durante todo el proceso.”*(Art. 23).

Por lo tanto, una vez introducida la demanda (actuación que, según la Convención, es monopolio de los Estados partes y de la CIDH), el ser humano individual tiene derecho a ser parte plena, con total autonomía, en el proceso ante la Corte.

Los Reglamentos de la Comisión y de la Corte han desarrollado un derecho autónomo: *el derecho a la protección internacional de los derechos humanos*. Esta formulación se sustenta sobre tres pilares: 1) el concepto de que el titular subjetivo de los derechos humanos es la persona; 2) la formulación procesal del artículo 44 de la Convención; y, 3) el sistema general de protección dispuesto en el tratado¹⁵. (Subrayas fuera de texto)

Así, resulta mucho más claro que el derecho de petición individual, que podría extraerse, desde nuestro punto de vista, del derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la CADH, tiene disposiciones procesales que lo protegen, pero que no consagran derechos independientes.

Por último, Nikken también ha considerado que este derecho de petición individual se extiende al cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH y las sentencias de la Corte Interamericana.

Este derecho, como cualquier otro, debe ser *efectivo*, y está sometido a los mismos deberes de *respeto y garantía* que pauta el artículo 1(1) de la Convención. También comporta deberes para los Estados, como lo son, en primer lugar el deber (negativo) de no establecer obstáculos para el acceso de la persona a la protección internacional; en segundo lugar, el deber (positivo) de cooperar en el desarrollo del proceso; y, en tercer lugar, el deber (positivo) de adoptar las medidas legislativas y de otro carácter necesarias para ejecutar las decisiones de Corte y Comisión¹⁶. (Subrayas fuera de texto)

Desde nuestro punto de vista, como se mostrará, también esta faceta del derecho puede estar cobijada por el derecho a la protección judicial.

3. El derecho de petición individual bajo el derecho de protección judicial consagrado en el artículo 25 de la CADH

Como hemos anunciado, a pesar de que técnicamente no consideramos que el derecho de petición individual se encuentre consagrado en el artículo 44 de la CDH, sí consideramos que este derecho puede estar contenido y ser protegido plenamente

15 Nikken, Pedro. El derecho a la protección internacional en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponible en http://www.icj.org/IMG/Articulo_Nikken_ESP.pdf

16 Nikken, Pedro. El derecho a la protección internacional en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponible en http://www.icj.org/IMG/Articulo_Nikken_ESP.pdf

por el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la CADH. En efecto, dicho artículo señala que:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados partes se comprometen:
 - a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
 - b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
 - c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. (Subrayas fuera de texto)

Como se puede observar, esta disposición (i) no restringe el derecho a un recurso efectivo a los recursos de carácter nacional, (ii) incluye los recursos efectivos para proteger los derechos contenidos en la Convención, (iii) consagra como una obligación específica de los Estados el desarrollar las posibilidades del recurso, lo cual incluye sin duda alguna la obligación de no obstaculizar las peticiones y (iv) consagra la obligación expresa de garantizar el cumplimiento de las decisiones que sean la consecuencia de esos recursos, lo cual podría incluir, sin ninguna duda, las decisiones tanto de la CIDH como de la CorteIDH.

En conclusión, este derecho consagrado como sustancial dentro de la Convención, estaría protegido por una serie de disposiciones procesales, tales como las consagradas en los artículos 44 (legitimación en la causa) y 68 (obligatoriedad de las decisiones de la Corte) de la CADH. Así, el artículo 25 permitiría proteger plenamente el derecho de petición individual y sus obligaciones correlativas, las cuales están sujetas a interpretación por parte de los órganos del SIDH, según las circunstancias particulares de cada caso, tal como ha ocurrido en el SEDH.

B. EL DERECHO DE PETICIÓN INDIVIDUAL Y LAS MEDIDAS INTERINAS Y PROVISIONALES

En el marco de la pregunta de si el artículo 44 de la CADH consagra o no un derecho a interponer denuncias individuales ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, es preciso estudiar la incidencia que pueden tener en esta cuestión las

medidas provisionales o medidas interinas ordenadas por un Tribunal Internacional de Derechos Humanos. Como se mencionó, la CorteEDH ha concluido en varios casos, que se produce una violación del derecho contenido en el artículo 34, cuando el Estado incumple las medidas ordenadas por la Corte. Como se verá, la CorteIDH no da este mismo tratamiento a las medidas provisionales, lo que permite entrever una visión distinta por parte de este Tribunal de las medidas, de sus principales objetivos y de las consecuencias que se derivan de su incumplimiento en relación con el derecho de petición ante el SIDH.

En este sentido, este segundo aparte del artículo se centrará en el tema de las medidas interinas ordenadas por la CorteEDH y las medidas provisionales ordenadas por la CorteIDH. La cuestión acerca de la posible incidencia de las medidas cautelares solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en este asunto, será aplazada para una oportunidad diferente, por cuestiones de espacio.

1. El Derecho de petición individual y las medidas interinas ante la Corte Europea

Como se evidenciará, la concepción de la Corte Europea de las medidas interinas y la posibilidad de que de su incumplimiento se derive una violación al derecho contenido en el artículo 34, varía sustancialmente de la que ha sido expuesta por la CorteIDH en relación con sus medidas provisionales. Para desarrollar el tema, se presentará el que ha sido el planteamiento común en la jurisprudencia de la CorteEDH frente a las medidas interinas y el marco jurídico en el que se sustenta el Tribunal Europeo. Para complementar lo anterior, se presentará el alcance que este Tribunal ha dado a las medidas en relación con el derecho consagrado en el artículo 34.

Para empezar, es necesario conocer el marco jurídico que guía las actuaciones del Tribunal Europeo. El artículo 39 del Reglamento de la Corte Europea dispone:

Rule 39 (Interim measures)

1. The Chamber or, where appropriate, its President may, at the request of a party or of any other person concerned, or of its own motion, indicate to the parties any interim measure which it considers should be adopted in the interests of the parties or of the proper conduct of the proceedings before it.
2. Notice of these measures shall be given to the Committee of Ministers.
3. The Chamber may request information from the parties on any matter connected with the implementation of any interim measure it has indicated".
(Subraya y negrilla fuera de texto)

El artículo 34 del Convenio Europeo ya expuesto dispone:

El Tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación, por una de las Altas Partes Contratantes, de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho¹⁷. (Subraya y negrilla fuera de texto)

Del mismo modo en que el artículo 34 califica la posibilidad de interponer denuncias individuales ante el SEDH como un derecho y consagra una obligación autónoma para los Estados de no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho, el artículo 39 de las Reglas de la CorteEDH establece que uno de los propósitos de las medidas interinas es el de garantizar el debido desarrollo de los procedimientos que se surten ante ese Tribunal. Conviene entonces estudiar detenidamente la interpretación que esta Corte ha hecho de estas disposiciones.

En el caso *Mamatkulov and Askarov v. Turkey*¹⁸, por ejemplo, la Corte Europea estudió la violación del artículo 34 del Convenio Europeo, debido a que Turquía extraditó a la presunta víctima a Uzbekistán, en contra de una orden de la Corte en virtud del artículo 39 de sus Reglas de Procedimiento. La extradición le habría generado a la presunta víctima la imposibilidad de comunicarse con sus abogados y proporcionarles evidencias sobre los hechos, lo que finalmente le impediría a la Corte valorar el riesgo real al que se enfrentaba la presunta víctima. Se trataba de una comunicación que ya estaba en conocimiento de la CorteEDH como petición individual, y la medida estaba destinada a proteger a la persona, pero también a proteger el proceso internacional que ya se estaba surtiendo y que se había activado en virtud del artículo 34 del Convenio.

En dicho caso, la Corte Europea declaró que el Estado de Turquía fue responsable de la violación del derecho consagrado en el artículo 34 del Convenio, en virtud del incumplimiento de las medidas interinas ordenadas. La Corte consideró que el incumplimiento de las medidas en este caso tenía dos consecuencias graves para el proceso: por un lado le impedía a la Corte hacer un análisis del caso y por otro impedía al peticionario el ejercicio efectivo de su derecho. Así, la Corte afirmó que:

17 CEDH, artículo 34.

18 CorteEDH *Mamatkulov y Askarov c. Turquía*, (Aplicaciones nos. 46827/99 y 46951/99) Estrasburgo, sentencia del 4 February 2005.

128. The Court reiterates that by virtue of Article 34 of the Convention Contracting States undertake to refrain from any act or omission that may hinder the effective exercise of an individual applicant's right of application. A failure by a Contracting State to comply with interim measures is to be regarded as preventing the Court from effectively examining the applicant's complaint and as hindering the effective exercise of his or her right and, accordingly, as a violation of Article 34¹⁹. (Subrayas fuera de texto)

Como se observa, la Corte Europea establece una relación estrecha entre el propósito de las medidas interinas y la garantía del artículo 34. Las medidas interinas, como lo establece la Corte, están encaminadas exclusivamente a garantizar la efectividad del derecho de petición individual:

125. Likewise, under the Convention system, interim measures, as they have consistently been applied in practice (...), play a vital role in avoiding irreversible situations that would prevent the Court from properly examining the application and, where appropriate, securing to the applicant the practical and effective benefit of the Convention rights asserted. Accordingly, in these conditions a failure by a respondent State to comply with interim measures will undermine the effectiveness of the right of individual application guaranteed by Article 34 and the State's formal undertaking in Article 1 to protect the rights and freedoms set forth in the Convention²⁰. (Subrayas fuera de texto)

La Corte Europea ha venido ordenando medidas interinas a los Estados principalmente en casos relacionados con ejecuciones, exclusiones o extradiciones²¹ y en general su aplicación ha buscado limitarse a aquellos casos en los que existe un riesgo inminente de que se produzca un daño irreparable que le impida a la persona el ejercicio efectivo de su derecho de petición:

Interim measures have been indicated only in limited spheres. Although it does receive a number of requests for interim measures, in practice the Court applies Rule 39 only if there is an imminent risk of irreparable damage. While there is no specific provision in the Convention concerning the domains in which Rule 39 will apply, requests for its application usually concern the right

19 Ibidem, párrafo 128.

20 Ibidem, párrafo 125.

21 Véase: *inter alia*: CorteEDH. *Greece v. the United Kingdom*, no. 176/56, Commission's report of 26 September 1958, unpublished; *X v. the Federal Republic of Germany*, No. 2396/65, Commission's report of 19 December 1969, Yearbook 13; *Denmark, Norway, Sweden and the Netherlands v. Greece*, nos. 3321/67, 3322/67, 3323/67 and 3344/67, Commission's report of 5 November 1969, Yearbook 12; *Denmark, Norway and Sweden v. Greece*, No. 4448/70, Commission's report of 4 October 1976, Decisions and Reports (DR) 6; and *E.R. v. the Federal Republic of Germany*, No. 5207/71, Commission decision of 13 December 1971, Collection of Decisions 39.

to life (Article 2), the right not to be subjected to torture or inhuman treatment (Article 3) and, exceptionally, the right to respect for private and family life (Article 8) or other rights guaranteed by the Convention. The vast majority of cases in which interim measures have been indicated concern deportation and extradition proceedings²². (Subrayas fuera de texto)

Llama la atención sin embargo que la Corte en el caso *Mamatkulov and Askarov v. Turkey*, va incluso más allá en la relación entre las medidas interinas y el artículo 34, al establecer ya no que la medida interina estaba encaminada a impedir trabas al ejercicio eficaz de este derecho sino incluso a facilitar el ejercicio eficaz de ese derecho. Al respecto dispuso la Corte:

[t]he interim measure is sought by the applicant, and granted by the Court, in order to facilitate the “effective exercise” of the right of individual petition under Article 34 of the Convention in the sense of preserving the subject matter of the application when that is judged to be at risk of irreparable damage through the acts or omissions of the respondent State²³.

En el mismo sentido, en el caso *Case of Paladi V. Moldova*²⁴, la Corte reiteró la importancia de asegurar el ejercicio efectivo del derecho de petición individual y agregó además que se trata de una obligación para los Estados que va más allá de las buenas intenciones, exige resultados e implica que no queda a merced de los Estados determinar si existe o no riesgo de que se produzca un perjuicio irremediable. Así:

87. The Court reiterates that the obligation laid down in Article 34 in fine requires the Contracting States to refrain not only from exerting pressure on applicants, but also from any act or omission which, by destroying or removing the subject matter of an application, would make it pointless or otherwise prevent the Court from considering it under its normal procedure (*ibid.*, § 102). It is clear from the purpose of this rule, which is to ensure the effectiveness of the right of individual petition (see paragraph 86 above), that the intentions or reasons underlying the acts or omissions in question are of little relevance when assessing whether Article 34 of the Convention was complied with (see paragraph 78 above). What matters is whether the situation created as a result of the authorities’ act or omission conforms to Article 34.

A partir de lo expuesto, es viable concluir que la CorteEDH ha tenido como principal objetivo de las medidas interinas, el de garantizar el ejercicio eficaz del derecho indi-

22 CorteEDH *Mamatkulov y Askarov v. Turquía*, (Aplicaciones nos. 46827/99 y 46951/99) Estrasburgo, sentencia del 4 February 2005. Párr. 104.

23 *Ibidem.* párr. 108.

24 CorteEDH. Caso *Paladi v. Moldova* (Aplicacion no. 39806/05). Estrasburgo, sentencia del 10 de marzo de 2009.

vidual a presentar peticiones, consagrado en el artículo 34 de la CEDH. Lo anterior a tal punto que ha llegado a establecer que las medidas pueden estar encaminadas no solo a garantizar el ejercicio o eliminar trabas que hayan sido impuestas a éste, sino incluso a facilitarlas. De ahí que pueda entenderse que el incumplimiento de las medidas interinas dispuestas por la Corte Europea puede derivar en la violación por parte del Estado del artículo 34 de la CEDH.

De otra parte, en su jurisprudencia el Tribunal Europeo cita varias decisiones del Comité del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, también referidas al incumplimiento por parte de los Estados de medidas cautelares para proteger los procesos internacionales, por ejemplo, no ejecutar órdenes de pena de muerte²⁵ o no deportar a las presuntas víctimas hacia terceros Estados²⁶. El Comité de Derechos Humanos al respecto ha afirmado que:

By adhering to the Optional Protocol, a State Party to the Covenant recognises the competence of the Human Rights Committee to receive and consider communications from individuals claiming to be victims of violations of any of the rights set forth in the Covenant (Preamble and Article 1). Implicit in a State's adherence to the Protocol is an undertaking to cooperate with the Committee in good faith so as to permit and enable it to consider such communications, and after examination to forward its views to the State Party and to the individual (Article 5 §§ 1 and 4). It is incompatible with these obligations for a State Party to take any action that would prevent or frustrate the Committee in its consideration and examination of the communication, and in the expression of its Views²⁷. (Subraya fuera de texto)

En este sentido puede entenderse que en relación con el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas:

- a) El Estado tiene una obligación de no frustrar el examen de la comunicación que ya está analizando el Comité, y
- b) La Corte Europea también cita decisiones del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas en relación con medidas provisionales adoptadas en los procedimientos de denuncias individuales, medidas que pueden adoptarse desde la fase de estudio de admisibilidad de la petición. Las medidas provisionales solicitadas a los Estados por el Comité contra la Tortura, también han consis-

25 CorteEDH, Caso *Glen Ashby c. Trinidad and Tobago*, 26 de Julio de 1994.

26 CorteEDH, Caso *Dante Piandiong, Jesús Morillos y Archie Bulan c. Filipinas*, 19 de octubre de 2000.

27 CorteEDH, Caso *Dante Piandiong, Jesús Morillos y Archie Bulan c. Filipinas*, 19 de octubre de 2000. Ver también Corte Europea de Derechos Humanos, "*Sholam Weiss v. Austria*", 13 de junio de 2002.

tido, por ejemplo, en órdenes de no extradición²⁸. El Comité contra la Tortura al respecto afirma que:

...the State Party, in ratifying the Convention and voluntarily accepting the Committee's competence under Article 22, undertook to cooperate with it in good faith in applying the procedure. Compliance with the provisional measures called for by the Committee in cases it considers reasonable is essential in order to protect the person in question from irreparable harm, which could, moreover, nullify the end result of the proceedings before the Committee²⁹.
(Subraya fuera de texto)

En este sentido, el incumplimiento de las obligaciones por parte del Estado se presenta cuando sus actuaciones puedan redundar en la imposibilidad de llegar al resultado esperado en el proceso que el órgano internacional ya está conociendo.

A su vez, la Corte Europea cita a la Corte Internacional de Justicia (en adelante CIJ) en relación con la facultad de dictar medidas provisionales, las cuales también se adoptan cuando el proceso ya está en curso. Por eso la CIJ ha afirmado que el propósito de las medidas provisionales es preservar el derecho de las partes dentro de la disputa³⁰.

De todo lo anterior se deduce que (i) las medidas provisionales en los Comités y en la CIJ se adoptan para preservar las garantías de un proceso ya iniciado, y por ello (ii) cuando un Estado incumple con las solicitudes de estas medidas, se vulnera según estos órganos la obligación de los Estados de no obstaculizar la interposición de denuncias individuales ante los Sistemas de Protección.

Como se puede observar, el desarrollo de este derecho y sus posibles obstaculizaciones, están directamente relacionados con las acciones u omisiones del Estado directamente dirigidas (i) a prevenir que la persona interponga una denuncia ante la Corte, (ii) o a presionar para que se retire una denuncia (iii) o a dirigir actividades para obstaculizar el proceso, mediante el incumplimiento, por ejemplo, de medidas solicitadas por la Corte para proteger el trámite.

-
- 28 Organización de las Naciones Unidas, Comité contra la Tortura "*Cecilia Rosana Núñez Chipana c. Venezuela*," Comunicación 110 de 10 de noviembre de 1998. Ver también Comité contra la Tortura "*T.P.S. c. Canada*", 16 de mayo de 2000.
- 29 Organización de las Naciones Unidas, Comité contra la Tortura "*Cecilia Rosana Núñez Chipana c. Venezuela*," Comunicación 110 de 10 de noviembre de 1998 Ver también Comité contra la Tortura "*T.P.S. c. Canada*", 16 de mayo de 2000
- 30 Corte Internacional de Justicia "Nicaragua c. Estados Unidos de América", Sentencia de 27 de junio de 1986 y Corte Internacional de Justicia "*Bosnia y Herzegovina c. Yugoslavia*", revisión de sentencia de 11 de julio de 1996 en el caso referente a la aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

En síntesis, tanto en el marco jurídico como en la jurisprudencia de la CorteEDH, se hace evidente que las medidas interinas tienen como objetivo primordial garantizar el ejercicio del derecho de petición individual consagrado en el artículo 34 de la CEDH. Así, se desprende de la jurisprudencia citada, de las referencias que se hacen en ésta al Comité contra la Tortura de Naciones Unidas y a la CIJ, que el fin último de estas medidas es proteger el procedimiento ante el Tribunal Europeo. Eso refuerza lo ya estipulado en el artículo 34 de la CEDH y por ende el reconocimiento de que existe un derecho de petición individual y autónomo ante el SEDH.

2. El Derecho de petición individual y las medidas provisionales ante la Corte Interamericana

A diferencia de la exposición que acaba de hacerse sobre el Sistema Europeo y el propósito principal de las medidas interinas, en el SIDH las medidas provisionales no se concentran en la protección y garantía de un derecho de petición individual que por lo demás, como se ha venido presentando, no está aún consagrado como tal en la CADH de manera explícita.

A continuación, se presentará el marco jurídico que respalda las medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana y se presentará el desarrollo jurisprudencial que se ha hecho de éstas, con el fin de analizar cuáles son sus objetivos y de qué manera pueden llegar a estar encaminadas a proteger un eventual derecho de petición individual ante el SIDH.

El artículo 63.2 de la CADH 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.

De otra parte, establece el artículo 25 del Reglamento de la CorteIDH afirma que:

1. En cualquier estado del procedimiento, siempre que se trate de casos de extrema gravedad y urgencia y cuando sea necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Corte, de oficio o a instancia de parte, podrá ordenar las medidas provisionales que considere pertinentes, en los términos del artículo 63.2 de la Convención.
2. Si se tratare de asuntos aún no sometidos a su conocimiento, la Corte podrá actuar a solicitud de la Comisión.
3. En los casos contenciosos que ya se encuentren en conocimiento de la Corte, las víctimas o las presuntas víctimas, sus familiares o sus represen-

tantes debidamente acreditados, podrán presentar directamente a ésta una solicitud de medidas provisionales en relación con los referidos casos.

De lo anterior es posible concluir que las medidas provisionales pueden ser adoptadas por la Corte Interamericana en los casos en que se cumplan dos presupuestos:

- a. En casos de extrema gravedad y urgencia y,
- b. Cuando se hagan necesarias para evitar daños irreparables a las personas.

De otra parte, se entiende que pueden solicitarse frente a casos de conocimiento de la Corte IDH e incluso frente a asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, estos últimos a solicitud de la Comisión Interamericana. No así cuando se trata de casos de medidas cautelares que están ante la Comisión Interamericana.

Así, en el caso *García Uribe y otros c. México*³¹ la Corte Interamericana dispuso:

4. Que de conformidad con una interpretación integral de la Convención Americana se desprende que para que exista una mínima posibilidad de que la Corte conozca el asunto que motiva la solicitud de medidas provisionales debe haberse iniciado ante la Comisión el procedimiento establecido en los artículos 44 y 46 a 48 de la Convención Americana. En consecuencia, no es suficiente que la Comisión señale que ha conocido tal asunto únicamente en su procedimiento reglamentario de medidas cautelares.

5. Que de lo anterior se desprende que la Corte sólo puede adoptar medidas provisionales cuando la Comisión Interamericana haya al menos registrado e iniciado el conocimiento de una petición conforme a sus normas reglamentarias pertinentes, sin que sea necesario que ésta decida sobre la admisibilidad o fondo de la misma. (Subrayas fuera de texto.)

Se observa de antemano una primera diferencia entre las medidas provisionales de la Corte Interamericana y las medidas interinas de la Corte Europea, como mecanismo de protección y garantía del derecho de petición individual. De una parte, en el SEDH, para efectos de decidir si se ordenan o no unas medidas interinas, se hace énfasis en el objetivo que tienen las medidas. Es decir, las medidas se ordenan en cuanto se requiera proteger, garantizar o facilitar el ejercicio del derecho de petición individual, al momento en que exista un riesgo de que se produzca un perjuicio irremediable que impida su ejercicio.

31 Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 2 de febrero de 2006. Solicitud de Medidas Provisionales Presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de los Estados Unidos Mexicanos. Caso *García Uribe y otros*.

En el SIDH, las medidas provisionales se ordenan en el momento en que se reúna una serie de circunstancias que obliguen a su adopción. Así, mientras que en la normativa europea la adopción de medidas está ligada directamente con la protección y garantía del derecho de protección individual, ante el SIDH pareciera que esta relación, si bien puede llegar a presentarse, no es un elemento necesario. Ante el SIDH se privilegia la función de prevención de violaciones a los derechos humanos, es decir, se intenta precisamente que **no existan** nuevas peticiones ante el Sistema, en la medida en que se eviten situaciones que puedan dar lugar a violaciones de nuevos derechos. Sin embargo, hay elementos de la aplicación de las medidas provisionales que permiten inferir que su adopción busca entre otras, proteger el proceso ante este Tribunal Interamericano e incluso ante la Comisión Interamericana.

En el caso *Acevedo Jaramillo y otros*³², estableció la CorteIDH que:

Que en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos las medidas provisionales tienen un carácter no solo cautelar en el sentido de que preservan una situación jurídica, sino fundamentalmente tutelar por cuanto protegen derechos humanos, en la medida en que buscan evitar daños irreparables a las personas. 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 preventivo³³.

De otra parte, en el caso *Boyce y Joseph C. Barbados*, la Corte determinó que:

[i]n this case the measures mandated are designed to allow the organs of the Inter-American system of human rights protection to evaluate the possible existence of a violation of Articles 2, 4, 5 and 8 of the American Convention³⁴.

32 Resolución de la Corte Interamericana De Derechos Humanos del 23 de noviembre de 2004. Solicitud de Medidas Provisionales Presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto del Estado del Perú. Caso *Acevedo Jaramillo y otros*.

33 *Cfr. Caso Luisiana Ríos y otros (Radio Caracas Televisión-RCTV-)*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de septiembre de 2004, considerando quinto; *Caso Masacre de Plan de Sánchez (Salvador Jerónimo y otros)*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de septiembre de 2004, considerando sexto; y *Caso de la emisora de televisión "Globovisión"*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de septiembre de 2004, considerando quinto.

34 Resolución de la Corte Interamericana De Derechos Humanos del 25 de noviembre de 2004. Solicitud de Medidas Provisionales presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto del Estado del Estado de Barbados.

Como se observa, si bien la normativa interamericana no contempla de manera expresa, como sí lo hace la Europea, la protección del derecho de petición individual como objetivo primordial de las medidas provisionales, hay elementos para pensar que su garantía es también uno de los objetivos de las medidas provisionales, principalmente si se sigue la interpretación que propone este artículo, es decir, si se entiende que al derecho de petición individual relacionado con el artículo 25 de la CADH antes que con el 44.

En primer lugar, como se observó, la adopción de las medidas exige que se haya iniciado un procedimiento ante el SIDH, más específicamente ante la Comisión, diverso del que constituye la adopción de medidas cautelares. Lo anterior evidencia que existe una relación entre la adopción de las medidas provisionales y el curso del procedimiento ante el Sistema, luego se trata de medidas que se otorgan en el marco de ese procedimiento y que pueden constituir por tanto una protección a este último.

De otra parte, al denominar a las medidas provisionales como una “verdadera garantía jurisdiccional de carácter preventivo”, se observa que uno de los propósitos de éstas es el de prevenir las violaciones a todos los derechos consagrados en la CADH, entre los cuales se encuentra el derecho consagrado a la protección judicial, consagrado en el artículo 25 de la CADH.

Finalmente, en la última jurisprudencia citada, caso *Boyce y Joseph c. Barbados*, la CorteIDH reconoce que uno de los propósitos de las medidas es el de permitir a la Corte analizar si existieron violaciones a los derechos consagrados en la CADH.

Sin embargo, una diferencia importante entre la Corte Europea y la Interamericana en el tema que nos compete radica en que la Corte Interamericana no ha llegado a determinar, por vía del incumplimiento de las medidas provisionales que el Estado ha violado el artículo 44 de la CADH, o el 25, si se tiene en cuenta la propuesta que este artículo formula. De ahí que, si bien es viable pensar que la CorteIDH contempla dentro de los propósitos de las medidas provisionales el de proteger el derecho de acceso al Sistema Interamericano, el procedimiento que se surte ante éste y la viabilidad de que la Corte conozca del caso sin obstáculos, no reconoce aún su incumplimiento por parte de un Estado, como la violación adicional de un derecho autónomo consagrado bien sea en el artículo 44 o en el 25 de la Convención. En otras palabras, de la protección que se hace del derecho a acceder al Sistema Interamericano a través de las medidas provisionales, no es viable concluir todavía que éste pueda ser entendido como un derecho autónomo.

Por otro lado, es preciso aclarar que a diferencia de lo que ocurre ante el Sistema Europeo, en el Interamericano del incumplimiento de las medidas provisionales

del Estado, no se deriva de manera inmediata una violación de lo consagrado en el artículo 44 de la CADH relativo al derecho a presentar peticiones. En el mismo sentido, tampoco podría decirse que su incumplimiento genere de manera automática una violación al derecho a la protección judicial o a cualquier otro derecho consagrado en la CADH, puesto que la naturaleza de las medidas ordenadas por la Corte Interamericana también difiere del tipo de medidas que ordena la Corte Europea.

Al respecto, en *Ríos c. Venezuela*³⁵ la Corte Interamericana manifestó que:

Es necesario precisar que el procedimiento de medidas provisionales se ha desarrollado en forma paralela pero autónoma a la tramitación del caso ante la Comisión y la Corte. En definitiva, el objeto de ese procedimiento de naturaleza incidental, cautelar y tutelar, es distinto al objeto de un caso contencioso propiamente dicho, tanto en los aspectos procesales como de valoración de la prueba y alcances de las decisiones. Por ende, los alegatos, fundamentos de hecho y elementos probatorios ventilados en el marco de las medidas provisionales, si bien pueden tener estrecha relación con los hechos del presente caso, no son automáticamente considerados como tales ni como hechos supervinientes. Además, la Corte ha sido informada que existe otro procedimiento en curso ante la Comisión por un caso relacionado con el canal de televisión RCTV, por lo que las medidas provisionales podrían eventualmente tener incidencia en el mismo. Por todo ello, lo actuado en el marco de las medidas provisionales no será considerado en el presente caso, si no fue formalmente introducido mediante los actos procesales apropiados. (Subrayas fuera del texto)

Adicional a ello explicó que:

59. Es oportuno hacer referencia a lo alegado por la Comisión y los representantes en el fondo de la controversia acerca de los efectos del incumplimiento de órdenes de adopción de tales medidas dictadas por este Tribunal bajo el artículo 63.2 de la Convención. La Corte ha establecido que esa disposición confiere carácter obligatorio a las medidas provisionales que ordene este Tribunal. Estas órdenes implican un deber especial de protección de los beneficiarios de las medidas, mientras se encuentren vigentes, y su incumplimiento puede generar responsabilidad internacional del Estado. Sin embargo, esto no significa que cualquier hecho, suceso o acontecimiento que afecte a los beneficiarios durante la vigencia de tales medidas, sea automáticamente atribuible al Estado. Es necesario valorar en cada caso la prueba ofrecida y las circunstancias en que ocurrió determinado hecho, aún bajo la vigencia de las medidas provisionales de protección. (Subrayas fuera del texto)

35 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ríos y otros vs. Venezuela. Sentencia de 28 de enero de 2009. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). *Parr*: 58-59

Las medidas provisionales, en el entendido de que están encaminadas a evitar daños irreparables a los derechos de las personas y prevenir la ocurrencia de violaciones, consisten en órdenes a los Estados de adoptar medidas de protección encaminadas a proteger a las personas en riesgo. De ahí que no es a partir de la ocurrencia de una violación que se determina que el Estado ha incumplido las medidas, sino de la no adopción de medidas de protección. En otras palabras, la obligación que surge para los Estados es de medio y no de resultado, puesto que no se trata, como en el caso europeo, de órdenes de no hacer, como no extraditar, expulsar o ejecutar a una persona (salvo contadas excepciones). En este caso, frente a las medidas provisionales, lo que estas le exigen al Estado es la adopción de una serie de medidas encaminadas a impedir la ocurrencia de hechos violatorios de los derechos de las personas. Su incumplimiento se evaluará es a partir de la no adopción de medidas de protección y no se deduce de manera automática de la producción de un resultado negativo. La obligación de un Estado en relación con las medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana no genera responsabilidad objetiva o automática y deben evaluarse las medidas adoptadas, en cada caso concreto.

En síntesis, en relación con las medidas provisionales ordenadas por el SIDH, se observa con claridad la diferencia que existe entre éstas y las medidas interinas ordenadas por la Corte Europea. En primer lugar, porque su naturaleza difiere, bien sea porque se trata de órdenes que le generan al Estado obligaciones de medio y no de resultado, o porque su objetivo no está encaminado de manera primordial a la garantía del derecho de petición individual. De otra parte, porque si bien buscan garantizar de manera general que no existan violaciones a los derechos consagrados en la Convención Americana, de su incumplimiento no se derivan en ningún momento violaciones al derecho consagrado en el artículo 44, ni violaciones automáticas a otros derechos convencionales.

CONCLUSIONES

De lo expuesto en este artículo, es viable concluir que en la actualidad el derecho de petición consagrado en el artículo 44 de la CADH no constituye un derecho autónomo e individual y por ende, no se pueden declarar violaciones a éste. Así lo evidencian la jurisprudencia y el marco jurídico expuestos. Sin embargo, y según fue propuesto líneas arriba, se propone que el derecho de petición individual ante el Sistema Interamericano, en tanto derecho de acceso a la justicia, sea parte del contenido del derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la CADH.

Más allá de que lo anterior ocurra y la Corte Interamericana lo destaque así en su jurisprudencia, es de vital importancia tener en cuenta las diferencias reseñadas entre las medidas interinas decretadas por la Corte Europea y las medidas provisionales de la Corte Interamericana. No debe perderse de vista que en el Sistema Interamericano las obligaciones que surgen de las medidas provisionales ordenadas por la Corte son de medio y no de resultado, y no consisten simplemente en ejecutar o no ejecutar determinados actos. Sea cual sea la concepción que se tenga del derecho de petición individual, la imposibilidad de su ejercicio no puede llegar a ser de ningún modo imputable al Estado, por el simple hecho de que se haya producido una violación a algún derecho de una persona que contaba con medidas provisionales. Para poder concretar la violación, tendría que probarse, en cada caso concreto, que se incumplieron las obligaciones específicas derivadas de las medidas provisionales.

BIBLIOGRAFÍA

Instrumentos internacionales

- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las libertades Fundamentales. 4 de noviembre de 1950. Revisado de conformidad con el Protocolo 11. Completado por los Protocolos No. 1 y 6.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.
- Reglas de Procedimiento de la Corte Europea de Derechos Humanos.
- Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Aprobado por la Comisión en su 109º Periodo de Sesiones y modificado en su 116º Periodo de Sesiones, en su 118º Periodo de Sesiones y en su 126º Periodo de Sesiones.
- Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Aprobado por la Corte en su XLIX período ordinario de sesiones y reformado parcialmente por la Corte en su LXI período ordinario de sesiones.

Decisiones de órganos internacionales

Corte Internacional de Justicia

- *Caso “Nicaragua c. Estados Unidos de América”*, Sentencia de 27 de junio de 1986.
- *Caso “Bosnia y Herzegovina c. Yugoslavia”*, revisión de sentencia de 11 de julio de 1996 en el caso referente a la aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

Corte Europea de Derechos Humanos

- *Case Greece v. the United Kingdom*, no. 176/56, Commission's report of 26 September 1958, unpublished.
- *Case Glen Ashby c. Trinidad and Tobago*, 26 de Julio de 1994.
- *Case Akdivar and Others v. Turkey*, judgment of 16 September 1996.
- *Case Petra v. Romania*, judgment of 23 September 1998.
- *Case Kurt v. Turkey*, judgment of 25 May 1998.
- *Case Dante Piandiong, Jesús Morillos y Archie Bulan c. Filipinas*, 19 de octubre de 2000.
- *Case "Sholam Weiss v. Austria"*, 13 de junio de 2002.
- *Case Manoussos v. the Czech Republic and Germany*, 9 July 2002.
- *Case of Poleshchuk v. Russia* (application no. 60776/00). Judgment. Strasbourg. 7 octubre 2004.
- *Case Mamatkulov and Askarov v. Turkey*, 2005.
- *Case Paladi v. Moldova* (Aplicacion no. 39806/05). Estrasburgo, sentencia del 10 de marzo de 2009.

Corte Interamericana de Derechos Humanos

- *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 4 de Septiembre de 1998. Serie C No. 41. Voto Razonado del Juez A.A. Cancado Trindade.
- *Caso Masacre de Plan de Sánchez (Salvador Jerónimo y otros)*. Resolución del 8 de septiembre de 2004, considerando quinto Resolución del 8 de septiembre de 2004. Medidas Provisionales. *Caso de la emisora de televisión "Globovisión"*.
- *Caso Acevedo Jaramillo y otros*. Resolución del 23 de noviembre de 2004. Solicitud de Medidas Provisionales Presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto del Estado del Perú.
- Resolución del 25 de noviembre de 2004. Solicitud de Medidas Provisionales presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto del Estado de Barbados.
- *Caso García Uribe y otros*. Resolución del 2 de febrero de 2006. Solicitud de Medidas Provisionales Presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Respecto de los Estados Unidos Mexicanos.
- *Caso Ríos y otros vs. Venezuela*. Sentencia de 28 de enero de 2009. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). *Parr: 58-59*

Comité contra la Tortura de Naciones Unidas

- *Caso “Cecilia Rosana Núñez Chipana c. Venezuela,”*, Comunicación 110 de 10 de noviembre de 1998.
- *Caso “T.P.S. c. Canada”*, 16 de mayo de 2000

Doctrina

- Nikken, Pedro. El derecho a la protección internacional en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Disponible en internet en la página web http://www.icj.org/IMG/Articulo_Nikken_ESP.pdf