

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN 23/2017
Medida cautelar No. 25 -16

Milagro Amalia Ángela Sala respecto de Argentina
27 de julio de 2017

I. INTRODUCCIÓN

1. El 19 de enero de 2016 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una solicitud de medidas cautelares presentada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Amnistía Internacional Argentina y Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES), instando a la Comisión que requiera a la República de Argentina (en adelante, “el Estado” o “Argentina”) la adopción de las medidas necesarias para la protección de los derechos de la señora Milagro Amalia Ángela Sala (en adelante, “Milagro Sala” o “la propuesta beneficiaria”). Según los solicitantes, la señora Milagro Sala, indígena y lideresa de la organización social “Túpac Amaru”, se encuentra en una situación de riesgo como resultado de las circunstancias en que estaría privada de la libertad en la Unidad 3 de Mujeres del Servicio Penitenciario de la Provincia de Jujuy, a partir de enero de 2016, como resultado de una alegada persecución política, hostigamiento y criminalización en su contra dirigida a disciplinar a sectores de oposición en la Provincia de Jujuy.

2. La Comisión solicitó información al Estado el 10 de febrero de 2016, quien contestó el 26 de dicho mes. Desde entonces, a lo largo de este procedimiento, ambas partes aportaron sus observaciones a los informes respectivos, así como información adicional¹. El último informe del Estado y de los solicitantes son de fecha 5 de julio y 3 de julio de 2017, respectivamente.

3. Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho efectuadas por ambas partes, y atendiendo al contexto específico, la Comisión considera que la señora Milagro Sala se encuentra en una situación de gravedad y urgencia, toda vez que sus derechos a la vida e integridad personal enfrentan un riesgo de daño irreparable. Por consiguiente, con base en el artículo 25 de su Reglamento, la Comisión requiere a la República de Argentina que: a) adopte las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad personal de la señora Milagro Sala; b) concierte las medidas a adoptarse con la beneficiaria y sus representantes; y c) tomando en cuenta la excepcionalidad de la prisión preventiva, y el agravamiento de la situación riesgo a la vida e integridad personal como resultado de las particularidades que tiene la continuidad de la privación de libertad de la beneficiaria, así como los presuntos hostigamientos que habría enfrentado y la necesidad de salvaguardar tales derechos, las autoridades competentes adopten, a la luz de los estándares descritos, medidas alternativas a la detención preventiva, como el arresto domiciliario, o bien, que la señora Milagro Sala pueda enfrentar los procesos en libertad con medidas como la fiscalización electrónica.

II. RESUMEN DE LOS HECHOS ALEGADOS POR LAS PARTES

1. Información alegada por los solicitantes

¹ La Comisión recibió información de parte del Estado el 14 y 30 de marzo, 6 de junio, 5 de julio, 15 de septiembre; el 23, 28 y 29 de noviembre de 2016, el 17 de enero y 5 de julio de 2017. Asimismo, recibió información de parte de los solicitantes el 10 y 15 de febrero; el 8, 18 y 23 de marzo, 27 y 28 de abril, 16 de agosto, 8 de septiembre, 5 de octubre, 1 y 11 de noviembre de 2016, el 20 y 31 de marzo, 21 de abril, y 3 de julio de 2017.

4. Los solicitantes indicaron que la señora Milagro Sala es indígena y lideresa de la “Organización Barrial Túpac Amaru”. En tal asociación, habría desarrollado actividades dirigidas a las familias desocupadas de Alto Comedero, uno de los barrios del conurbano jujeño con mayor concentración de pobreza. La organización “Túpac Amaru” se habría transformado en un actor central de los sectores populares en Jujuy para la implementación de un proyecto social que amplió sus prestaciones a las áreas de vivienda, salud, educación, cultura y deporte. Los solicitantes indicaron que el liderazgo de la señora Sala le llevó a ser electa diputada provincial de Jujuy y diputada del Parlasur en octubre de 2015.

5. Según los solicitantes, la privación de la libertad de la cual actualmente es objeto la señora Milagro Sala se retrotrae a la protesta que la Red de Organizaciones Sociales de Jujuy (en adelante, “ROS”) desarrolló desde el 14 de diciembre de 2015. Al respecto, informaron que en diciembre de 2015, iniciaron una serie de tensiones entre la ROS y las autoridades provinciales electas, con motivo de la implementación de un plan de “reempadronamiento” de las cooperativas, seguida de manifestaciones y “acampes”. Indicaron que mediante el Decreto 403-G-16, el gobierno provincial había formalizado una medida de empadronamiento, y suspendido la personería jurídica de la Túpac Amaru. Por lo anterior, las organizaciones habrían realizado un acampe pacífico en la plaza de Belgrano y calles aledañas frente a la casa de gobierno, a la espera de ser recibidos para iniciar un diálogo con el Gobernador en torno a la decisión de obligar a las cooperativas a sumarse a un nuevo registro para acceder a recursos del Estado.

6. Los solicitantes informaron que el 16 de enero de 2016 un juez emitió una orden de detención en contra de la señora Milagro Sala por el presunto delito de “instigación a cometer delitos y sedición”, procedimiento denunciado por los solicitantes como arbitrario y motivado en el acampe mencionado, con el objeto de silenciar su oposición a las políticas del gobierno provincial.

7. Los solicitantes informaron que, el 29 de enero de 2016, tras la interposición de un recurso de *habeas corpus*, el juez resolvió la excarcelación de la señora Sala por la citada causa. Sin embargo, ella nunca habría abandonado el penal, pues el juez dispuso mantenerla detenida ese mismo día por una segunda causa iniciada el 15 de enero, en plena feria judicial, por los delitos de “defraudación en perjuicio del Estado, extorsión y asociación ilícita”².

8. Los solicitantes informaron que, desde ese entonces, la señora Milagro Sala permanece privada de la libertad en la Unidad 3 de Mujeres del Servicio Penitenciario de la Provincia de Jujuy, conocido como el “Penal del Alto Comedero”. Con posterioridad a estas primeras causas, nuevos procesos penales habrían sido abiertos de forma repentina en su contra y diversas prisiones preventivas le han sido impuestas, todo ello presuntamente sin fundamento, y en violación de diversas garantías al debido proceso, libertad de expresión y el derecho a la libertad personal.

9. Los solicitantes han afirmado que el único proceso por el cual la señora Milagro Sala ha sido condenada a tres años de prisión en suspenso (no prisión efectiva) es por actos vinculados directamente con el ejercicio de la libertad de expresión. Los solicitantes explicaron que este proceso ha sido impulsado directamente por el Gobernador, Gerardo Morales, por hechos que habrían ocurrido en el 2009 cuando, en calidad de Senador, éste concurrió al Consejo Ciencias Económicas de Jujuy a dar una charla y, en ese lugar, diversas personas – sin estar presente la señora Sala – arrojaron huevos y le profirieron insultos, produciéndose algunos daños en el establecimiento. Según los solicitantes, la

² Los solicitantes afirmaron que esta causa se inició en virtud de que nueve personas, inesperadamente, se presentaron a denunciar un viernes a última hora durante la feria judicial, hechos presuntamente acaecidos durante 2013, 2014 y 2015 relacionados con presuntas irregularidades sobre la utilización de fondos públicos destinados a la construcción de viviendas y obras habitacionales. Los solicitantes indicaron que, “a pesar de no ser un asunto de feria”, la Fiscal de Menores les habría tomado su declaración hasta las 21:55 horas.

condena de la que fue objeto la señora Sala como “instigadora de amenazas simples y daño agravado” se habría fundamentado en dos testigos que manifestaron que, una semana antes del escrache, había habido una reunión en donde Milagro Sala habría organizado el escrache y habría dicho que ella compraría los huevos.

10. Los solicitantes afirmaron que los procesos penales y prisiones preventivas de la señora Sala han venido acompañados de una campaña de estigmatización que ha incluido declaraciones de altos funcionarios. Indicaron que el Gobernador de la Provincia de Jujuy, Gerardo Morales, ha afirmado públicamente “no voy a liberar a esa mujer”, a pesar de que la decisión sobre la situación jurídica de la señora Sala no depende del Ejecutivo, sino de una decisión judicial. Asimismo, según los solicitantes, en una ocasión, el Presidente de la República, Mauricio Macri, sostuvo públicamente que “a la mayoría de los argentinos nos pareció que había una cantidad de delitos importante cometidos por Sala, y que ameritan las causas que tiene abiertas”. Según los solicitantes, inclusive se intentó realizar una consulta popular por más de diez diputados provinciales sobre si la señora Sala debía o no continuar detenida.

11. Los solicitantes han afirmado que la señora Milagro Sala ha padecido diversas acciones de hostigamiento. En particular, informaron de la apertura constante de sumarios sobre sanciones administrativas que tienen que ver con cuestiones supuestamente disciplinarias en la cárcel y que “nunca son notificadas a su defensa, sustrayéndola del ejercicio del debido proceso legal y derecho de defensa”. Frente a estas recurrentes acciones, los abogados de Milagro Sala habrían interpuesto diversos recursos, solicitando tomar vista de todo sumario, medida cautelar o sanción aplicada. Sin embargo, tales pedidos habrían sido sucesivamente ignorados y, en una oportunidad, recibieron un rechazo expreso a recibir tal información.

12. Los solicitantes informaron que, en agosto de 2016, la señora Sala fue objeto de una sanción disciplinaria de aislamiento por un plazo que, en principio, se extendería por diez días. Dicha sanción se habría efectivizado sin la debida notificación a sus abogados.

13. Los solicitantes han informado que el hostigamiento del cual la señora Sala ha sido objeto ha también puesto en peligro su vida. Así, informaron que, a partir de un episodio de estrés grave sufrido en febrero de 2017, la señora Sala se infligió una autolesión grave. Los solicitantes anexaron un informe de una psicóloga de fecha 23 de febrero de 2017, en el cual expresó que “[...] he asistido a la Sra. Sala Milagro Ángela Amalia por una situación acontecida en el día de ayer, que desencadenó una crisis de angustia. Como consecuencia de la misma y por la desregulación emocional que trajo aparejada, la paciente intentó auto agredirse”.

14. Asimismo, los solicitantes mencionaron que, de acuerdo con los exámenes psicológicos practicados, la señora Sala ha tenido crisis de llanto recurrentes, palpitaciones, ansiedad generalizada, e ideación suicida (refiriendo sentirse hostigada por ser notificada por tres causas el mismo día), rasgos paranoides, sensación de ahogo, indefensión e hipobulia. Según los solicitantes, de conformidad con las recomendaciones psicológicas se ha indicado que “[...] por constituir un riesgo para sí misma, se deja constancia que, en el día de la fecha, la paciente no se encuentra apta psicológicamente para asistir a las audiencias previstas, debido a su estado de vulnerabilidad psicológica actual, teniendo en cuenta que el afrontamiento de este acontecimiento agravaría la crisis de angustia que está cursando”. Según los solicitantes, a pesar de la anterior advertencia médica, la señora Sala ha continuado siendo trasladada fuera del penal para ser notificada de las nuevas causas penales abiertas en su contra.

15. Los solicitantes han indicado que la privación de la libertad de la señora Milagro Sala ha continuado por más de quinientos treinta días, a pesar de ser diputada del Parlasur electa de

conformidad con el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur y la ley 27.120, y en virtud de la cual tendría fuero parlamentario que impediría fuera procesada como ocurrió³.

16. Los solicitantes indicaron que la privación de la libertad de la señora Sala subsistiría a pesar de los reclamos internacionales existentes. Al respecto, los solicitantes han recordado que el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de las Naciones Unidas, mediante su Decisión 31/2016, consideró que la detención de que es objeto es arbitraria y decretó su liberación inmediata. Asimismo, recordaron la carta pública del Secretario General de la Organización de Estados Americanos, quien expresó que “[...] la preocupación de la Secretaría General de la OEA, en su caso particular, al considerar que la restricción a la libertad de expresión opera por la vía de una detención preventiva [...]”, así como el pronunciamiento de la Comisión Interamericana de 2 de diciembre de 2016⁴, mediante el cual instó a la República de Argentina a dar respuesta a lo resuelto por el citado Grupo de Trabajo de la ONU.

17. Los solicitantes sostuvieron que todo lo anterior constituye una maniobra destinada a sostener la privación de la libertad de la señora Sala de manera arbitraria y, de esta forma, coartar su derecho a la libertad de expresión, participación en asuntos públicos al inhabilitarla para integrar organizaciones sociales, criminalizar la protesta social, y desplegar una clara estrategia de “disciplinamiento” para la oposición en Jujuy.

18. Por otra parte, los solicitantes indicaron que la privación de libertad de la señora Sala produjo consecuencias negativas en el funcionamiento de la organización Túpac Amaru. A modo de ejemplo, señalaron que las autoridades retiraron su personería jurídica, impusieron multas y trabas de naturaleza administrativa que habrían ocasionado el cierre de establecimientos con prestaciones sociales administrado por la organización, el despido de trabajadores, entre otros temas.

2. Respuesta del Estado

19. El Estado sostuvo de manera reiterada que en el presente asunto no se verifican los requisitos para otorgar una medida cautelar. El Estado manifestó su oposición en vista de que, según sostiene, el debate planteado por los solicitantes respecto de la supuesta arbitrariedad de la detención resulta en realidad una discusión de fondo, ajena al objeto y fin que justifica la eventual adopción de una medida cautelar. Resaltó que lo que persiguen los solicitantes es que la Comisión se pronuncie sobre la compatibilidad de la prisión preventiva y otorgue la libertad a la señora Milagro Sala.

20. En cualquier caso, el Estado alegó que el procesamiento de la señora Sala ha sido llevado a cabo con base en la normativa aplicable y con pleno respeto a las garantías judiciales, y que el motivo del mismo obedece a la presunta comisión de delitos de variada índole, sin ánimo de vulnerar sus derechos a la libertad de expresión o libertad individual. Adicionalmente, señaló que las condiciones de detención en las cuales se encuentra la señora Sala son conformes con los estándares internacionales aplicables, y que no existe una situación de riesgo grave y urgente que impacte de manera irreparable en sus derechos a la vida e integridad personal o cualquier otro derecho.

³ Los solicitantes argumentaron que la señora Sala sí cumplió con todos los requisitos legales para ser considerada diputada del Parlasur, al haber sido elegida con las formalidades correspondientes. Indicaron que la decisión del Caso “Milman” no podría ser aplicable de manera directa a la situación de la propuesta beneficiaria, puesto que en esa ocasión la Cámara Nacional Electoral no emitió una declaración de inconstitucionalidad la cual, incluso en el supuesto de haberse declarado por la autoridad competente como tal, solamente tendría efectos *inter partes* más no *erga omnes*, en vista del sistema de control difuso de constitucionalidad operante en Argentina.

⁴ CIDH, *CIDH urge al Estado argentino a responder el caso de Milagro Sala*, comunicado de prensa de 2 de diciembre de 2016, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/182.asp>

21. El Estado proporcionó información detallada sobre la situación que guardarían once causas penales, así como las prisiones preventivas impuestas a la señora Milagro Sala⁵. Asimismo, indicó que, tras tomar conocimiento de la decisión del Grupo de la ONU sobre detenciones arbitrarias que determinó en agosto de 2016 que la prisión preventiva de la cual era objeto la señora Sala era arbitraria, se emitió un Decreto No. 2467-G/2016, mediante el cual el titular del Poder Ejecutivo de Jujuy ordenó a la Fiscalía que “[...] efectúe presentaciones en todas las causas de corrupción que guarden vinculación con la opinión [...]” del Grupo. Lo anterior, con la finalidad de que los órganos jurisdiccionales competentes consideren dicha opinión, en relación a las detenciones o resoluciones de prisión preventiva dictadas en el marco de dichos procedimientos.

22. El Estado informó que el Juez de la causa, al momento de resolver las presentaciones de parte de la Fiscalía del Estado y del Ministerio Público de la Acusación, rebatió cada uno de los argumentos brindados por el Grupo de Trabajo, declarando que subsisten las condiciones por las cuales tomó la determinación de dictar prisión preventiva.

23. En particular, el Juez de Control en su decisión habría explicado que la detención en el caso de la señora Sala tuvo como fundamento “la gravedad de los delitos tipificados” en cuanto contemplan una pena mínima de cinco años de prisión; como el hecho de que si recuperara “su libertad personal, ello coloca los fines del proceso en una situación de riesgo”, debido a que puede “intentar eludir el accionar de la justicia o entorpecer la investigación”. En este sentido, el Estado relató que el juez, con base en

⁵ Específicamente el Estado informó que: i) el expediente 398/11 se inició en 2011 por el delito de privación ilegítima de la libertad agravado por el fin y por el número de intervinientes en grado de tentativa en calidad de determinadora directa, el cual no tuvo movimiento procesal en cinco años, encontrándose actualmente imputado el juez que tramitaba la causa; ii) el expediente 2.990/12 fue promovido por el delito de encubrimiento y se amplió al delito de tentativa de homicidio agravado por precio o promesa remuneratoria por el cual la señora Sala se encuentra detenida desde el 26 de febrero del año 2016. El Estado informó que el 5 de diciembre de 2016 el juez de la causa dictó el Procesamiento y la prisión preventiva de la señora Sala. Con posterioridad, la Cámara de Apelaciones y Control resolvió confirmarlo y la defensa interpuso un recurso de casación que se encuentra sin resolución a la fecha; iii) el expediente 18.487/16 está relacionado con la supuesta comisión del delito de lesiones graves calificadas por el concurso premeditado de dos o más personas. El Estado indicó que el 2 de septiembre de 2016 se dictó auto de procesamiento y prisión preventiva, y el 7 de marzo pasado el tribunal rechazó los recursos de apelación interpuestos por la defensa. Con posterioridad, la defensa interpuso un recurso de casación, el cual a la fecha aún no ha sido resuelto; iv) el expediente P-86.175/15 está relacionado con los delitos de amenazas, dos hechos en concurso real ocurridos en el ámbito de una comisaría. Actualmente, la causa se encontraría en trámite y la defensa de la señora Sala interpuso recusación del Fiscal actuante ante el Tribunal en lo Criminal que a la fecha no fue resuelta; v) el expediente P-127.785/16 está relacionado con el delito de instigación a cometer delitos y tumultos, impedimento y entorpecimiento del normal funcionamiento de transporte por tierra e impedimento del normal desenvolvimiento de la actividad pública (Acampe del 14/12/15). Según el Estado, sigue la causa en etapa de producción de pruebas; vi) el expediente P-129.652-15 está relacionado con los delitos de asociación ilícita, fraude a la administración pública y extorsión, en el cual se mantiene prisión preventiva desde el 28 de abril de 2016, decisión que fue confirmada por el Superior Tribunal de la Provincia de Jujuy el 1 de diciembre. Tanto un recurso relacionado con los fueros parlamentarios como la detención de la señora Sala se encuentran siendo conocidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante recursos extraordinarios interpuestos; vii) el expediente P-140.750/16, relacionado con el delito de fraude a la administración pública en calidad de autora, junto con el ex Gobernador de la Provincia de Jujuy, Eduardo Alfredo Fellner y otros funcionarios, en relación con la construcción de complejos habitacionales en el marco de convenios federales de vivienda. La causa se encuentra en etapa de producción de la prueba. En la causa se plantea una hipótesis de Lavado de Activos, por parte de la Organización Túpac Amaru y la señora Milagro Sala; viii) el expediente No P-137.181/16, iniciado el 31 de marzo de 2016 por denuncia formulada por el Presidente del Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy por el delito de fraude en perjuicio de la administración pública, el cual se encuentra actualmente en trámite con medidas probatorias y declaraciones indagatorias a imputados pendientes; ix) el expediente P-152.449/16, donde la señora Marta del Valle Gaité en octubre de 2016 promovió acción penal por el delito de amenazas en contra de la señora Sala por un hecho ocurrido a la madrugada del 27 de septiembre. El fiscal actuante postuló el sobreseimiento por falta de pruebas, lo que fue acogido favorablemente por el Juez; x) el expediente P-153.026/16, donde la señora Natalia Andrea Bazán imputa a la Sra. Sala por el delito de inducción a cometer el delito de amenazas por un hecho ocurrido el día 25 de septiembre del año 2016 en el barrio Túpac Amaru de Alto Comedero de Jujuy. Se llevaron a cabo actos probatorios y se concluyó que existían elementos de prueba suficientes para la elevación a juicio de la causa; y xi) el expediente No P-161.270/17, donde resulta denunciante Rosario del Valle Cari, imputándosele a la señora Sala por un hecho ocurrido el 29 de diciembre de 2016 en donde fue despojada de su vivienda en el barrio Túpac Amaru. El fiscal actuante postuló el sobreseimiento por falta de pruebas, lo que fue acogido favorablemente por el juez quedando “desincriminada” la señora Sala en esta causa.

varias declaraciones de personas que participarían en el proceso⁶, valoró los fines procesales de la prisión preventiva indicando que existe “peligrosidad procesal”. Además, el juez habría precisado que la prisión preventiva confirmada por el Superior Tribunal de Justicia “[...] no fue dictada en el marco de ninguna protesta social sino en una investigación penal en el que se le imputaron los delitos de asociación ilícita (como jefa u organizadora), extorción y fraude a la Administración Pública”.

24. El Estado enfatizó que la opinión del Grupo de la ONU “[...] ninguna relevancia debe tener en la presente solicitud de medidas cautelares, ya que [...] son trámites diferentes en los que la cuestión a debatir son distintas”. En particular, recordó como antecedente que la Comisión decidió cerrar una solicitud de medidas cautelares relacionada con la detención de los señores *Marcelo Santiago Tello Ferreyra e Iván Andrés Bressan Anzorena*, no obstante existía una opinión del Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias de la ONU, el cual había indicado que su detención fue arbitraria. El Estado señaló que tales personas “[...] reencauzaron su trámite ante el sistema interamericano presentando una petición, que es lo que deberían hacer los peticionarios de considerarlo oportuno”.

25. En cuanto a la presunta campaña de estigmatización, el Estado presentó un informe de la fiscalía en el cual se indica que el Gobernador de la Provincia no pronunció la frase que los solicitantes le atribuyen. Asimismo, indicó que las fuentes consultadas por éstos para hacer tal afirmación ha sido el diario en el cual constantemente se atacaría desde su editorial al Gobierno de la Provincia de Jujuy y a sus tres poderes.

26. Por lo que se refiere a la situación de la señora Sala en el marco de su privación de libertad, el Estado aportó información del Ministerio Público de la Acusación que indica que, en total, se han iniciado veinticuatro sumarios administrativos disciplinarios en contra de la señora Milagro Sala. El informe indica que “[...] los sumarios tuvieron como causa eficiente inconvenientes suscitados con otras internas y, en otras oportunidades, con personal penitenciario, y estrictamente vinculados a falta de institucionalización propia de quienes se encuentran privados de la libertad”. De tales sumarios, trece tendrían resolución definitiva en las cuales se optó por imponer en lugar de la sanción de aislamiento el “reemplazo” por una sanción de tarea comunitaria. Se indicó que siete sumarios “[...] se encuentran sin orden de cierre [...]” y cuatro carecen de dictamen jurídico y estarían en trámite.

27. El Estado informó que, durante el año de 2016, la señora Sala recibió más de tres mil trescientas visitas, mientras que al 15 de marzo de 2017, había recibido más de seiscientas visitas. Asimismo, resaltó que en tal período la señora Milagro Sala recibió asistencia psicológica en ciento veinticinco ocasiones y que se reunió con sus abogados más de doscientas veces.

28. Por otra parte, el Estado afirmó que las condiciones de detención de la señora Sala se adecúan a los estándares internacionales aplicables. En particular, informó que su celda dispone de una estufa de cuarzo, televisor con cable, reproductor de DVD, frazadas y ropa de abrigo, y que también participaría en actividades sociales y talleres. El Estado informó que el establecimiento cuenta con tres sectores para el alojamiento de las internas contando con cuatro celdas colectivas, cada una con capacidad para tres internas, con ventilación y un sanitario revestido con cerámico, tres duchas, bidet e inodoro de uso colectivo por sector. Detalló que hay un patio de recreación y otro externo, así como un lavadero comunitario y armarios de uso colectivo.

⁶ La sentencia de 16 de diciembre de 2016 recoge como elementos de prueba los testimonios de alrededor de quince personas, quienes denunciaron que las personas imputadas, y entre ellas Milagro Sala, presuntamente las amenazarían u hostigarían. A modo de ejemplo, se indica: “[...] en ese trayecto yo vi que la señora Milagro Sala le pegaba piñas en el estómago a los hombres y a las mujeres les echaba agua y las insultaba [...], esas personas estaban siendo castigadas porque no la votaban a la señora Milagro Sala en las últimas elecciones, fueron las elecciones en las que ella tenía que entrar para el Parlasur después de octubre del año 2015 [...]”.

29. El Estado indicó que, luego de que efectuara una denuncia en contra del personal penitenciario por supuestos hostigamientos y persecución por parte de la señora Sala, el Ministerio de Seguridad instruyó la información sumaria pertinente para investigar los hechos. El Estado indicó que el Departamento de Sanidad del Servicio Penitenciario emitió su diagnóstico luego de la revisión de la señora Sala, del que no surge ninguna evidencia física que acredite los dichos de la señora Sala, toda vez que “[...] según los estudios practicados surge que su estado de salud es normal”.

30. En relación con el argumento de que la señora Sala no podría haber sido detenida ya que contaría con fuero al ser diputada del Parlasur, el Estado indicó que la señora Milagro Sala no acudió al acto de posesión de su cargo como parlamentaria, tal como lo exigiría la normativa aplicable, y que tampoco se recibió documento alguno en el marco de los procedimientos judiciales que acredite su condición de diputada. El Estado señaló que “[...] la sola elección no resulta condición suficiente para revestir el cargo de parlamentario, sino que se requiere además del acto de toma de posesión y la asunción del compromiso por parte de dicho parlamentario”. Afirmó además que, en todo caso, la Ley 27.120 que equiparó la inmunidad de los parlamentarios argentinos del Parlasur a aquella de los diputados del Congreso Nacional – ampliando el ámbito de la inmunidad para incluir todo supuesto de “arresto” – ha sido conocida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien desestimó un recurso extraordinario el 5 de julio de 2016 en el marco del caso “Milman”, dejando así en firme el fallo de la Cámara Nacional Electoral que argumentó que el artículo 16 de la ley 27.120 – que realiza tal equiparación – es inconstitucional.

31. El Estado indicó que tanto por el posible fuero en calidad de parlamentaria como por la presunta arbitrariedad de la detención de la señora Milagro Sala, actualmente se encuentran interpuestos recursos pendientes de resolución ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En este sentido, afirmó que discutir aspectos vinculados con el fondo de un caso a través de una medida cautelar implicaría una violación al principio de subsidiariedad. El Estado refirió que, habiendo transcurrido un año y cuatro meses desde que recibió la solicitud de información enviada por la Comisión respecto de la presente medida, parece claro que no se verifica elemento alguno para otorgar las medidas cautelares.

32. Finalmente, el Estado recordó que la Comisión históricamente ha consolidado una práctica destinada a considerar que el mecanismo de medidas cautelares no es el idóneo para abordar aquellas solicitudes que se encuentran relacionadas principalmente con presuntas faltas al debido proceso y a las garantías judiciales, enfatizando que “[...] resolver en el sentido que solicitan los peticionarios implicaría una novedad histórica en el trámite de medidas cautelares y un cambio de posición respecto de los antecedentes de la propia Comisión”.

3. Visita de la delegación de la Comisión Interamericana a Jujuy

33. El viernes 16 de junio de 2017 una delegación de la Comisión Interamericana conformada por el Presidente, Francisco Eguiguren, y la Comisionada Segunda Vicepresidenta, Esmeralda Arosemena, y personal de la Secretaría, efectuó una visita de trabajo a Jujuy, en el marco de la solicitud de medidas cautelares, y como resultado de una invitación del Estado argentino. La Comisión agradece todas las facilidades prestadas por el Estado para su realización, la cual se llevó a cabo sin ningún tipo de restricciones.

34. En la diligencia, la delegación se reunió en primer lugar con el Gobernador de la Provincia de Jujuy, Gerardo Morales y, con posterioridad, se trasladó al establecimiento penitenciario de la Unidad 3 de Mujeres “Alto Comedero”, donde entrevistó a la señora Milagro Sala. Al finalizar la visita, la

delegación se reunió con autoridades penitenciarias. Tanto en la reunión con el Gobernador y diversas autoridades provinciales, como con la señora Milagro Sala y sus abogados, la delegación recibió información sobre la organización Túpac Amaru, su desarrollo en Jujuy y sus actividades presentes en la actualidad. Además, se recibió información sobre los procesos penales respecto de los cuales se encuentra siendo objeto, así como sobre las prisiones preventivas que tiene impuestas.

35. La delegación recibió información sobre presuntos hostigamientos de los que sería objeto la señora Milagro Sala dentro del penal. Así, la delegación fue informada sobre una vicedirectora de la Unidad que, tras tener serias diferencias con la señora Milagro Sala, le habría manifestado en una ocasión que “[...] si a esa negra de mierda no la han matado afuera, yo la mato acá”. En anteriores ocasiones dicha autoridad le habría dado alguna bofetada y una patada, presuntamente en represalia al liderazgo que ha obtenido para defender a otras internas. Luego de recibirse una denuncia de la señora Sala, dicha autoridad ya no se encontraba laborando en la Unidad y estaría siendo investigada.

36. Además, se informó a la delegación que la señora Sala tendría estrictamente prohibido hablar con periodistas y que las visitas que recibe no tienen permitido traer cualquier material que pudiese considerarse como “político”; incluyendo, fotografías o artículos sobre su propia persona. Se informó asimismo que a la salida de su celda se encuentra una mesa donde montan guardia dos custodias, siendo una de ellas la encargada de vigilarla constantemente. Dicho seguimiento se extendería a cualquier actividad que lleva a cabo al interior de la penitenciaría, tanto propias del trabajo y actividades en la cárcel como en aquellas vinculadas con sus necesidades fisiológicas o sanitarias⁷. La señora Milagro Sala informó que es la única interna con este tipo de medida. En su oportunidad, la delegación preguntó a las autoridades penitenciarias sobre este punto, quienes confirmaron que efectivamente existe una orden de mantenerla bajo vigilancia que tendría el objeto de proteger preventivamente de riesgos a su vida, integridad y seguridad personal.

37. La señora Milagro Sala denunció que constantemente y de manera infundada le abrían numerosos “sumarios” disciplinarios por “cualquier cosa”, por “alzar la voz” a “cada rato”. A los abogados de la señora Sala no se les daría parte de los expedientes para que pudieran defenderla, de tal forma que no les resultaría posible conocer el número total de sumarios de los que es objeto. La delegación fue informada de que cada vez que la señora Sala recibiría una notificación, en lugar de recibirla en la propia Unidad o a través de sus abogados, era trasladada en vehículos bajo un fuerte esquema de seguridad al Juzgado, lo cual se realizaría con el ánimo de hostigarla, someterla al escarnio público y exhibirla a la prensa, de manera repetida. Tras preguntar a las autoridades penitenciarias sobre el número de procesos disciplinarios que se tendrían abiertos en contra de la señora Milagro Sala, los funcionarios penitenciarios no pudieron aportar el número e indicaron que, en general, éstos se debían por desobedecer o por faltar al respeto a la autoridad. Según se informó, a la señora Sala la sanción de aislamiento había sido aplicada en su propia celda.

38. En relación con el efecto que tendría la vigilancia permanente, así como los reiterados sumarios disciplinarios y los procesos penales abiertos en su contra, la delegación recibió información sobre la relación establecida por la señora Milagro Sala entre tales afectaciones ocurridas a su persona, como líder indígena, y el impacto y responsabilidad que entiende generan a los miembros de la Túpac Amaru.

⁷ La señora Milagro Sala indicó que mientras está pelando verduras en la cocina o efectuando cualquier otra tarea, hay una celadora que permanece al lado suyo. Asimismo, narró que, por ejemplo, cuando está en el baño, “siempre” le ocurre que la celadora golpea la puerta: “Sala, ¿qué está haciendo?”. Asimismo, señaló que la puerta del baño no cubre toda la superficie, por lo que se pueden ver las botas de la celadora, cuando ella está allí. En una ocasión, la propuesta beneficiaria hasta habría tenido que abrir la puerta y mostrarle, “toda enjabonada, [que se] est[á] bañando”. En otra ocasión, la celadora habría vuelto a tocar la puerta mientras Milagro se encontraba allí, y ésta habría tenido que abrir la puerta para mostrar que “est[á] orinando” y que “no está haciendo nada malo”.

Así, la delegación recibió información sobre la presunta parálisis que habría existido en las actividades de desarrollo comunitario que emprendió la organización, así como el deterioro sobre los proyectos sociales. Miembros de la Túpac Amaru habrían sido hostigados en el sentido de que si no declaraban contra la señora Sala, se les podría iniciar un proceso penal por cualquier tipo de delito, como por ejemplo “ebriedad”. La delegación tomó conocimiento del caso de una persona, que presuntamente fue hostigada para revelar dónde estaría el supuesto dinero recibido por la Túpac Amaru y Milagro Sala.

39. En virtud de la anterior situación, la señora Sala habría iniciado huelgas de hambre en diversos períodos. Asimismo, la señora Sala informó a la delegación que si ella no estuviera con vida, los miembros de la Túpac Amaru no se encontrarían sometidos a lo que ella identifica como una persecución política. Tras mostrar una cicatriz que lleva en el abdomen, la señora Sala informó a la delegación que – tras recibir notificación de nuevas causas en su contra – se autolesionó clavándose unas tijeras. Las autoridades habrían llamado a urgencias y a la psicóloga, a quien le habrían retirado desde hace seis meses. La señora Milagro Sala expresó a la delegación respecto de tales sucesos: “si no me matan ellas me termino matando yo aquí dentro”. Tras preguntar la delegación a las autoridades si estaba presente la psicóloga asignada a la señora Sala para poder ser entrevistada, se mencionó que no se encontraba presente ese día, si bien la Unidad contaría con servicios médicos y psiquiátricos que normalmente están disponibles tres veces por semana.

40. Los abogados de la señora Sala indicaron que permanece privada de la libertad, a pesar de que no hay ninguna forma de que pueda entorpecer las investigaciones ni huir puesto que ella desearía permanecer en Jujuy, junto con su organización. Los abogados reiteraron que los jueces impusieron la prisión preventiva por motivos procesales, pero que en realidad “detrás de ellos están los políticos”.

III. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DE GRAVEDAD, URGENCIA E IRREPARABILIDAD

41. El mecanismo de medidas cautelares es parte de la función de la Comisión de supervisar el cumplimiento con las obligaciones de derechos humanos establecidas en el artículo 106 de la Carta de la Organización de Estados Americanos. Estas funciones generales de supervisión están establecidas en el artículo 41 (b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, recogido también en el artículo 18 (b) del Estatuto de la CIDH y el mecanismo de medidas cautelares es descrito en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión. De conformidad con ese artículo, la Comisión otorga medidas cautelares en situaciones que son graves y urgentes, y en cuales tales medidas son necesarias para prevenir un daño irreparable a las personas.

42. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana” o “Corte IDH”) han establecido de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter, uno cautelar y otro tutelar. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos. Con respecto al carácter cautelar, las medidas cautelares tienen como propósito preservar una situación jurídica mientras está siendo considerada por la CIDH. El carácter cautelar tiene por objeto y fin preservar los derechos en posible riesgo hasta tanto se resuelva la petición que se encuentra bajo conocimiento en el Sistema Interamericano. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo y, de esta manera, evitar que se lesionen los derechos alegados, situación que podría hacer inocua o desvirtuar el efecto útil (*effet utile*) de la decisión final. En tal sentido, las medidas cautelares o provisionales permiten así que el Estado en cuestión pueda cumplir la decisión final y, de ser necesario, cumplir con las reparaciones ordenadas. Para los efectos de tomar una decisión, y de acuerdo con el artículo 25.2 de su Reglamento, la Comisión considera que:

- a. La “gravedad de la situación” implica el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;
- b. La “urgencia de la situación” se determina por medio de la información aportada, indicando el riesgo o la amenaza que puedan ser inminentes y materializarse, requiriendo de esa manera una acción preventiva o tutelar; y
- c. El “daño irreparable” consiste en la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

43. En el análisis de los mencionados requisitos, la Comisión reitera que los hechos que motivan una solicitud de medidas de cautelares no requieren estar plenamente comprobados, sino que la información proporcionada debe ser apreciada desde una perspectiva *prima facie* que permita identificar una situación de gravedad y urgencia de daño irreparable a los derechos⁸.

44. En lo que respecta al procedimiento de medidas cautelares, la Comisión considera pertinente aclarar que no le corresponde en esta oportunidad determinar si se han producido violaciones al debido proceso en el marco de las causas seguidas en contra de la señora Milagro Sala, ni pronunciarse sobre la presunta violación al derecho a la libertad personal. La Comisión deja establecido que estos extremos, así como la existencia o no de una criminalización del liderazgo social y político de la señora Sala, constituyen aspectos que corresponden ser valorados en el fondo de una eventual petición.

45. Sobre tal aspecto, la Comisión considera pertinente reiterar una vez más que, tal y como indicó en su comunicado de prensa de 2 de diciembre de 2016⁹, el Estado de Argentina de conformidad con sus obligaciones internacionales se encuentra obligado a atender la decisión del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la ONU¹⁰ que determinó que la detención de la señora Sala es arbitraria, llamando a su liberación inmediata¹¹.

46. Sin perjuicio de lo anterior, en lo que corresponde a la solicitud de medidas cautelares, el análisis que la Comisión efectúa a continuación se relaciona exclusivamente con los elementos de gravedad, urgencia y riesgo de daño irreparable establecidos en el artículo 25 de su Reglamento, los cuales pueden resolverse sin entrar en determinaciones de fondo en los términos indicados anteriormente¹².

⁸ Al respecto, por ejemplo, refiriéndose a las medidas provisionales, la Corte Interamericana ha considerado que tal estándar requiere un mínimo de detalle e información que permitan apreciar *prima facie* la situación de riesgo y urgencia. Corte IDH, *Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el “Complejo do Tatuapé” de la Fundação CASA*. Solicitud de ampliación de medidas provisionales. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de julio de 2006. Considerando 23.

⁹ CIDH, *CIDH urge al Estado argentino a responder el caso de Milagro Sala*, comunicado de prensa de 2 de diciembre de 2016, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/182.asp>

¹⁰ “La Comisión de Derechos Humanos de la ONU ha encomendado al Grupo de Trabajo el siguiente mandato: a) investigar los casos de detención impuesta arbitrariamente o que por alguna otra circunstancia sea incompatible con las normas internacionales pertinentes enunciadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos o en los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes aceptados por los Estados interesados, siempre que los órganos jurisdiccionales no hayan adoptado una decisión definitiva al respecto, de conformidad con la legislación nacional; b) solicitar y recibir información de los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y recibir información de las personas interesadas, sus familias o sus representantes; c) presentar un informe completo a la Comisión en su período de sesiones anual”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Folleto Informativo No. 26, El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet26sp.pdf>

¹¹ Opiniones aprobadas por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su 76º período de sesiones (22 a 26 de agosto de 2016). Opinión núm. 31/2016 relativa a Milagro Amalia Ángela Sala (Argentina), 2 de noviembre de 2016.

¹² Este entendimiento ha sido adoptado a su vez por la Corte Interamericana, al resolver sobre una solicitud de ampliación de medida provisional presentada por los representantes que indicaba que “que los términos y circunstancias” la detención de la beneficiaria, según fue determinado por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la ONU era de “carácter “arbitrario”. La Corte recordó que la “[...] censura y la detención arbitraria a las que se alega estaría sometida la señora Afiuni, tendrían relación con el fondo de un caso”. Asimismo, estableció

47. Entrando en el análisis de los requisitos establecidos en el artículo 25 de su Reglamento, en lo que respecta al requisito de gravedad, la Comisión recuerda que la señora Milagro Sala se encuentra privada de libertad bajo la figura de detención preventiva desde el mes de enero de 2016, en el marco de diversas causas penales que se siguen en su contra, y que su detención comenzó a raíz de un “acampe” que se habría verificado presuntamente como respuesta a las políticas implementadas por el Gobernador de la Provincia de Jujuy.

48. La Comisión recapitula a continuación una serie de presuntos hechos descritos por la señora Sala y por sus representantes, que considera relevantes para calificar la situación de riesgo para la vida e integridad personal, tanto física como psicológica. Al respecto:

- i) La Comisión tomó nota, tanto en el procedimiento escrito como en la diligencia que realizó a Jujuy, de que la señora Sala denunció haber sufrido agresiones físicas por parte de una autoridad penitenciaria, consistente en bofetadas y una patada. Dicha autoridad penitenciaria la habría a su vez amenazado de muerte. Si bien la información disponible indica que esta persona ya no trabaja en el centro de detención, la Comisión considera pertinente tomar en cuenta tal información como una fuente de riesgo a los derechos de la señora Sala, en vista de que tal amenaza y afectaciones habrían ocurrido mientras se encontraba bajo custodia estatal, y, según sus alegatos, sería víctima de una presunta criminalización en su contra instaurada por el Gobernador de la Provincia.
- ii) De la narración de la señora Sala e información recabada en la visita se desprende que la señora Sala estaría sometida a un régimen de vigilancia extremo y permanente, en el cual incluso se le increpa en momentos en los cuales se está duchando o está realizando sus necesidades fisiológicas o sanitarias.

Si bien el incremento en la vigilancia, puede ser en términos generales una medida temporal y útil para evitar que una persona privada de libertad atente contra su propia vida o intente eludir la privación de la libertad de la cual es objeto, tal actuación debe ser proporcional y cuidadosamente diseñada y ejecutada de forma que contribuya a dicha finalidad – a su vez asociada con la mejoría en la salud mental de la persona en cuestión – y no causar el efecto contrario.

La Comisión advierte que el Estado argentino se encuentra en conocimiento de la profunda afectación psicológica que le causarían a la señora Sala las medidas de vigilancia extrema y constante. A pesar de ello, si bien las autoridades confirmaron a la delegación de la Comisión la existencia de tal medida, no se brindó una explicación completa sobre la proporcionalidad de dicho régimen ni de las salvaguardas que se están adoptando para el que mismo cumpla con el fin de protegerla. En este sentido, y sin juzgar sobre la necesidad o no de la medida, la Comisión considera que con la información que dispone sobre la manera y actitud con que se lleva a cabo tal vigilancia constante, la misma no es interpretada y entendida por la señora Sala como una medida de protección sino como una dirigida a deteriorar su estado emocional. En este sentido y por el impacto que tendría en su integridad personal, la Comisión considera

que: [...] frente a una solicitud de adopción (o ampliación) de medidas provisionales, [la Corte] no puede considerar ningún argumento que no sea de aquellos que se relacionan estrictamente con la extrema gravedad, urgencia y necesidad de evitar daños irreparables a personas. Cualquier otro asunto debe ser resuelto en el marco del fondo del caso contencioso respectivo”. Corte IDH. Asunto María Lourdes Afiuni respecto Venezuela. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de marzo de 2011. Considerando 10.

tener presente la información aportada como una fuente de riesgo adicional a la situación de la señora Sala.

- iii) Si bien la Comisión no se pronunciará en esta resolución sobre si la apertura en sí misma de las causas penales ha sido violatoria de la Convención Americana, lo que se extiende a las distintas incidencias, tales como notificaciones en el marco del curso normal de una causa penal, la Comisión observa que de lo alegado resulta que a la señora Sala se le han notificado nuevas causas de manera prácticamente simultánea, y en circunstancias en las cuales *prima facie* podría afirmarse que pudieran perjudicar significativamente el estado de salud mental de una persona, lo que se agravaría frente a la fuerte convicción de la señora Sala en cuanto a que el ejercicio del poder punitivo del Estado constituye una persecución del poder instituido en la Provincia en su contra.

Al respecto, la Comisión ha tomado nota sobre la forma en que se verifican los traslados constantes para notificaciones en el marco de los procesos penales que enfrenta, lo que en consideración de la señora Sala, la somete al escarnio público de manera injustificada y viene a sumarse a lo que identifica como una campaña de estigmatización por parte de autoridades estatales y respecto de la cual la CIDH cuenta con información sobre algunos pronunciamientos. La Comisión observa que de lo alegado por los solicitantes surgen elementos que apuntarían a que tales traslados podrían no ser absolutamente necesarios para el normal desenvolvimiento del proceso. En particular, la Comisión tomó nota de que el informe psicológico que consta en el expediente, al describir la situación de salud mental de la señora Sala, indica claramente que las notificaciones y traslados descritos en el párrafo anterior, fueron algunos de los factores desencadenantes de la profunda crisis psicológica que ha enfrentado.

La Comisión considera que en su posición especial de garante de la señora Milagro Sala como persona privada de libertad bajo su custodia, esta información en poder del Estado activaría un deber de adoptar todas las medidas necesarias para minimizar el fuerte impacto que le causa a aquella ciertos elementos de cómo se han desarrollado las notificaciones y los traslados. Los abogados de la señora Sala indicaron en la diligencia que han solicitado que tales notificaciones sean verificadas en la propia Unidad o a través de sus personas, sin embargo, continuarían realizándose los referidos traslados. Al no contar con información adicional que justifique la necesidad de los mismos de la manera en que son verificados, la Comisión considera que en la apreciación que tiene la señora Sala sobre el contexto de criminalización a sus labores, esta situación se traduciría en una forma de hostigamiento a su persona, de tal forma que la Comisión considera que constituye también se suma como un factor adicional de riesgo.

- iv) Otro elemento presente en este asunto e identificado como hostigamiento por parte de la señora Sala es el relativo al alegado uso arbitrario de las sanciones disciplinarias en circunstancias en las cuales incluso se le obstaculiza la posibilidad de defenderse. La Comisión ha recibido información del Estado en su última comunicación sobre que en total serían 24 procesos disciplinarios. Mediante este procedimiento de medidas cautelares, la Comisión no puede pronunciarse sobre si tales procesos han sido o no verificados de manera compatible con la Convención Americana. Sin embargo, advierte que, como fue reconocido por las autoridades penitenciarias con quien conversó la delegación de la Comisión, varios de estos sumarios tendrían que ver con posible “desobediencia”, lo que la señora Sala ha interpretado que se relaciona con su liderazgo en el penal y la defensa de otras internas. Sobre este punto, la Comisión cuenta efectivamente con información sobre denuncias que habría realizado la

señora Sala sobre presuntos abusos cometidos en el penal del Alto Comedero respecto de otras internas.

La Comisión considera que en el contexto descrito de presunta criminalización de la señora Milagro Sala, y su privación de libertad en la cual se encuentra siendo objeto de profunda vigilancia e incluso donde habría sufrido golpes y una amenaza de muerte, resulta razonable considerar a los efectos de la calificación del riesgo, que tales sumarios, respecto de los cuales presuntamente no se le brindaría una oportunidad para defenderse de forma efectiva, son identificados por ella como una forma adicional de sometimiento a su persona, lo cual la Comisión considera tener presente como una fuente de riesgo más para su estado emocional.

- v) La Comisión advierte que, según la información aportada por la señora Sala, como resultado de una presunta estrategia para desarticular el movimiento de la Túpac Amaru, mediante la criminalización de su persona, miembros de la asociación se encontrarían siendo hostigados o amenazados para declarar en su contra. La delegación tomó conocimiento del caso de una persona, que presuntamente fue hostigada para revelar dónde estaría el supuesto dinero recibido por la Túpac Amaru y Milagro Sala.

La delegación de la Comisión recibió información de la señora Sala sobre cómo esta presunta situación afectaría su integridad personal de una manera especial, dada su condición de indígena y lideresa social. Al respecto, la señora Sala indicó a la delegación que si ella no estuviera con vida, los miembros de la Túpac Amaru no se encontrarían sometidos a lo que identifica como una persecución política.

- vi) Por otra parte, y respecto de la situación de privación de la libertad en que se encuentra, la Comisión observa que esta situación ha continuado, no obstante el pronunciamiento del Grupo de la ONU sobre la Detención Arbitraria que determinó su libertad inmediata. Como ya se indicó, la Comisión no se pronunciará sobre la compatibilidad de tal detención con la Convención Americana, sin embargo, a los efectos de la calificación del riesgo que enfrenta la señora Sala, la Comisión considera que el hecho objetivo de continuar privada de la libertad a pesar del pronunciamiento de un organismo internacional del cual Argentina es parte, constituye un posible indicio que reforzaría lo alegado por los solicitantes en cuanto a la presunta intención de criminalizar sus liderazgo social, de tal forma que la continuidad de tal privación de la libertad calificada como “arbitraria” tiene un especial impacto en la integridad personal de la señora Sala.
- vii) En suma, la Comisión advierte que si bien, los aspectos vinculados al estado emocional de una persona privada de la libertad, pueden derivar de las circunstancias normales del encierro, en el caso de la señora Milagro Sala el cúmulo de factores de riesgo específicos dentro del presunto contexto informado, ya se encuentran teniendo un impacto severo en su integridad psicológica, el cual, según se constata en un dictamen clínico con que se cuenta, se ha verificado en llanto recurrente, palpitaciones, ansiedad generalizada, ideación suicida, rasgos paranoides, sensación de ahogo, indefensión e hipobulia.

La Comisión observa que aspectos como los mencionados, habrían llevado inclusive a la señora Sala a una crisis emocional severa que, en febrero de 2017, la orilló a clavarse unas tijeras en el abdomen, supuestamente con el fin de autolesionarse y atentar contra su vida. En este sentido, la Comisión observa que dado su estado emocional y tal autolesión, la vida de la señora Milagro Sala también se ha encontrado en serio riesgo.

49. En vista del conjunto de factores de riesgo informados y dadas las circunstancias específicas y presunto contexto en que se enmarcarían, así como la información aportada sobre los impactos que tienen tales factores en su estado emocional, incluyendo la autolesión provocada, la Comisión concluye, al valorar la integralidad de la situación planteada desde el estándar *prima facie*, que el requisito de gravedad se encuentra cumplido, al encontrarse en riesgo los derechos a la integridad personal y a la vida de la señora Milagro Sala.

50. En cuanto al requisito de urgencia, la Comisión considera que se encuentra cumplido, en vista de que la prolongación de la detención de la señora Milagro Sala en presencia de las fuentes de riesgo anotadas, tales como la multiplicidad de sumarios y denuncias, así como los hostigamientos descritos, ya estarían generando un serio impacto en su persona, inclusive con una autolesión, y son susceptibles de agravar su condición con afectaciones mayormente graves, por lo que la Comisión considera que se requieren medidas inmediatas para salvaguardar sus derechos.

51. En cuanto al requisito de irreparabilidad, la Comisión considera que se encuentra cumplido, ya que la posible afectación a los derechos a la vida e integridad personal constituyen la máxima situación de irreparabilidad.

52. Finalmente, teniendo en cuenta las determinaciones *supra* sobre el riesgo a la vida e integridad personal de Milagro Sala expresadas, las cuales, de conformidad con la información disponible en el expediente y las constataciones efectuadas durante la visita de 16 de junio del presente año, derivan en gran medida de su situación de privación de libertad, la Comisión considera pertinente recordar que la detención preventiva debe estar limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad¹³. La prisión preventiva es una medida que no debe ser punitiva¹⁴ y, al ser la restricción más severa que se puede imponer al imputado, el Estado debe garantizar que la regla sea la libertad del procesado mientras se resuelve acerca de su responsabilidad penal¹⁵.

53. La Comisión y la Corte Interamericana han resaltado que las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no son, por sí mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva¹⁶. Respecto de las razones que pueden justificar la detención preventiva, los órganos del sistema han indicado que:

(...) deben existir indicios suficientes que permitan suponer razonablemente que la persona sometida a proceso ha participado en el ilícito que se investiga¹⁷. Sin embargo, “aún verificado este extremo, la privación de libertad del imputado no puede residir en fines preventivo-generales o preventivo-especiales atribuibles a la pena, sino que sólo se

¹³ CIDH. [Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II. 30 de diciembre de 2013, párr. 20; Corte IDH. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Sentencia de 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 67.

¹⁴ Corte IDH. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 77.

¹⁵ CIDH. [Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II. 30 de diciembre de 2013, párr. 21; Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 196.

¹⁶ CIDH. [Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas](#). OEA/Ser.L/V/II. 30 de diciembre de 2013, párr. 21; Corte IDH. Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párr. 106.

¹⁷ Corte IDH. Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206. Párr. 111.

puede fundamentar [...] en un fin legítimo, a saber: asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia¹⁸.

54. En esta línea, toda decisión por medio de la cual se restrinja el derecho a la libertad personal por medio de la aplicación de la prisión preventiva deberá contener una motivación suficiente e individualizada que permita evaluar si tal detención se ajusta a las condiciones necesarias para su aplicación¹⁹. En cuanto a la necesidad de una revisión periódica de los fundamentos de la detención preventiva y de su tiempo de duración, la Comisión recuerda que “una detención o prisión preventiva debe estar sometida a revisión periódica, de tal forma que no se prolongue cuando no subsistan las razones que motivaron su adopción”²⁰.

55. Además de sus efectos en el ejercicio del derecho a la libertad personal, tanto la Comisión como la Corte han indicado que el uso indebido de la detención preventiva puede tener un impacto en el principio de presunción de inocencia²¹.

56. Con base en los anteriores estándares, la Comisión ha indicado que corresponde al Estado agotar todos los medios para utilizar medidas menos lesivas antes de disponer o mantener la detención preventiva de una persona. Así por ejemplo, es necesario explorar alternativas tales como la detención domiciliaria, o bien, que la persona imputada pueda enfrentar el proceso en libertad, utilizando, por ejemplo, dispositivos de ubicación satelital, durante el tiempo que sea necesario para cumplir los fines procesales que sustentan la medida.

57. Como se dijo anteriormente, la Comisión considera que el presente asunto reviste la particularidad de que existe una relación inextricable entre las circunstancias contextuales y específicas de la privación de libertad, y la situación de graves afectaciones a la salud mental de la señora Sala expresadas en los informes médicos y constatadas por la CIDH.

58. Asimismo, la Comisión ha constatado como especificidades del presente asunto que lo distinguen respecto de otros que ha conocido, que la situación presentada involucra la detención de una prominente líder social, mujer e indígena, que estaría enfrentada con el gobierno actual de la Provincia, y que sería identificada con parte representativa de un sector de oposición. Asimismo, según la información recibida, la detención de la señora Sala habría afectado el escenario político provincial del país, siendo objeto de tratamiento y debate en diversos medios de comunicación nacional e internacionales. Durante su visita a Argentina, la CIDH escuchó innumerables reclamos de organizaciones de la sociedad civil sobre la detención preventiva de Milagro Sala, e incluso tomó conocimiento de diversas movilizaciones. Además, su prisión preventiva se ha extendido por más de un año y medio, sin recibir sentencia condenatoria firme por las imputaciones penales y el asunto ha merecido pronunciamiento expreso del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria, en el sentido de que debe ser puesta en libertad.

59. Es ante la totalidad de los factores indicados, tomados en su conjunto, que la Comisión ha determinado que la presente situación, *prima facie*, constituye un riesgo para la vida e integridad

¹⁸ Corte IDH. Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206. Párr. 111. Citando: Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 103.

¹⁹ CIDH. Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13. 30 de diciembre de 2013. Párr. 21.

²⁰ Corte IDH. Caso Arguelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, párr.121.

²¹ Corte IDH. Caso Tibi Vs. Ecuador. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 180; y Corte IDH. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 77.

personal de Milagro Sala. Por ello, sin entrar a evaluar si la detención preventiva resulta o no procedente conforme a sus fines procesales, lo que implicaría un análisis de fondo; tomando en cuenta la excepcionalidad de la prisión preventiva, y el agravamiento de la situación de riesgo a la vida e integridad personal como resultado de las particularidades que tiene la continuidad de la privación de libertad de la señora Milagro Sala, así como los presuntos hostigamientos que habría enfrentado, la Comisión concluye que resulta imperativo para salvaguardar sus derechos a la vida e integridad que las autoridades competentes adopten, a la luz de los estándares descritos, medidas alternativas a la detención preventiva, como el arresto domiciliario, o bien, que la señora Milagro Sala pueda enfrentar los procesos en libertad con medidas como la fiscalización electrónica.

IV. BENEFICIARIOS

60. La Comisión Interamericana declara que la beneficiaria de la presente medida cautelar es la señora Milagro Sala, quien se encuentra debidamente identificada.

V. DECISIÓN

61. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que el presente asunto reúne *prima facie* los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en el artículo 25 de su Reglamento. En consecuencia, la Comisión solicita al Estado de Argentina que:

- a) adopte las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad personal de la señora Milagro Sala;
- b) concierte las medidas a adoptarse con la beneficiaria y sus representantes; y
- c) tomando en cuenta la excepcionalidad de la prisión preventiva, y el agravamiento de la situación riesgo a la vida e integridad personal como resultado de las particularidades que tiene la continuidad de la privación de libertad de la beneficiaria, así como los presuntos hostigamientos que habría enfrentado y la necesidad de salvaguardar tales derechos, las autoridades competentes adopten, a la luz de los estándares descritos, medidas alternativas a la detención preventiva, como el arresto domiciliario, o bien, que la señora Milagro Sala pueda enfrentar los procesos en libertad con medidas como la fiscalización electrónica.

62. La Comisión solicita al Gobierno de Argentina que informe, dentro del plazo de 15 días contados a partir de la fecha de la presente resolución, sobre la adopción de las medidas cautelares requeridas y actualice dicha información en forma periódica.

63. La Comisión desea resaltar que de acuerdo con el artículo 25 (8) de su Reglamento, el otorgamiento de la presente medida cautelar, y su adopción por el Estado no constituyen prejuzgamiento sobre una eventual petición ante el sistema interamericano en la que se aleguen violaciones a los derechos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables.

64. La Comisión dispone que la Secretaría Ejecutiva de la CIDH notifique la presente resolución a la Estado de Argentina y a los solicitantes.

65. Aprobado el 27 de julio de 2017 por: Francisco José Eguiguren Praeli, Presidente; Margarette May Macaulay, Primera Vicepresidenta; Esmeralda Arosemena de Troitiño, Segunda Vicepresidenta;

José de Jesús Orozco Henríquez; Paulo Vannuchi; James Cavallaro; y Luis Ernesto Vargas Silva, miembros de la Comisión.

66. Los Comisionados José de Jesús Orozco Henríquez y Luis Ernesto Vargas Silva, votaron en disidencia con lo resuelto por la mayoría en los párrs. 3 c), 59 y 61.c) de la presente resolución. El voto razonado parcialmente disidente del Comisionado Orozco, al cual manifestó su intención de adhesión el Comisionado Luis Ernesto Vargas Silva, será incorporado a la publicación de la presente resolución, una vez vencido el plazo al que se refiere el párrafo 62.

Paulo Abrão
Secretario Ejecutivo

VOTO RAZONADO PARCIALMENTE DISIDENTE QUE PRESENTAN LOS COMISIONADOS JOSÉ DE JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ Y LUIS ERNESTO VARGAS SILVA EN LA RESOLUCIÓN SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR NÚMERO 25-16, A FAVOR DE MILAGRO AMALIA ÁNGELA SALA RESPECTO DE ARGENTINA

Con pleno respeto y absoluto reconocimiento al profesionalismo de quienes integran la mayoría, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 19, párrafo 4, y 25, párrafo 7, inciso e, del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, expresamos nuestro voto parcialmente disidente de la resolución recaída a la medida cautelar en favor de la señora Milagro Amalia Ángela Sala, toda vez que, si bien compartimos la decisión que se contiene en los incisos a y b del párrafo 61, así como las razones que la sustentan, diferimos con la parte final que se contiene en el inciso c del mismo párrafo, en relación con lo previsto en los párrafos 3, inciso c), *in fine*, y 59, *in fine*, de la propia resolución, a través de la cual se solicita expresa y directamente a las autoridades competentes del Estado de Argentina que “adopten ... medidas alternativas a la detención preventiva, como el arresto domiciliario, o bien, que la señora Milagro Sala pueda enfrentar los procesos en libertad con medidas como la fiscalización electrónica”, en virtud de las consideraciones que se precisan más adelante.

Antes de exponer tales consideraciones, toda vez que el presente voto parcialmente disidente es el primero que los suscritos emitimos respecto de la resolución de una medida cautelar, deseamos recordar el carácter obligatorio de las medidas cautelares para los Estados que son parte del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Además del reconocimiento que le han dado los Estados americanos y los

fundamentos que ya se precisan en el párrafo 41 de la resolución, es importante tener presente que, según la jurisprudencia interamericana firme y pacífica, las medidas cautelares se insertan dentro del deber de prevención que tienen los Estados, de tal forma que, al tener conocimiento de una situación de riesgo, están obligados a adoptar las medidas que razonablemente sean necesarias para proteger los derechos de las personas beneficiarias.¹ De no adoptar medidas en ese sentido, el Estado incumple con una obligación internacional y, de materializarse dicho riesgo, será responsable internacionalmente.

De conformidad con lo anterior, es incuestionable que cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, órgano principal de la Organización de Estados Americanos encargado de la protección y promoción de los derechos humanos en el Continente Americano, hace un llamado a un Estado específico para proteger a una persona a través de una medida cautelar, el Estado está obligado a cumplirla por el deber de prevención referido, salvo incurrir en responsabilidad internacional por su incumplimiento, lo cual eventualmente podría ser declarado a través de una petición individual.²

¹ En efecto, el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que los Estados se encuentran obligados a respetar y garantizar los derechos reconocidos en dicho instrumento. Es jurisprudencia firme y pacífica desarrollada tanto por la Comisión Interamericana (CIDH) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) que, dentro del deber de garantía, se encuentra la obligación de prevención, cuyos elementos han sido desarrollados por los propios órganos interamericanos, estableciendo que, una vez que un Estado tiene o debiera tener conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato a los derechos de una persona, el mismo se encuentra en el deber de adoptar las medidas razonablemente requeridas para salvaguardar tales derechos (Ver Corte IDH, Caso de la Masacre de Pueblo Bello. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 124).

² Un caso paradigmático sobre dicha situación se presentó en el caso *Rusbel Lara vs. Colombia*, en el cual la víctima presentó una solicitud de medidas cautelares que efectivamente fue adoptada por la Comisión. El Estado de Colombia, al recibir la notificación de la medida cautelar, realizó algunas gestiones dirigidas a implementarla, para lo cual, a efecto de determinar las medidas idóneas y efectivas para la naturaleza del

Por lo que se refiere a la medida cautelar en favor de la señora Milagro Sala, quienes suscribimos este voto estamos plenamente de acuerdo con que en el presente asunto se satisfacen los requisitos de gravedad, urgencia y riesgo de irreparabilidad de sus derechos a la vida e integridad personal, según el correspondiente parámetro *prima facie* y en términos de lo previsto en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión. Como se advierte en la resolución, las fuentes de riesgo no se refieren a las condiciones físicas de la detención (por ejemplo, hacinamiento, malas condiciones sanitarias, o bien, de alimentación), sino que se trata de una serie de presuntos hostigamientos, amenazas o agresiones que la señora Sala entiende se verifican dentro de un contexto de

riesgo denunciado, consideró pertinente que a nivel interno se practicara un estudio de riesgo al beneficiario. Dicho estudio, sin embargo, no fue verificado diligentemente y en forma oportuna, de tal forma que el riesgo se materializó, siendo que el 8 de noviembre de 2002 el defensor de derechos humanos fue asesinado por personas desconocidas que se trasladaban en una motocicleta. La Comisión, en su informe de fondo, se pronunció estableciendo que:

existía un deber especial de protección a su persona pues era beneficiario de medidas cautelares otorgadas por la CIDH. En relación a la función de las medidas cautelares dentro de los deberes de prevención a cargo del Estado, la Comisión ha considerado que el otorgamiento de medidas cautelares permite al Estado tener conocimiento de una situación de riesgo y, por lo tanto, existe un deber especial de protección a fin de evitar la acción previsible de actores que contribuyen al mismo, de tal manera que la implementación efectiva de las medidas constituye un medio de prevención razonable a fin de evitar que el riesgo llegue a materializarse [CIDH Informe 35/17, José Rusbel Lara y otros (Colombia), 21 de marzo de 2017, 157].

En el caso concreto, la Comisión declaró la responsabilidad del Estado por haber incumplido el deber de prevención y no haber adoptado las medidas necesarias para proteger los derechos del solicitante, pese a la medida cautelar otorgada.

Por otra parte, en su Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de Luisiana Ríos y otros, la CIDH estableció que existía un “especial deber de protección del Estado respecto de [...] tres personas [...] debido a que se encontraban protegidas por medidas cautelares de la CIDH desde enero de 2002 y julio de 2002, por ser éstas comunicadores sociales de RCTV y estar en una situación de riesgo”. Asimismo, sostuvo que toda vez que la situación de riesgo “se encontraba comprobada ante el Sistema Interamericano a través de la vigencia de medidas cautelares y provisionales [...] el Estado debía prevenir que hechos lesivos a los derechos de los beneficiarios se produjeran, así como debía adoptar medidas razonables para lograr tal prevención”, en tanto que “[un] medio de prevención razonable hubiera sido el cumplimiento efectivo de las medidas cautelares solicitadas por la Comisión [...]”. Ver CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de Luisiana Ríos y otros (Caso 12.441) contra la República de Venezuela, 20 de abril de 2007, párrs. 245, 246 y 249, respectivamente.

criminalización a su figura como lideresa indígena y política, encontrándose ella bajo el control de autoridades que presuntamente la tendrían detenida por motivos políticos. Esa situación ha ocasionado en la señora Sala un impacto severo en su integridad personal, que ha puesto también en riesgo su vida, como se manifestó con la lesión que ella misma se habría infligido en febrero pasado. Para llegar a la convicción de esta situación de riesgo, la Comisión ha monitoreado el desarrollo de la situación de la señora Milagro Sala durante más de un año, habiendo tenido entrevistas con autoridades del gobierno provincial y también con la propia señora Sala.

Lo anterior justifica que, en observancia de los fundamentos que se precisan en el párrafo 41 de la resolución y de la práctica y jurisprudencia interamericana, tal y como se establece en el párrafo 61, incisos a y b, de la propia resolución, se solicite al Estado de Argentina que adopte las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad personal de la señora Milagro Sala en el contexto de la detención preventiva que actualmente se encuentra, y, al efecto, concierte las medidas a adoptarse con la beneficiaria y sus representantes.

Sin embargo, expresamos nuestro disenso respecto de lo decidido por la mayoría, exclusivamente, respecto de lo dispuesto en la parte final del inciso c del párrafo 61 de la resolución, en relación con lo manifestado en los párrafos 3, inciso c), *in fine*, y 59, *in fine*, en el sentido de que también se solicite a las autoridades competentes del Estado de Argentina que “adopten ... medidas alternativas a la detención preventiva, como el arresto domiciliario, o bien, que la señora Milagro Sala pueda enfrentar los procesos en libertad con medidas como la fiscalización electrónica” -lo cual tiene que ver

propriadamente con la manera como el Estado habrá de implementar la medida cautelar-, toda vez que, desde nuestra perspectiva, ello excede los alcances de una medida cautelar, se aparta de la práctica interamericana y podría conculcar los principios de complementariedad del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos y de independencia judicial, como se precisa a continuación:

Al respecto, ciertamente, nos parece pertinente haber recordado en esta resolución los estándares interamericanos sobre prisión preventiva, destacando su excepcionalidad y su procedencia exclusivamente con fines procesales, los cuales efectivamente deben ser tenidos en cuenta por las autoridades competentes del Estado de Argentina. Asimismo, dada la situación de la señora Sala, tal y como lo indicó la mayoría, resulta una posibilidad razonable considerar que, a través de medidas alternativas a la prisión, no estando bajo el control de las autoridades que presuntamente la criminalizan, la situación de riesgo de la señora Sala efectivamente se atenuaría.

No obstante lo anterior, consideramos que el principio de complementariedad de la justicia internacional orienta a que sean los Estados quienes determinen cuál es la mejor forma de implementar una medida cautelar. En efecto, cabe tener presente que, tal y como lo ha reiterado la Corte Interamericana, “conforme al Preámbulo de la Convención Americana, la protección internacional de naturaleza convencional es ‘coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos’”.³

³ Corte IDH, Asunto María Lourdes Afiuni, Medidas Provisionales respecto de Venezuela, 2 de marzo de 2011, párr. 5 de las consideraciones.

En observancia del referido principio de complementariedad, en aquellas medidas cautelares en que se ha concluido que se actualizan los requisitos reglamentarios de gravedad y urgencia, en tanto que los derechos a la vida e integridad de personas bajo prisión preventiva se encuentran en riesgo de irreparabilidad, la práctica de la Comisión Interamericana, de manera correcta, ha sido solicitar al Estado respectivo que tome las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad de la persona beneficiaria y, como en el presente asunto, que se concierten con ella y sus representantes las medidas a adoptar, sin que sea la propia Comisión la que determine, en forma expresa y directa, cuáles son esas medidas a adoptar.

Ciertamente, como consecuencia y en acatamiento de algunas de esas medidas cautelares para proteger vida e integridad en el contexto de la detención preventiva, el Estado, a través de sus tribunales internos competentes, ha decidido disponer el arresto domiciliario de la persona respectiva,⁴ pero sin que la propia Comisión haya solicitado directamente y en forma previa y expresa que se excarcelara a la correspondiente persona beneficiaria, como ahora en forma inédita lo establece la resolución aprobada por la mayoría. En todo caso, cabe tener presente que, ante cualquier eventual incumplimiento de lo establecido en una medida cautelar en la que, en observancia de la protección complementaria del sistema interamericano, la Comisión se concretara a solicitar a un Estado que garantice vida e integridad personal de la persona beneficiaria en un contexto de detención preventiva, cabe la posibilidad procesal de que la propia Comisión vuelva a analizar la

⁴ Ver, por ejemplo, CIDH, Medida Cautelar a favor de María de Lourdes Afiuni respecto de Venezuela, 11 de enero de 2010, así como CIDH, Medida Cautelar 335/14 a favor de Leopoldo López respecto de Venezuela, 20 de abril de 2015.

actuación del Estado y determine reiterar o ampliar una medida cautelar, o bien, solicitar medidas provisionales ante la Corte Interamericana.

Asimismo, es esencial tener en cuenta que la independencia judicial no debe ser trastocada al momento de definir la medida que sea procedente. Como se anticipó, en congruencia también con el principio de independencia judicial previsto en el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, atendiendo a las especificidades del presente asunto en que diversos órganos judiciales internos se encuentran sustanciando distintos procesos y medios de impugnación relacionados con la beneficiaria, quienes formulamos este voto consideramos que la resolución debió concretarse a solicitar al Estado de Argentina adoptar las medidas para hacer cesar el riesgo denunciado, siguiendo la práctica interamericana, sin entrar a determinar el medio específico para implementarla a fin de no constreñir a dichos órganos judiciales en el ejercicio de sus atribuciones de protección judicial. Si bien una cara de la prisión preventiva de la señora Sala efectivamente apunta a una posible criminalización por sus labores como defensora de derechos humanos y lideresa indígena y política, otra cara de la misma apunta a que los fundamentos de la detención serían procesales -y, por ende, de definición judicial-, presuntamente, para asegurar la participación de algunas personas en los procesos seguidos en su contra.

En vista de la decisión de la mayoría y dado el carácter obligatorio de las medidas cautelares para los Estados miembros de la OEA, consideramos importante recordar al

Estado de Argentina su deber de proteger a las personas que han señalado encontrarse en un posible riesgo de participar en tales procesos judiciales internos. Sobre este punto, cabe reiterar que, conforme el deber general contenido en el artículo 1º, párrafo 1, de la Convención, el Estado de Argentina tiene el deber de respetar y garantizar los derechos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, de tal forma que corresponde implementar medidas dirigidas a reforzar la seguridad de las personas que participan en un proceso judicial. Como parece desprenderse de la decisión de la mayoría, tal situación resulta preferible en lugar de utilizar el medio más lesivo identificado por la mayoría, que en el presente asunto sería la prisión preventiva de la señora Milagro Sala.