

# **APARTADO VIII**

**INFORMES DE CASOS DE LA  
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**



## **INFORMES DE ADMISIBILIDAD**



**Informe N° 28/98**  
**Caso 11.625**  
**MARÍA EUGENIA MORALES DE SIERRA**  
**Guatemala**

*6 de marzo de 1998*

## I. HECHOS DENUNCIADOS

**1.** El 22 de febrero de 1995, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la “Comisión”) recibió una petición con fecha 8 de febrero de 1995, donde se alegaba que varias disposiciones del Código Civil (en adelante el “Código Civil”) de la República de Guatemala (el “Estado”, “Guatemala” o el “Estado guatemalteco”), que establecen el régimen jurídico por el cual se define el papel de cada cónyuge dentro del matrimonio, da lugar a distinciones entre hombres y mujeres, que son discriminatorias y contravienen los artículos 1.1, 2, 17 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la “Convención Americana”).

**2.** Los peticionarios indicaron que el artículo 109 del Código Civil confiere al esposo la representación conyugal, en tanto el artículo 115 establece las instancias excepcionales en las que esta facultad puede ser ejercida por la esposa. El artículo 131 concede al esposo la facultad de administrar el patrimonio conyugal, en tanto el artículo 133 establece excepciones limitadas a esa regla. El artículo 110 estipula responsabilidades dentro del matrimonio, y confiere a la esposa el “especial derecho y la obligación” de cuidar los niños menores y el hogar. El artículo 113 establece que una mujer casada sólo puede ejercer una profesión o tener un empleo siempre y cuando esto no perjudique su papel de madre y ama de casa. Señalan los peticionarios que, conforme al artículo 114, el esposo puede oponerse a que la esposa realice actividades fuera del hogar, siempre y cuando la mantenga y tenga razones justificadas. El artículo 255 confiere la responsabilidad primaria al esposo de representar a los niños de la unión y administrar sus bienes. El artículo 317 dispone que, en virtud de su sexo, una mujer puede ser eximida de ejercer ciertas formas de tutela y protutela.

**3.** Los peticionarios declararon que se había impugnado la constitucionalidad de estas disposiciones jurídicas ante la Corte de Constitucionalidad de Guatemala en el Caso 84-92, cuya sentencia indica que las distinciones eran constitucionales, porque,

*inter alia*, daban certidumbre jurídica en la asignación de papeles dentro del matrimonio. Los peticionarios solicitaron que la Comisión determine que las disposiciones antes mencionadas del Código Civil son incompatibles in abstracto con las garantías consagradas en los artículos 1.1, 2, 17 y 24 de la Convención Americana.

## II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

**4.** Tras haber presentado su petición, el 14 de marzo de 1995 los peticionarios enviaron a la Comisión una copia de la sentencia dictada por la Corte de Constitucionalidad en respuesta al Caso 84-92. El 6 de mayo de 1996 se abrió el Caso 11.625, y las partes pertinentes de la petición fueron transmitidas al Gobierno de Guatemala en la misma fecha, solicitándosele una respuesta dentro de un plazo de 90 días.

**5.** Por medio de nota de fecha 6 de agosto de 1996, el Estado indicó que estaba preparando un informe exhaustivo en respuesta a la petición, y solicitó una prórroga del plazo acordado para su respuesta. En nota del 7 de agosto de 1996, la Comisión indicó que se había otorgado una prórroga de 30 días.

**6.** En nota de fecha 10 de septiembre de 1996, el Estado informó que el Poder Ejecutivo estaba por enviar al Congreso un proyecto de reformas para modificar ciertas disposiciones del Código Civil que atañen al caso actual. El Gobierno explicó que las reformas tenían por objeto modificar las disposiciones del Código que de alguna manera contravenían el artículo 46 de la Constitución, y las disposiciones de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y de la Convención Americana. El Gobierno indicó que una vez enviada al Congreso, se enviaría una copia del proyecto de reformas a la Comisión. Esta información fue transmitida a los peticionarios por nota del 17 de septiembre de 1996, solicitándoseles el envío de las observaciones que tuvieran como respuesta dentro de un plazo de 45 días.

**7.** En virtud de una solicitud de los peticionarios, la Comisión convocó a una audiencia para tratar la admisibilidad del Caso 11.625 durante su 93o. período ordinario de sesiones. Durante esa audiencia, que tuvo lugar el 10 de octubre de 1996, el Gobierno de Guatemala reconoció que las disposiciones del Código Civil caracterizadas por los peticionarios como discriminatorias contra la mujer estaban desactualizadas. Por esa razón, y teniendo en consideración el artículo 2 de la Convención Americana, el Poder Ejecutivo informó que las Diputadas Nineth Montenegro y Olga Camey

de Noack habían elaborado un conjunto de reformas propuestas al Código Civil, lo que se conoce como la iniciativa 1539, que se refería a la mayoría de las disposiciones impugnadas por los peticionarios. Estas reformas han sido presentadas a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso Nacional para su estudio y opinión. Además, COPREDEH (la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos) había preparado un conjunto de reformas complementarias para abordar ciertas disposiciones que no se habían tratado en el proyecto pendiente que había sido transmitido a la Secretaría General de la Presidencia. El Gobierno indicó su preocupación con respecto a las discrepancias entre las disposiciones impugnadas y la obligación de no discriminación, y que esperaba que estas reformas proyectadas diesen lugar a la adopción de medidas correspondientes a la brevedad. Los peticionarios indicaron su interés en estudiar las reformas propuestas y proporcionaron observaciones con respecto a la manera en que los cambios propuestos se adherían a las normas internacionales vigentes que inciden particularmente en los derechos de la mujer. A su vez, el Gobierno indicó que estas propuestas de reformas serían remitidas a la Comisión y a los peticionarios. Las partes acordaron que la Comisión debería examinar el asunto durante su próximo período de sesiones para evaluar los nuevos acontecimientos y la factibilidad de resolver el caso mediante el procedimiento de solución amistosa.

**8.** El 10 de octubre de 1996, los peticionarios proporcionaron a la Comisión un conjunto de 12 declaraciones firmadas (nueve de ellas ante notario público), de mujeres casadas, solteras y profesionales en los campos de derecho familiar y psicología con respecto a los efectos e implicaciones de las disposiciones impugnadas del Código Civil. Se transmitieron formalmente copias de estas declaraciones al Estado guatemalteco por medio de nota de fecha 15 de octubre de 1996. Se solicitaron las observaciones como respuesta, o más información que se considerase pertinente, en un plazo de 60 días.

**9.** El 13 de diciembre de 1996, el Estado transmitió un informe a la Comisión donde la ponía al corriente de los esfuerzos que había emprendido con respecto a las reformas del Código Civil, reiterando la información suministrada durante la audiencia del 10 de octubre de 1996, e indicando que se esperaba que el proyecto de reformas fuera tratado por el Congreso al iniciar su próxima sesión. Además, el Gobierno suministró a la Comisión el texto de la ley para prevenir, sancionar y castigar la violencia intrafamiliar, aprobada por el Congreso por medio del Decreto Número 97-96, que entraría en vigor el 28 de diciembre de 1996. Esta documentación fue

transmitida a los peticionarios por medio de una nota de fecha 9 de enero de 1997, solicitándoseles sus observaciones en respuesta dentro de un plazo de 45 días.

**10.** En virtud de la solicitud de los peticionarios del 24 de enero de 1997, la Comisión convocó a una audiencia sobre el caso el 5 de marzo de 1997, durante su 95° período ordinario de sesiones. Los peticionarios declararon que el único proyecto presentado al Congreso hasta la fecha, con respecto al Código Civil, trataba solamente con el artículo 114 (que se refiere a la capacidad jurídica de la mujer para trabajar y realizar actividades fuera del hogar). La Comisión de la Mujer, el Menor y la Familia había reexaminado el proyecto, y lo había transmitido al plenario del Congreso el 15 de marzo de 1996. El 20 de mayo de 1996, el plenario había transmitido el proyecto a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, que había emitido un informe desfavorable. Los peticionarios enviaron una copia de una carta de fecha 19 de febrero de 1997 del Presidente de la Comisión de la Mujer, el Menor y la Familia en la que se relataban estos acontecimientos, y una copia del proyecto para reformar el artículo 114 del Código Civil.

**11.** Durante la audiencia, el Gobierno indicó que, pese a que los esfuerzos a los que se hizo referencia durante la audiencia previa no habían prosperado, continuó promoviendo iniciativas encaminadas a la reforma de la legislación en cuestión. El Estado también declaró que el Procurador General había impugnado los artículos 113 y 144 del Código Civil ante la Corte de Constitucionalidad en una acción presentada el 16 de noviembre de 1996, cuya determinación seguía pendiente. La Comisión preguntó a los peticionarios si estaban solicitando una determinación in abstracto o presentando una queja individual. Los peticionarios indicaron que, en el caso concreto, María Eugenia Morales Aceña de Sierra había sido directamente afectada por la legislación impugnada, y también representaba a otras mujeres víctimas en Guatemala. La Comisión les solicitó que formalizaran por escrito la condición de víctima de María Eugenia Morales de Sierra, para dar cumplimiento a sus disposiciones reglamentarias y proceder a tramitar esta petición bajo su sistema de casos.

**12.** Los peticionarios formalizaron la condición de víctima de María Eugenia Morales de Sierra en comunicación del 23 de abril de 1997, fecha desde la cual se considera establecida en el expediente tal condición. Según los peticionarios, María Eugenia Morales de Sierra es una víctima que, en su condición de mujer casada con hijos que reside en Guatemala, está sujeta a un régimen jurídico que limita su capacidad de ejercer sus derechos. Los peticionarios caracterizaron las normas en cuestión

como de aplicación inmediata, porque afectan los derechos de la víctima en virtud de su sexo y estado civil por el simple hecho de estar en vigor. Los peticionarios respaldaron su posición con referencia a la jurisprudencia de los sistemas europeo y universal para la protección de los derechos humanos con respecto a los requisitos de validez y admisibilidad. En una nota del 9 de junio de 1997, se transmitieron las partes pertinentes de esta comunicación al Estado de Guatemala, solicitándosele las observaciones que tuviese dentro de un plazo de 30 días.

**13.** El 10 de julio de 1997, el Gobierno envió una breve comunicación indicando que la impugnación constitucional interpuesta por el Procurador General contra los artículos 113 y 114 seguía pendiente ante la Corte de Constitucionalidad y que el 29 de mayo de 1997, la Oficina Nacional de la Mujer y un grupo de organizaciones no gubernamentales habían presentado a la Diputada Nineth Montenegro un proyecto de reformas al Código Civil. El proyecto había sido transmitido a la Comisión Legislación y Puntos Constitucionales para su estudio y opinión. El Gobierno indicó que, dados sus esfuerzos continuos y los de los grupos no gubernamentales para modificar las disposiciones del Código Civil que podrían discriminar contra la mujer, los peticionarios no habían agotado los recursos de jurisdicción interna. Esto fue transmitido a los peticionarios en nota del 14 de julio de 1997, solicitándoseles sus observaciones dentro de un plazo de 30 días.

**14.** El 28 de julio de 1997, los peticionarios presentaron a la Comisión documentación que complementaba la enviada el 23 de abril de 1997, y que consistía en una declaración jurada firmada por María Eugenia Morales de Sierra, su acta de nacimiento, su acta de matrimonio y las actas de nacimiento de sus hijos. La declaración especifica el efecto de las disposiciones legislativas en cuestión sobre la vida de la declarante, incluyendo, *inter alia*, el hecho de que la ley le prohiba representar a la familia o a su hijo menor a menos que su esposo no esté en condiciones de hacerlo; que no tiene facultad para administrar la propiedad obtenida durante el matrimonio ni la de sus hijos, y que la ley le permitiría al esposo oponerse en cualquier momento a que ella ejerza su profesión. La declarante sostiene que estas restricciones tienen consecuencias legales y culturales. La documentación fue transmitida al Gobierno de Guatemala por medio de nota de fecha 14 de agosto de 1997, solicitándosele la respuesta que considerase pertinente dentro de un plazo de 30 días.

**15.** En virtud de la solicitud de los peticionarios, la Comisión convocó a una audiencia adicional sobre la admisibilidad del presente caso el 10 de octubre de 1997, durante

su 97o. período de sesiones. En nota de fecha 18 de septiembre de 1997, el Gobierno había indicado que respondería a la información adicional enviada por los peticionarios durante esa audiencia.

**16.** Durante la audiencia, los peticionarios presentaron a tres expertos que testificaron como *amici curiae* para sustentar la situación de María Eugenia Morales de Sierra como víctima directa en el caso que se está tratando: Dinah Shelton, Centro de Derechos Humanos y Civiles de la Facultad de Derecho de Notre Dame; Sian Lewis-Anthony, Interights; y Rhonda Copelon, Clínica Jurídica de Derechos Humanos Internacionales de la Mujer y la Concertación de Mujeres Activistas Para los Derechos Humanos. Estos expertos insistieron en que los miembros de una clase desfavorecida por una legislación que es de hecho discriminatoria se consideran víctimas para efectos de presentar peticiones, citando, por ejemplo, el caso *Dudgeon vs. el Reino Unido* (1982) 4 E.H.R.R. 149, párrafo 41. Indicaron además que una víctima putativa no tiene que demostrar un daño especificado, ni siquiera las medidas específicas de implementación que se hayan tomado, citando, por ejemplo, *Marckx vs. Bélgica* (1979), 2 E.H.R.R. 330, párrafos 25-27. En algunos casos, señalaron, puede ser suficiente demostrar el riesgo de un efecto directo con base en el estatus, citando *Klass vs. Alemania* (1980), 2 E.H.R.R. 214, párrafo 33. Los peticionarios aseguraron que, para fines de admisibilidad, en los casos en que la legislación cree una distinción evidente con respecto a una clase protegida, deberá suponerse que hubo daño. La prohibición contra la discriminación, señalaron, es una obligación primaria no derogable. Los peticionarios sostuvieron que las disposiciones impugnadas del Código Civil desempeñan un papel central en perpetuar y sustentar la desigualdad de hombres y mujeres. Por consiguiente, si bien las disposiciones afectan más inmediatamente a la mujer casada, en un sentido más grande afectan a todas las mujeres y a la sociedad guatemalteca en su conjunto. Dada su posición de que María Eugenia Morales de Sierra es de hecho una víctima, los *amici curiae* indicaron que la resolución de las cuestiones planteadas no requería una decisión in abstracto por parte de la Comisión.

**17.** El Estado, por su parte, indicó que María Eugenia Morales de Sierra había reconocido en su declaración del 28 de agosto de 1997 que su esposo nunca había restringido, en realidad, sus actividades profesionales de conformidad con lo prescrito en el artículo 114. El representante del Gobierno informó que el Congreso continuaba estudiando diversas propuestas para reformar el Código Civil a fin de corregir y modificar disposiciones que impiden la capacidad de la mujer de ejercer

plenamente sus derechos. En particular, en agosto de 1997, la Oficina Nacional de la Mujer había presentado un conjunto integral de reformas al Código Civil. Además, la Comisión de la Mujer, el Menor y la Familia del Congreso estaba actualmente estudiando proyectos respecto a la promoción integral de la mujer y la familia; la elaboración de una ley sobre acoso sexual, y la creación de un Instituto Nacional de la Mujer (iniciativa número 1793). Dado que están pendientes estos proyectos, el Estado solicitó que la Comisión aplazase su decisión sobre la admisibilidad del caso en cuestión.

**18.** Durante la audiencia, la Comisión reafirmó que los peticionarios habían enmendado su petición inicial de una decisión sobre la compatibilidad de las disposiciones en cuestión *in abstracto* y en su lugar solicitan una decisión sobre las quejas individuales de la víctima nombrada. La Comisión también solicitó las opiniones de la peticionante con respecto a si aquella debería proceder a tomar una decisión inmediata sobre la admisibilidad y los méritos del caso. Indicaron que, en su opinión, el trámite del caso había sido suficiente y que era momento de tomar una decisión. Interrogado por la Comisión, el Estado indicó que seguía dispuesto a considerar la opción del procedimiento de solución amistosa. Los peticionarios indicaron que creían que esta opción había sido explorada en forma suficiente y que no había aportado ningún resultado fructífero.

### III. POSICIÓN DE LAS PARTES

#### POSICIÓN DE LOS PETICIONARIOS

**19.** Los peticionarios sostienen que las disposiciones citadas del Código Civil discriminan contra la mujer, en forma inmediata, directa y continua, en contravención de los derechos de María Eugenia Morales de Sierra consagrados en los artículos 1.1, 2, 17 y 24 de la Convención Americana. Los peticionarios citan la jurisprudencia de derechos humanos internacionales, incluida la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para la proposición de que, si bien una diferencia de tratamiento no es necesariamente discriminatoria, esa distinción debe justificarse objetivamente en el afán de encontrar un fin legítimo, y los medios empleados deben ser proporcionados a ese fin. Argumentan que las disposiciones en cuestión establecen distinciones entre los hombres y las mujeres, más inmediatamente entre las mujeres y hombres casados, que son ilegítimas e injustificadas. Señalan que la Corte de Constitucionalidad encontró las disposiciones impugnadas justificadas como una forma de protección

para la mujer, y como medio de establecer certidumbre jurídica en la asignación de derechos y responsabilidades dentro del matrimonio. Los peticionarios sostienen que aunque los medios empleados sean considerados justificaciones legítimas y suficientes, éstos son desproporcionados. Afirman que estas disposiciones son contrarias al principio de igualdad entre los esposos, y anulan la capacidad jurídica de la mujer dentro del orden jurídico doméstico, contraviniendo de esa manera las protecciones consagradas en los artículos 17 y 24 de la Convención Americana, así como las obligaciones que disponen los artículos 1.1 y 2.

**20.** Los peticionarios solicitaron inicialmente en su queja una decisión in abstracto sobre la compatibilidad de las disposiciones citadas del Código Civil con lo dispuesto en los artículos 1.1, 2, 17 y 24 de la Convención Americana. Citando las Opiniones Consultivas OC/13 y OC/14 de la Corte Interamericana, sostuvieron que la Comisión podía ejercer jurisdicción sobre el asunto a través de las funciones generales que se prescriben en el artículo 41 de la Convención Americana, a saber: promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en los Estados miembros; formular recomendaciones a los Gobiernos de los Estados para que adopten medidas en favor de los derechos humanos, y actuar respecto de las peticiones individuales.

**21.** Según se ha registrado, los peticionarios enmendaron su posición durante el trámite de la petición en 1997 para designar a una copeticionaria, María Eugenia Morales de Sierra, como víctima individual. En virtud de esa modificación, los peticionarios suministraron información que, según afirman, demuestra de qué manera las distinciones creadas por la legislación impugnada restringen la facultad de la víctima para ejercer plenamente las garantías consagradas en los artículos 1.1, 2, 17 y 24 de la Convención Americana.

**22.** Los peticionarios sostienen que el caso satisface todos los requisitos de admisibilidad, habiéndose invocado y agotado los recursos de jurisdicción interna, y habiendo declarado la víctima el efecto directo de las disposiciones impugnadas sobre su facultad de ejercer sus derechos.

#### POSICIÓN DEL ESTADO

**23.** El Gobierno no ha rebatido expresamente la sustancia de las quejas presentadas por los peticionarios. Por el contrario, indica que se están tomando medidas en cada rama del Gobierno para responder a las disposiciones del Código Civil que contravie-

nen la garantía constitucional de igualdad, así como las disposiciones de la Convención Americana y otras obligaciones internacionales aplicables. El Poder Ejecutivo ha presentado varias propuestas de reformas al Congreso para su estudio. El Congreso ha examinado y rechazado algunas de estas propuestas, y sigue recibiendo y examinando otras. El Procurador General ha impugnado la constitucionalidad de los artículos 113 y 114 del Código Civil en un planteamiento presentado ante la Corte de Constitucionalidad el 16 de noviembre de 1996. En audiencias convocadas por la Comisión, el Gobierno indicó que el Poder Ejecutivo había emprendido ciertas iniciativas dentro de su mandato y que, en vista del sistema de separación de poderes en el sistema nacional, no podía interferir con los que corresponden a la jurisdicción de otras ramas del Gobierno. El Estado sostiene que las medidas tomadas demuestran su compromiso de preservar las garantías establecidas en la Constitución, y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos aplicables del derecho internacional.

**24.** Es sobre la base de estas medidas pendientes que el Estado disputa la admisibilidad del caso, argumentando que esas medidas demuestran que sigue habiendo mecanismos internos que ofrecen un desagravio disponible y efectivo para el problema denunciado. Conforme con ello, el Estado sostiene que los peticionarios no han satisfecho el requisito de agotar los recursos de jurisdicción interna aplicables. Además, el Estado parece argumentar que la Comisión puede carecer de jurisdicción *ratione personae*. Durante la audiencia convocada por la Comisión el 10 de octubre de 1997, el Gobierno indicó que si bien la víctima se queja de que el artículo 114 del Código Civil infringe su derecho a trabajar, de hecho, ejerce libremente su profesión y reconoció en su declaración escrita del 28 de agosto de 1997 que su esposo nunca había impedido esas actividades. La implicación supuesta es que si la víctima no ha resultado directamente perjudicada como resultado de la legislación, la Comisión carece de jurisdicción *ratione personae*.

#### IV. CONSIDERACIONES CON RESPECTO A LA ADMISIBILIDAD

**25.** La Comisión es competente para examinar el asunto referido en la petición, dado que se refiere a contravenciones alegadas de los artículos 1.1, 2, 17 y 24 de la Convención Americana. La República de Guatemala depositó su ratificación de la Convención Americana el 25 de mayo de 1978 y la Convención entró en vigor para todas las partes el 18 de julio de 1978.

**26.** En los documentos presentados por los peticionarios se incluye la información solicitada en virtud del artículo 32 del Reglamento de la Comisión y satisface las condiciones estipuladas en el artículo 46.l.c. de la Convención Americana y el artículo 39 del Reglamento de la Comisión, dado que las quejas no están pendientes de otro procedimiento de arreglo internacional o intergubernamental, ni son sustancialmente la reproducción de una petición pendiente o ya examinada por la Comisión.

**27.** El artículo 46 de la Convención Americana especifica que para que sea admitido un caso se requerirá: “que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos”. Este requisito asegura al Estado en cuestión la oportunidad de resolver diferencias dentro de su propio marco jurídico. Los recursos que en general se exige que se hayan interpuesto de conformidad con los principios del Derecho Internacional son los que están a disposición y son eficaces para resolver los alegatos en cuestión. En 1992, María Eugenia Morales de Sierra, la Procuradora Adjunta de los Derechos Humanos y la víctima en el presente caso, impugnó la constitucionalidad de 12 artículos del Código Civil, en parte o en su totalidad, incluyendo los nueve artículos en cuestión en el presente caso. La acción se basó en la aseveración de que las disposiciones en cuestión contravenían, *inter alia*, las disposiciones sobre igualdad de la Constitución, específicamente los artículos 4 y 47. La queja fue rechazada por la Corte de Constitucionalidad en una decisión del 24 de julio de 1993. Los peticionarios sostienen que han invocado y agotado los recursos de jurisdicción interna aplicables.

**28.** Cuando un Estado sostiene que un peticionario no ha observado el requisito de agotar los recursos de jurisdicción interna, éste tiene la carga de señalar los recursos específicos disponibles y eficaces. Véase, artículo 37.3, Reglamento de la Comisión Interamericana, véase p.ej., Corte I.D.H., Caso Loayza Tamayo, Objeciones Preliminares, Sentencia del 31 de enero de 1996, párrafo 40 (citando la jurisprudencia de la Corte establecida). El Estado no ha disputado que el mecanismo constitucional invocado por la copeticionaria era el recurso de jurisdicción adecuado para las circunstancias, ni ha negado que las quejas en cuestión ante la Comisión fueron presentadas en sustancia ante la Corte de Constitucionalidad. Por el contrario, sostiene que las acciones ejecutivas y legislativas encaminadas a reformar las disposiciones en cuestión constituyen un mecanismo de desagravio, y que la acción constitucional presentada por el Procurador General en 1996 impugnando los artículos 113 y 114 del Código Civil proporcionan otro. Con respecto a las acciones ejecutivas y

legislativas referidas, la Comisión observa que los recursos que en general deben agotarse son los que ofrece el sistema judicial para resolver la infracción de un derecho legal. Con respecto a la impugnación constitucional presentada por el Procurador General, la Comisión observa que la copeticionaria y víctima ya había impugnado esas disposiciones ante la Corte de Constitucionalidad. Dado que todas las quejas que se han presentado ante la Comisión fueron remitidas a la consideración de la Corte de Constitucionalidad, lo que hacía posible que el tribunal más alto con jurisdicción para controlar e interpretar la constitucionalidad de las leyes emitiera una determinación de los derechos en cuestión en virtud del Código Civil como ley nacional, la Comisión considera que se ha satisfecho el requisito de agotamiento de los recursos de jurisdicción interna. En efecto, de conformidad con la Constitución guatemalteca, la Corte de Constitucionalidad tiene entre sus funciones, conocer en única instancia de las impugnaciones interpuestas contra leyes objetadas de constitucionalidad (artículos 267 y 272 literal a.).

**29.** El artículo 46.1.b de la Convención establece que el caso debe presentarse en forma oportuna, dentro de un plazo de seis meses a partir de la fecha en que la parte interesada haya sido notificada de la decisión definitiva dentro del sistema nacional. Como ha indicado previamente la Comisión, esta regla existe para dar certidumbre jurídica y a la vez proporcionar tiempo suficiente para que un peticionario potencial considere su posición. El Estado, por su parte, no ha alegado que no se haya cumplido con la regla de los seis meses. (Esa posición sería, en todo caso, incongruente con el argumento de que aún no se han agotado los recursos de jurisdicción interna. Véase, en general, Corte I.D.H., Caso Neira Alegría, Objeciones Preliminares, Sentencia del 11 de diciembre de 1991, Ser. C No. 13, párrafos 28-29). Si bien hubiera surgido la cuestión de la oportunidad si los peticionarios hubieran impugnado específicamente la decisión de la Corte de Constitucionalidad o se hubieran quejado acerca de hechos específicos del pasado, en realidad se están quejando de lo que alegan ser una situación de violación continua o continuada. Véase, en general, Corte I.D.H., Caso Blake, Excepciones Preliminares, Sentencia del 2 de julio de 1996, párrafos 29-40. Sostienen que la legislación en cuestión da lugar a restricciones a los derechos de la mujer en forma diaria, directa y continua, y han proporcionado testimonio de la víctima a tal efecto. Dada la índole de las quejas planteadas, que se refieren a los efectos en curso de una legislación que sigue en vigor, la regla de los seis meses no es impedimento para la admisibilidad de este caso bajo las circunstancias aquí analizadas.

**30.** Con respecto a la cuestión de la jurisdicción *ratione personae*, la Comisión ha explicado previamente que, en general, su competencia en el trámite de casos individuales se refiere a hechos que entrañan los derechos de una persona o personas específicas. Véase, en general, CIDH., Caso de Emérita Montoya González, Informe 48/96, Caso 11.553 (Costa Rica), en el Informe Anual de la CIDH 1996, OEA/Ser. L/V/II.95, Doc. 7 rev., 14 de marzo de 1997, párrafos 28, 31. La Comisión tiene una competencia más amplia en virtud del artículo 41.b de la Convención para dirigir recomendaciones a los Estados miembros para la adopción de medidas progresivas en favor de la protección de los derechos humanos.

**31.** Con posterioridad a la petición original de una decisión in abstracto, que parecería fundarse en la competencia que confiere a la Comisión el artículo 41.f, los peticionarios modificaron su petición y designaron a María Eugenia Morales de Sierra como una víctima concreta, como se planteó anteriormente, en comunicación de 23 de abril de 1997. Con la identificación de una víctima concreta, la Comisión puede proceder a su decisión sobre la admisibilidad del presente caso. Como ha explicado la Honorable Corte, para iniciar los procedimientos establecidos en los artículos 48 y 50 de la Convención Americana la Comisión requiere una petición que contenga una denuncia de una violación concreta respecto de una persona determinada. Corte IDH., Opinión Consultiva OC-14/94, “Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (Art. 1 y 2 de la Convención Americana)”, del 9 de diciembre de 1994, párr. 45, véase también, Párr. 46-47. Con referencia a los otros mecanismos contenciosos del sistema, el artículo 61.2 de la Convención establece, además, que “[p]ara que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados” los procedimientos establecidos en dichos artículos. “La jurisdicción contenciosa de la Corte se ejerce con la finalidad de proteger los derechos y libertades de personas determinadas y no con la de resolver casos abstractos”. Íd. Párr. 49.

**32.** Los peticionarios argumentan que la víctima ha experimentado y continúa experimentando las violaciones a sus derechos a la igualdad, y a la igualdad ante la ley, consagrados en los artículos 2, 17 y 24 de la Convención Americana por razones de género. Ellos alegan que la legislación impugnada tiene un impacto directo sobre la facultad de María Eugenia Morales de Sierra de ejercer sus derechos. La víctima alega que si bien su vida familiar se basa en el principio de respeto recíproco, la ley le impide representar la unión marital o a su hijo menor a menos que su esposo no esté en condiciones de hacerlo, y que el hecho de que la ley confiera esta facultad a

su cónyuge crea un desequilibrio en el peso de la autoridad que ejerce cada cónyuge dentro del matrimonio, un desequilibrio que puede ser percibido dentro de la familia, la comunidad y la sociedad. La víctima se queja que su esposo tiene la competencia exclusiva para administrar la propiedad familiar, y los bienes de su hijo menor, y que, independientemente de que la ley exija a la mujer la responsabilidad primaria de cuidar a los niños y el hogar, la exime de ejercer ciertas formas de tutela en virtud de su sexo. La víctima afirma que si bien su derecho y su deber como madre es proteger los mejores intereses de sus hijos, la ley la despoja de la autoridad jurídica necesaria para ello. La víctima indica que si bien su esposo no se ha opuesto a sus actividades profesionales, la ley le confiere la autoridad para hacerlo en cualquier momento. Por consiguiente, la víctima sostiene que la legislación en cuestión constituye una violación a su dignidad humana, y contraviene su derecho a una vida libre de discriminación basada en el género. Véase la declaración certificada por notario del 5 de mayo de 1997, firmada por la víctima.

**33.** Con respecto a las afirmaciones sobre el Artículo 114 del Código Civil, el Gobierno parece argumentar que, como el marido de la víctima nunca se opuso al ejercicio de su profesión, sus derechos nunca fueron infringidos por aplicación de esa disposición. Sin embargo, este argumento no toca la sustancia de la reivindicación planteada, por lo cual debe ser desestimado. En efecto, en primer lugar, en virtud de la naturaleza de orden público de los derechos humanos, incluso el eventual consentimiento de la víctima en su violación, no convalida el acto estatal violatorio, ni substraer la competencia del órgano internacional a quien los Estados han encomendado su protección. La víctima afirma que la Convención Americana protege su derecho de mujer casada a trabajar y desarrollar otras actividades fuera del hogar, en iguales condiciones que el hombre. En consecuencia, alega que las restricciones que el Artículo 114 impone a la mujer casada, pero no al hombre casado, niegan su derecho a una carrera profesional y a otras oportunidades en iguales condiciones que los hombres, simplemente en virtud de su vigencia legal.

**34.** En relación con las reivindicaciones en su conjunto, la Comisión observa que una disposición jurídica podría afectar a las personas de distinta manera. Una ley que no es de aplicación inmediata o auto-aplicativa, requiere que las autoridades tomen medidas con base en ella para que pueda aplicarse a un caso concreto. OC-14/94, *supra*, párr. 41. Por su parte, una ley que no requiere medidas adicionales para ser aplicada (una ley de aplicación inmediata o auto-aplicativa) podría violar un derecho protegido en virtud de su entrada en vigor, si todo los otros requisitos

(por ejemplo competencia *ratione personae*) son satisfechos. Por lo tanto y tomando en consideración lo anterior “una norma que despojara de algunos de sus derechos a una parte de la población, en razón, por ejemplo, de su raza, automáticamente lesiona a todos los individuos de esa raza”. (Énfasis agregado). *Íd.*, párr. 43.

**35.** En el caso que nos ocupa, María Eugenia Morales de Sierra alega que las disposiciones del Código Civil impugnadas establecen distinciones por motivos de género, que infringen sus derechos a la igualdad ante la ley y a igual protección de la ley, simplemente por virtud de su vigencia. A este respecto, la jurisprudencia internacional ha establecido que una ley puede violar el derecho de un individuo inclusive en ausencia de una medida específica de aplicación posterior dispuesta por las autoridades, en los casos en que las personas se ven directamente afectadas o corren riesgo inminente de ser afectadas directamente por una disposición legislativa. Véase, en general, Corte EDH., Caso Klass y Otros, sentencia del 6 de junio de 1979, Ser. A Vol. 28, Párr. 33-38; Corte EDH., Caso Marckx, sentencia del 13 de junio de 1979, párr. 27; véase también, Comité de DH de la ONU, Caso Ballantyne, Davidson y McIntyre c. Canadá, Informe 1993, Vol. II, pág. 102. María Eugenia Morales de Sierra “impugna una situación legal” --la de una mujer casada comprendida en los citados artículos del Código Civil-- “que la afecta personalmente”. Véase Caso Marckx, *supra*, Párr. 27. La Comisión considera que el efecto directo de las disposiciones legislativas impugnadas en los derechos y la vida cotidiana de la víctima ha sido alegado y demostrado adecuadamente para los propósitos de admisibilidad del presente caso, y analizará su relevancia e impacto en la decisión del fondo. Igualmente, la Comisión en esta fase no discutirá los asuntos relacionados con la violación de derechos humanos por leyes auto-aplicativas.

**36.** Por último, como lo prescribe el artículo 47 de la Convención Americana, los peticionarios han expuesto hechos tendientes a establecer una violación de los derechos consagrados por esta Convención. Los artículos 109, 110, 113, 114, 115, 131, 133, 255 y 317 del Código Civil establecen diferencias en el tratamiento que prescribe la ley con respecto a las mujeres casadas y a los hombres casados, y en algunos casos, a las mujeres casadas y a las mujeres solteras. En el marco de la legislación internacional sobre derechos humanos, deben analizarse esas diferencias para determinar si procuran un objetivo legítimo, y si los medios empleados son proporcionales al fin que se busca. Véase Corte IDH., la Opinión Consultiva OC-4/84, “Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización”, Ser. A No. 4, párrafo 56, citando Corte EDH., Belgian Linguistic Case,

Sentencia del 23 de julio de 1968, Ser. A No. 6, párr. 34. En otras palabras, se espera un tratamiento equitativo de la ley para hombres y mujeres, a menos que se hayan aducido motivos justos, legítimos y razonables imperiosos para justificar una diferencia de tratamiento. Véase *Van Raalte vs. Países Bajos*, 24 EHRR. 503, párrafo 42. La Comisión tomará en cuenta esta cuestión al analizar los méritos del caso.

#### CONSIDERACIONES ADICIONALES

**37.** En virtud del artículo 48.1.f de la Convención Americana, que autoriza a la Comisión a ponerse a disposición de las partes interesadas a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, se ha documentado que las partes fueron notificadas de la disposición de la Comisión de ayudarlas en este respecto durante las distintas audiencias. Las partes discutieron varias opciones con miras a utilizar este proceso, pero nunca llegaron a ningún acuerdo de iniciar negociaciones formales para ese propósito. El 10 de octubre de 1997, los peticionarios indicaron que en vista de la falta de progreso en la reforma del sistema interno, ya no estaban interesados en la posibilidad de una solución amistosa.

**38.** Teniendo en cuenta el análisis y conclusiones que anteceden,  
La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,  
Decide:

- A. Admitir el presente caso.
- B. Remitir este informe al Estado de Guatemala y a los peticionarios.
- C. Ponerse a disposición de las partes, con el objeto de alcanzar un arreglo fundado en el respeto a los derechos humanos protegidos en la Convención Americana; e invitar a las partes a pronunciarse, dentro del plazo de 30 días contados a partir de la fecha de transmisión del presente informe, sobre su disposición de iniciar el procedimiento de solución amistosa.
- D. Continuar con el análisis de las cuestiones de fondo.
- E. Hacer público el presente informe, y publicarlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.



**Informe N°. 92/98**  
**Caso 11.837**  
**INDRAVANI PAMELA RAMJATTAN**  
**Trinidad y Tobago**

*3 de noviembre de 1998*

## I. ANTECEDENTES

**1.** Por fax fechado el 17 de noviembre de 1997, la firma de abogados de Londres *Slaughter and May* presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo “la Comisión”) contra la República de Trinidad y Tobago (en lo sucesivo “el Estado” o “Trinidad”), en nombre de la Sra. Indravani (Pamela) Ramjattan, actualmente condenada a muerte y recluida en la Prisión del Estado, en Puerto España. En la denuncia se establece que la Alta Corte de Trinidad, en sede de Assizes en Puerto España, juzgó a la Solicitante por el homicidio intencional del Sr. Alexander Jordan, su esposo en una unión de hecho, el 13 de febrero de 1991, junto con dos coacusados, el Sr. Danny Baptiste y el Sr. Hanif Hilaire. La Solicitante fue procesada el 29 de mayo de 1995 y se le impuso la condena de muerte preceptiva por homicidio intencional.

## MEDIDAS CAUTELARES

**2.** Simultáneamente con la presentación de la denuncia, el peticionario solicitó a la Comisión que dictara medidas cautelares conforme al artículo 29(2) de su Reglamento, y que promoviera la suspensión de la ejecución hasta que la Comisión se pronunciara sobre el asunto. El 21 de noviembre de 1997 la Comisión solicitó al Estado que suspendiera la ejecución de la Sra. Ramjattan “hasta que la Comisión haya tenido la posibilidad de considerar este caso y pronunciarse sobre el mismo”. La Comisión solicitó “que se haga lugar de inmediato a lo arriba solicitado”.

**3.** El Estado de Trinidad y Tobago no respondió a esta solicitud de medidas cautelares. La Comisión lamenta que el Estado parte no haya estado dispuesto a conceder las medidas cautelares solicitadas en virtud del artículo 29(2) del Reglamento, y garantizar que la Peticionaria no sea ejecutada en tanto el caso esté a examen. De hecho, sin embargo, al 28 de septiembre de 1998 la Peticionaria no ha sido

ejecutada. La Comisión observa que no compete al Estado parte, sino a la Comisión, decidir en torno a la admisibilidad de las peticiones. La Comisión solicita al Estado que en el futuro coopere plenamente con el examen de las comunicaciones por la Comisión.

## II. ACTUACIONES ANTE LA COMISIÓN

**4.** La apelación de la Sra. Ramjattan ante la Corte de Apelaciones de la República de Trinidad y Tobago fue desestimada el 7 de noviembre de 1996. Posteriormente dicha Corte dictó una sentencia escrita, el 10 de marzo de 1997. El 10 de octubre de 1997 la Solicitante presentó una Petición de Venia Especial para Apelar al Consejo Privado, que fue desestimada el 7 de noviembre de 1997.

**5.** En la denuncia se sostiene que el Estado de Trinidad y Tobago violó los artículos siguientes de la Convención Americana en perjuicio de la Solicitante: artículos 4, 5, 8 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “la Convención” o “la Convención Americana”). El 23 de enero de 1998 los peticionarios presentaron un Escrito Adicional en nombre de la Sra. Indravani (Pamela) Ramjattan, en que se aducían violaciones de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”. Específicamente, en cuanto a la primera petición, se aduce que la Solicitante es una mujer que registra una deprimente historia de abuso físico y mental a manos de su esposo conforme a una unión de hecho, el difunto Alexander Jordan. Jordan, según la petición, entró en la vida de la Solicitante cuando ella tenía 14 años de edad, y él 33. Cuando la Solicitante tenía 17 años de edad fue obligada a vivir con Jordan, que había comprado el terreno de al lado del de los padres de la Sra. Ramjattan. Al 12 de febrero de 1991, fecha del supuesto crimen, tenían seis hijos. Se afirma que Jordan mantenía a la Solicitante en “un reino de terror”, y que el amante de esta última, Denny Baptiste, del que estaba embarazada desde hacía 5 o 6 meses, fue quien infligió los golpes mortales a la víctima, en tanto que la Solicitante, según la petición, “ni siquiera se encontraba en el mismo cuarto cuando se asestó el golpe mortal”. El Estado tardó cuatro años y tres meses en llevar el caso a juicio, y a la fecha en que se presentó la petición a la Comisión la Solicitante había pasado en el pabellón de la muerte dos años y seis meses. Con la excepción de la hija mayor, que prestó declaración en el juicio de su madre en mayo de 1995, no ha visto a sus hijos (que tenían entre 2 y 11 años de edad cuando fue arrestada) en todo el tiempo que ha pasado en prisión. Además los peticionarios sostienen que hubo graves violaciones

del derecho de asistencia legal en un caso en que puede imponerse la pena capital. Según la petición, su primer encuentro con su abogado defensor tuvo lugar en la Audiencia Preliminar; no fue notificada por anticipado de los cargos ni tuvo oportunidad de preparar su defensa; en el juicio fue asistida por un abogado distinto, que la visitó dos veces antes del juicio, y en cada ocasión durante apenas 20 minutos; durante el juicio propiamente dicho sólo pudo ver a su abogado durante un período de 3 a 5 minutos algunos días del juicio, y no todos los días; su abogado no dio importancia al abuso físico y mental que ella había sufrido ni al impacto del mismo sobre su conducta en relación con el supuesto delito; no fueron citados testigos en su defensa.

**6.** El Estado de Trinidad y Tobago respondió a la petición a través de la Nota POL:6/16/2 Vol. 7, del 16 de abril de 1998. En ella informó a la Comisión que las “instrucciones referentes a las solicitudes de personas condenadas a muerte impartidas por el Gobierno de Trinidad y Tobago el 13 de octubre de 1997 son a su juicio aplicables a la comunicación de Indravani Ramjattan, Caso N° 11.837. Además el Estado señaló:

... para que cualquier recomendación de la Comisión sea considerada por el Ministro de Seguridad Nacional al asesorar a Su Excelencia el Presidente con respecto al ejercicio de la prerrogativa del perdón, el Gobierno de Trinidad y Tobago solicita respetuosamente a la Comisión que presente sus conclusiones referentes a esta comunicación dentro de un plazo de seis meses contado a partir de la fecha de remisión de esta contestación por el Estado parte.

En otras palabras, el Estado solicitó que la Comisión se pronunciara sobre el fundamento de este caso dentro de un período de seis meses contado a partir del 16 de junio de 1998, o sea a más tardar el 16 de octubre de 1998. Según el Estado, la decisión de la Comisión sería considerada por el Ministro de Seguridad Nacional al asesorar al Presidente en cuanto a la procedencia de que este último ejerciera la prerrogativa del perdón. A diferencia de otros sistemas jurídicos, en que la prerrogativa del perdón se considera integrante del procedimiento interno, en Trinidad y Tobago este último está integrado además por la instancia internacional.

**7.** La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a solicitud del Gobierno, celebró una reunión el 20 de febrero de 1998, durante su nonagésimo octavo período de sesiones, con el Sr. Ralph Maraj, Ministro de Relaciones Exteriores de la

República de Trinidad y Tobago y el Sr. Ramesh L. Maharaj, Fiscal General de ese Estado. En su declaración, el Fiscal General sostuvo que la “Comisión no está facultada para impugnar la ejecución de una sentencia de muerte impuesta por un tribunal competente en Trinidad y Tobago”. Los siguientes son los argumentos del Estado:

Conforme a la Convención, la Comisión está facultada para formular recomendaciones al Estado parte, pero en la medida en que esas recomendaciones se refieren a una sentencia impuesta por las cortes de dicho Estado, representaría un acto *ultra vires* tratar de modificar a través de esas recomendaciones el derecho interno del Estado en lo referente al dictado de sentencias. En consecuencia, la Comisión carece de potestades para impugnar la ejecución de una sentencia de muerte impuesta por un tribunal competente en Trinidad y Tobago.

La Constitución de Trinidad y Tobago establece la obligación de todos los poderes del Estado, incluido el Poder Judicial, de hacer cumplir las leyes de Trinidad y Tobago. El Estado de Trinidad y Tobago está obligado a evitar todo acto que vaya en detrimento de su Constitución y sus leyes, que las subvierta o que frustre su aplicación. Fue por ese motivo que el Gobierno de Trinidad y Tobago, en virtud de la reserva que formuló al aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableció que la Corte sólo puede tener jurisdicción en la medida en que ello sea compatible con la Constitución de Trinidad y Tobago.

Por lo tanto, la Comisión carece de jurisdicción para impedir, por acción o por omisión, del modo que fuere, la aplicación de una sentencia autorizada por la Constitución y las leyes de Trinidad y Tobago y dictada por un tribunal competente. Por lo tanto el Gobierno de Trinidad y Tobago está facultado, mientras está pendiente de resolución una denuncia planteada ante la Comisión, para ejecutar la sentencia de muerte una vez que ha expirado el plazo estipulado conforme a la Constitución y las leyes de Trinidad y Tobago. La Comisión puede recomendar el otorgamiento de una indemnización a una víctima. Puede recomendar al Estado parte que adopte medidas correctivas en los asuntos que hayan dado lugar a una infracción sustancial, para que otros no sufran la misma violación de derechos en el futuro. No obstante, se sostiene que la Comisión carece de facultades para alterar, directamente o a través de recomendaciones, una sentencia legalmente impuesta por un tribunal de un Estado parte. (Énfasis agregado).

### III. CONSIDERACIONES GENERALES

#### A. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN

**8.** Trinidad y Tobago es un Estado parte de la Convención Americana, cuyo tratado ratificó el 28 de mayo de 1991. Trinidad y Tobago ratificó la “Convención de Belém do Pará” el 4 de junio de 1996. En la denuncia se aducen violaciones de derechos humanos previstos en la Convención Americana, que la Comisión tiene competencia para considerar.

#### B. ADMISIBILIDAD PROCESAL DE LA DENUNCIA

##### 1. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS

**9.** En su contestación, fechada el 16 de abril de 1998, el Gobierno de Trinidad y Tobago manifestó:

Por economía procesal (...), pese al hecho de que el Solicitante se abstuvo de solicitar ante todo la reparación de los perjuicios sufridos a través de una Moción Constitucional planteada ante los tribunales nacionales de Trinidad y Tobago, salvo en la medida de lo establecido expresamente en este expediente, el Estado parte no impugna la admisibilidad de esta comunicación invocando la norma del agotamiento de los recursos internos (...).

**10.** Los peticionarios, en las observaciones a la contestación del Estado parte, fechadas el 22 de julio de 1998, señalaron que “el Estado parte no ha cuestionado la admisibilidad de esta comunicación basándose en la regla del agotamiento de los recursos internos”. No obstante, el Estado parte ha sostenido que la Solicitante debió haber buscado reparación interponiendo una Moción Constitucional ante los tribunales nacionales de Trinidad y Tobago. Se sostiene que en Trinidad y Tobago un recluso del Pabellón de la Muerte no cuenta con asistencia letrada para interponer una moción constitucional. En consecuencia, en la práctica no está disponible el recurso de una moción constitucional a los efectos del artículo 46(1)(a) de la Convención o el artículo 27(2)(b) del Reglamento. Conforme a lo previsto por el artículo 46(2)(b) de la Convención y el artículo 27(2)(b) del Reglamento, el requisito del previo agotamiento de los recursos internos no es aplicable cuando:

No se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos.

Se sostiene que al Solicitante en la práctica se le ha denegado acceso a una moción constitucional, o se le ha impedido agotar el remedio, en virtud de que en los hechos no está disponible una moción constitucional.

**11.** La jurisprudencia de la Comisión Interamericana y la de la Corte respaldan la opinión de que el recurso debe ser efectivo y apto para suscitar el resultado que esté destinado a lograr, y que no basta la mera disponibilidad del recurso. (Velásquez Rodríguez, Objeciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987, párrafo 88). Tratándose de una presa indigente, que ha agotado todos los recursos judiciales, incluido el interpuesto ante el Comité Judicial del Consejo Privado de Londres, para que quepa exigir que presente una moción constitucional es preciso que recaiga sobre el Estado la carga de la prueba de demostrar que ese recurso es efectivo y puede suscitar un resultado conforme al cual valga la pena que el preso lo interponga. A juicio de la Comisión, el Estado no ha asumido la carga de la prueba en el caso de autos, por lo cual la Comisión considera admisible este caso.

## 2. PRESENTACIÓN EN PLAZO

**12.** La petición fue presentada dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la sentencia definitiva recaída en la apelación del procesamiento y la sentencia, conforme al artículo 46(1)(b) de la Convención. La apelación interpuesta por la Sra. Ramjattan contra su procesamiento y condena fue desestimada por la Corte de Apelaciones de Trinidad y Tobago el 10 de marzo de 1997. La petición fue presentada a la Comisión el 17 de noviembre de 1997.

## 3. INEXISTENCIA DE DUPLICACIÓN DE OTROS PROCEDIMIENTOS INTERNACIONALES

**13.** La petición cumple los requisitos del artículo 46(1)(c), porque no está pendiente de resolución en otro procedimiento internacional, ni constituye la duplicación de una petición ya examinada y resuelta por la Comisión o por otro organismo gubernamental internacional del que sea miembro el Estado de que se trata.

## IV. CONCLUSIÓN

**14.** La Comisión concluye que la petición es admisible, por haberse satisfecho los requisitos del artículo 46 de la Convención Americana.

- 15.** Teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden,  
La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,  
Decide:
1. Declarar admisible el presente caso.
  2. Ponerse a disposición de las partes a los efectos de procurar una solución amistosa al asunto, basada en el respeto de los derechos humanos reconocidos por la Convención Americana.
  3. Hacer público el presente informe y publicarlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 3 días del mes de noviembre del año de 1998.

(Firmado): Carlos Ayala Corao, Presidente; Robert K. Goldman, Primer Vicepresidente; Jean Joseph Exumé, Segundo Vicepresidente, Comisionados Alvaro Tirado Mejía, Claudio Grossman, Hélio Bicudo y Henry Forde.



**Informe N° 71/99.\***  
**Caso 11.656**  
**MARTA LUCÍA ÁLVAREZ GIRALDO**  
**Colombia**

*4 de mayo de 1999*

## I. RESUMEN

**1.** El 18 de mayo de 1996, Marta Lucía Álvarez Giraldo (en adelante “la víctima” o “la peticionaria”) presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”) una petición en contra de la República de Colombia (en adelante “el Estado” o “el Estado colombiano”) por la violación de los derechos consagrados en los artículos 5(1) y (2), 11(1) y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la “Convención” o la “Convención Americana”).

**2.** La peticionaria alega que su integridad personal, honra e igualdad, se encuentran afectados por la negativa de las autoridades penitenciarias de autorizar el ejercicio de su derecho a la visita íntima debido a su orientación sexual. El Estado alega que permitir visitas íntimas a homosexuales afectaría el régimen de disciplina interna de los establecimientos carcelarios dado que, en su opinión, la cultura latinoamericana es poco tolerante de las prácticas homosexuales en general.

**3.** Tras analizar las posiciones de las partes, los recursos internos de que dispuso la peticionaria y el resto de los requisitos de admisibilidad previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención, se procede a declarar admisible el presente caso.

## II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

**4.** El 1° de agosto de 1996 la Comisión abrió el caso 11.656 y transmitió las partes pertinentes de la denuncia al Estado, con un plazo de 90 días para presentar su respuesta. El Estado presentó su respuesta el 21 de noviembre de 1996, la cual fue debidamente trasladada a la peticionaria. El 15 de octubre de 1996 la peticionaria presentó información adicional. El 6 de febrero de 1997 el Estado remitió información

---

\* El Comisionado Álvaro Tirado Mejía, de nacionalidad colombiana, no participó de la discusión y decisión de este Informe según lo exige el artículo 19(2)(a) de la Convención Americana.

adicional y el 5 de marzo de 1997 la peticionaria envió una nueva comunicación, cuyas partes pertinentes fueron debidamente remitidas.

**5.** El 23 de septiembre de 1997, la Comisión se puso a disposición de las partes para alcanzar una solución amistosa del caso. La peticionaria presentó su respuesta el 21 de octubre de 1997. El 18 de noviembre de 1997 y el 2 de abril de 1998, el Estado solicitó sucesivas prórrogas con el objeto de examinar las propuestas de la peticionaria. Finalmente, el 12 de agosto de 1998, el Estado descartó esta posibilidad. El 5 de noviembre de 1998, la peticionaria, por intermedio de su representante legal, presentó un escrito de observaciones que fue oportunamente transmitido al Estado.

### III. POSICIONES DE LAS PARTES

#### A. LA POSICIÓN DE LA PETICIONARIA

**6.** Al momento de los hechos bajo examen, la peticionaria se encontraba cumpliendo sentencia de primera instancia privativa de su libertad desde el 14 de marzo de 1994 en el Centro de Reclusión Dosquebradas “La Badea” en Pereira. Puesto que la legislación vigente contempla el derecho de los internos a las visitas íntimas, Marta Lucía Álvarez Giraldo solicitó a la Defensoría del Pueblo Regional Pereira que intercediera ante las autoridades competentes para que le permitieran recibir a su compañera de vida. El 26 de julio de 1994 la Fiscalía 33 de Santuario, que era el despacho judicial que adelantaba en ese momento la investigación penal, emitió la autorización correspondiente. Esta decisión fue comunicada a la Dirección de la Reclusión de Mujeres de Dosquebradas el 27 de julio de 1994 y reiterada mediante oficio N° 635 del 19 de agosto de 1994.

**7.** La peticionaria señala que luego de haberse reiterado el oficio que la autorizaba a recibir visitas íntimas, el Director del establecimiento donde se encontraba solicitó la reconsideración de la decisión de la Fiscalía 33 de Santuario a la Directora Seccional de la Fiscalía. Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo –Regional Pereira– trasladó al Director del Centro de Reclusión de Mujeres “La Badea” la autorización judicial de la visita íntima. Al día siguiente, el Director del reclusorio solicitó a la Juez Promiscua del Circuito de Santuario autorización para trasladar a la peticionaria a otro centro carcelario. El 20 de octubre de 1994, en vista de que la petición de visita íntima no había sido resuelta aún por el Director de Reclusión de Mujeres, la Defensoría del Pueblo Regional Pereira le solicitó información sobre

el trámite. Como resultado se respondió que la petición había sido remitida a la Dirección Regional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (en adelante INPEC).

**8.** En respuesta, la Defensoría del Pueblo Regional Pereira interpuso una acción judicial de tutela en favor de la peticionaria. El Juzgado Penal Municipal de Dosquebradas hizo lugar a la acción en lo pertinente al derecho de la reclusa a que se tomara una decisión relativa a su petición. Consecuentemente, se ordenó a la Directora de Reclusión de Mujeres de Pereira que se pronunciara sobre la solicitud de la peticionaria. En fecha 7 de febrero de 1995, la Directora del Centro de reclusión se pronunció sobre la petición, negando la visita íntima, con base en la orientación sexual de la reclusa.

**9.** La Defensoría del Pueblo Regional Pereira apeló de la decisión dictada por el juzgado de primera instancia, la cual fue confirmada el 13 de junio de 1995 por el Juzgado Penal del Circuito de Santa Rosa de Cabal. Finalmente, el 22 de mayo de 1995, la Corte Constitucional se abstuvo de revisar el fallo de tutela.

**10.** En cuanto a las alegaciones de derecho, la peticionaria alega que la legislación colombiana no pone reparos a la visita íntima de reclusos con base en su orientación sexual. Afirma que no existen elementos que permitan tal diferenciación entre el derecho a la visita íntima de un recluso heterosexual y el de un homosexual. Considera, por lo tanto, que las autoridades penitenciarias han incurrido en un trato discriminatorio no autorizado por el derecho interno y a todas luces violatorio de los artículos 5, 11 y 24 de la Convención Americana.

## B. LA POSICIÓN DEL ESTADO

**11.** El Estado no ha cuestionado la admisibilidad del caso. En lo que se refiere a la cuestión de fondo, el Estado justificó su negativa a permitir la visita íntima por razones de seguridad, disciplina y moralidad en las instituciones penitenciarias.

**12.** Seguidamente, sin embargo, reconoció la legitimidad del reclamo presentado, basado en un informe del Ministerio de Justicia y Derecho donde se admite que la peticionaria está siendo tratada en forma inhumana y discriminatoria. Sin embargo, reiteró sus alegatos iniciales en cuanto a que la prohibición atiende a razones arraigadas en la cultura latinoamericana la cual, sostiene, sería poco tolerante respecto de las prácticas homosexuales.

**13.** El Estado también se ha referido a consideraciones de política penitenciaria y de índole personal. Señaló que, de aceptarse la solicitud de la peticionaria, “se estaría aplicando una excepción a la norma general que prohíbe tales prácticas (homosexuales) con lo cual se afectaría el régimen de disciplina interno de los centros carcelarios”. Se refirió también al supuesto “mal comportamiento” de la interna quien habría participado de incidentes relativos al funcionamiento del Comité de Derechos Humanos del Centro Penitenciario.

#### IV. ANÁLISIS

##### A. COMPETENCIA

**14.** La Comisión tiene competencia para examinar la petición en cuestión. La peticionaria tiene legitimación para comparecer y ha presentado agravios sobre el cumplimiento de normas establecidas en la Convención por un Estado parte. Los hechos alegados en la petición tuvieron lugar cuando la obligación de respetar y garantizar los derechos establecidos en la Convención ya se encontraba en vigor para el Estado colombiano.<sup>1</sup> La Comisión pasa ahora a determinar la admisibilidad del presente caso, a la luz de los requisitos establecidos en los artículos 46 y 47 de la Convención.

##### B. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD

###### A. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS

**15.** La Comisión considera que los recursos internos quedaron en efecto agotados con la decisión de la Corte Constitucional de Colombia que rechazó la revisión de la acción de tutela intentada. Por lo tanto, la Comisión entiende que se ha cumplido con el requisito de admisibilidad establecido en el artículo 46(1)(a).

###### B. PLAZO DE PRESENTACIÓN

**16.** La petición fue presentada el 18 de mayo de 1996. El artículo 46(1)(b) de la Convención Americana establece que ésta debe ser presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Colombia ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 31 de julio de 1973.

<sup>2</sup> El énfasis nos pertenece.

**17.** La decisión definitiva en este caso –la decisión de la Corte Constitucional que rechazó la revisión de la acción de tutela– lleva fecha 22 de mayo de 1995.

**18.** La peticionaria sostiene que no corresponde considerar el 22 de mayo de 1995 como referencia para contar el plazo de seis meses establecido en el artículo 46(1)(b) dado que la decisión de la Corte Constitucional nunca le fue notificada, hecho que no ha sido controvertido por el Estado. En efecto, según ha confirmado la Comisión en decisiones anteriores,<sup>3</sup> el plazo de seis meses establecido en el artículo 46(1)(b) debe ser contado a partir de la notificación de la sentencia definitiva y dado que no habría existido notificación formal en este caso, el requisito debe darse por satisfecho.

**19.** La Comisión observa además que –a pesar de haber contado con sobradas oportunidades procesales para hacerlo– el Estado en ningún momento ha objetado el cumplimiento con este requisito, lo cual equivale a una renuncia tácita del derecho a cuestionar la admisibilidad del caso sobre esta base. Consecuentemente, corresponde concluir que en el presente caso no resulta exigible el cumplimiento del plazo establecido en el artículo 46(1)(b).

#### C. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA

**20.** La Comisión entiende que la materia de la petición no se encuentra pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional y no reproduce una petición ya examinada por este u otro órgano internacional. Por lo tanto, los requisitos establecidos en los artículos 46(1)(c) y 47(1)(d) se encuentran satisfechos.

#### D. CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

**21.** La Comisión considera que el reclamo de la peticionaria se refiere a hechos que podrían constituir –*inter alia*– violaciones al artículo 11(2) de la Convención Americana en cuanto hubiera injerencias abusivas o arbitrarias a su vida privada. En la fase sobre el fondo, la CIDH determinará en definitiva el ámbito del concepto de la vida privada y la protección que debe acordársele en el caso de las personas privadas de su libertad.

<sup>3</sup> Informe 11/96, Caso 11.230, Chile, Informe Anual de la CIDH 1996, párrafos 34 y 35.

**22.** Por lo tanto, por cuanto la falta de fundamento o la improcedencia de la petición no resulta evidente, la Comisión considera satisfechos los requisitos del artículo 47(b) y 47(c) de la Convención.

## V. CONCLUSIONES

**23.** La Comisión concluye que tiene competencia para conocer el presente caso y que éste es admisible de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención.

Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible el presente caso.
2. Enviar este Informe al Estado colombiano y a la peticionaria.
3. Continuar con el análisis del fondo de la cuestión, incluyendo el alcance y contenido del artículo 11(2) de la Convención Americana.
4. Reiterar su voluntad de ponerse a disposición de las partes con el fin de alcanzar una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos protegidos en la Convención Americana e invitar a las partes a pronunciarse sobre tal posibilidad, y
5. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 4 días del mes de mayo de 1999.

(Firmado): Robert K. Goldman, Presidente; Hélio Bicudo, Primer Vicepresidente; Claudio Grossman, Segundo Vicepresidente; Miembros: Carlos Ayala Corao y Jean Joseph Exumé.

**Informe N° 102/99**  
**Caso 11.307**  
**MARÍA MERCIADRI DE MORINI**  
**Argentina**

*27 de septiembre de 1999*

## I. RESUMEN

**1.** El 15 de junio de 1994 la señora María Merciadri de Morini (en adelante “la peticionaria”) presentó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”, la “Comisión Interamericana” o “CIDH”) en la cual alega la violación de los derechos al debido proceso (artículo 8), a los derechos políticos (artículo 23), a la igualdad ante la ley (artículo 24) y a los recursos efectivos (artículo 25), establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o la “Convención Americana”) por parte de la República Argentina (en adelante el “Estado”, el “Estado argentino”, o “Argentina”) en su propio perjuicio.

**2.** La peticionaria alegó que en la lista electoral de seis candidatos del partido Unión Cívica Radical para diputados nacionales de la Provincia de Córdoba, se colocó a una mujer en el cuarto y a otra en el sexto puesto. Con ello se violó la ley 24.012 y su decreto reglamentario No. 379/93, por los cuales debió haberse colocado a dos mujeres dentro de los primeros cinco puestos. La peticionaria interpuso los recursos internos disponibles ante las autoridades judiciales, las cuales además de rechazar su petición, rechazaron su legitimación para actuar. Finalmente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó la apelación presentada después que se habían efectuado las elecciones y el mencionado partido político había ganado cuatro puestos de los seis para los que se había presentado. Como fundamento de su rechazo señaló que “en las elecciones del 3 de octubre de 1993, la Unión Cívica Radical había obtenido un caudal de votos que le había consagrado cuatro diputados nacionales y en la causa se disputaba quién debía haber ocupado la quinta candidatura”. El Estado señaló que en el presente caso se habían agotado los recursos de la jurisdicción interna y solicitó a la Comisión que declarara la inadmisibilidad de la petición porque los hechos alegados no configuran violación de ninguno de los derechos establecidos en la Convención.

**3.** Al examinar la admisibilidad de la petición, la Comisión concluyó que tiene competencia para conocer este caso y que es admisible, de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

## I. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

**4.** La peticionaria presentó su petición ante la Comisión el 15 de junio de 1994, la cual fue remitida al Estado el 16 de junio de 1994. La Comisión recibió respuesta del Estado el 9 de enero de 1995, la cual fue transmitida a la peticionaria el 18 de enero de 1995. La peticionaria envió sus observaciones el 27 de febrero de 1995, las cuales fueron remitidas al Estado el 1 de marzo de 1995. El Estado solicitó prórroga y respondió el 4 de mayo de 1995. La peticionaria presentó sus observaciones el 5 de junio de 1995. El Estado contestó el 10 de agosto de 1995. El 11 de octubre de 1995 la peticionaria remitió una nueva comunicación reiterando posturas anteriores. La peticionaria, envió el 17 de noviembre de 1997 una carta en la que reitera la denuncia y solicita el pronto despacho de la Comisión, acompañando otros fallos en otras causas que sustentarían su decisión. La Comisión acumuló esta información adicional en el presente caso por la analogía de los alegatos planteados. Con fecha 3 de diciembre de 1997 se remitió dicha comunicación al Estado. El 18 de febrero de 1998 se recibió la respuesta del Estado, la cual fue remitida a la peticionaria el 24 de febrero de 1998. El 31 de marzo de 1998 se recibieron las observaciones de la peticionaria, las cuales fueron remitidas al Estado el 26 de mayo de 1998.

## II. POSICIONES DE LAS PARTES

### A. LA PETICIONARIA

**5.** La peticionaria alegó que el partido político Unión Cívica Radical de la Provincia de Córdoba había conformado de común acuerdo entre sus dirigentes la lista de seis candidatos a diputados nacionales, para la elección del 3 de octubre de 1993, colocando en los puestos tercero y sexto a dos mujeres, sin tener en cuenta que el mencionado partido sólo renovaba a cinco diputados nacionales. Con esto se configuró la violación de la ley 24.012, llamada Ley de Cupo, la cual garantiza que un porcentaje mínimo del treinta por ciento (30%) de los cargos electivos de las listas de los partidos políticos debe ser cubierto por mujeres, “en proporciones con posibilidades de resultar electas”. Por otra parte, el artículo 2 del decreto No. 379/93, que reglamenta la ley, detalla que “el treinta por ciento de los cargos a integrarse por

mujeres, según lo prescrito por la ley 24.012, debe interpretarse como una cantidad mínima. En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determinara fracciones inferiores a la unidad, el concepto de cantidad mínima se regirá por la tabla que como anexo “A” integra el presente decreto”, y el mencionado anexo dice: “cargos a renovar, cinco; cantidad mínima: dos”.

**6.** Con estas normas, se está creando la obligación para los partidos políticos de confeccionar sus listas de candidatos de acuerdo con esa ley y su incumplimiento acarrea su no oficialización.<sup>4</sup> Así mismo, también se crea el derecho correlativo de los ciudadanos, investidos del derecho constitucional de sufragio,<sup>5</sup> de votar por las listas de candidatos que estén integradas por mujeres en la forma que dicha norma establece.

**7.** La peticionaria adujo que si la lista del partido Unión Cívica Radical no se ajusta a lo que dispone la ley, está restringiendo y vulnerando el derecho del sufragante que nace de ella con el objeto de asegurar la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos. El perjuicio consiste en privar al ciudadano de votar por una lista del partido de su preferencia conformada con arreglo a las disposiciones legales, y obligarle a votar por una lista que no se ciñe a dichas normas, violando así el pleno ejercicio de sus derechos políticos. La peticionaria considera que por ello no puede negársele al ciudadano elector la legitimación para requerir que dicho derecho sea respetado.

**8.** La peticionaria alegó que en su carácter de ciudadana afiliada a dicha agrupación política impugnó la lista ante la Junta Electoral, la cual fue rechazada el 20 de mayo de 1993 considerando “que la lista de candidatos surgió del consenso de todos los Núcleos del Partido, que acordaron una lista única”. Tras apelar dicha decisión, el 22 de junio de 1993 la justicia federal rechazó su solicitud y aceptó la excepción de falta de legitimación para actuar en el presente caso, la cual había sido opuesta por la contraparte. La peticionaria apeló esta última decisión y la Cámara Federal Electoral rechazó la apelación el 13 de agosto de 1993. El 26 de agosto de 1993 presentó el recurso extraordinario, el cual fue rechazado el 7 de octubre de 1993, con fundamento en que la elección había tenido lugar el 3 de octubre de 1993 y la cuestión se había vuelto abstracta. El 18 de octubre de 1993 la peticionaria interpuso recurso

4 La peticionaria invoca el artículo 60, segundo párrafo “*in fine*” de la ley 24.012.

5 La peticionaria invoca el artículo 37 de la Constitución de la Nación el cual garantiza “el pleno ejercicio de los derechos políticos”.

de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el cual fue desestimado el 2 de diciembre de 1993 con el argumento de que “en las elecciones del 3 de octubre de 1993, la Unión Cívica Radical había obtenido un caudal de votos que le había consagrado cuatro diputados nacionales y en la causa se disputaba quién debía haber ocupado la quinta candidatura.”

**9.** La peticionaria consideró que las autoridades judiciales argentinas debieron decidir conforme a derecho y que la cuestión “no era abstracta”. Al respecto, señala que debe reconocerse el “derecho en expectativa”, bien “concreto”, para ser diputado nacional en el caso de que se produjera una vacante entre los elegidos. Si se produce la vacante, ascendería un varón –el que está en el quinto lugar– y no una mujer como le correspondería. Por ello, considera que en el presente caso debió haberse colocado a una mujer en el quinto puesto y a un hombre en el sexto lugar. Así mismo, consideró que aún en el caso de cuatro cargos a renovar, deben elegirse dos mujeres, porque una sola mujer representa el 25%, inferior al cupo legal. En consecuencia, no pueden colocarlas en cualquier lugar de la lista, sin tomar en consideración el número de puestos que se renovarían.

**10.** La peticionaria también alegó que la Cámara Federal Electoral rechazó su legitimación para actuar al exigirle un interés propio que no aclara –puede ser económico, social, político, etc.– sin advertir la trascendencia de la cuestión que interesa a todos por igual. Con ello, se violaron sus derechos y adujo que toda persona tiene derecho a presentar una impugnación sin que sea necesario que se trate de una persona perjudicada con motivo del lugar que ocupe en las listas electorales.

**11.** Así mismo, considera incomprensible la clásica exigencia del derecho subjetivo violado o del interés concreto desconocido, sobre todo a partir de la decisión del más alto tribunal de Argentina en el caso *Ekmekdjian c/Sofovich*.<sup>6</sup> También la peticionaria consideró que hay que tener en cuenta que el artículo 57 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos No. 23.298 reconoce específicamente la personalidad de los afiliados de los partidos políticos reconocidos “cuando les hayan sido desconocidos los derechos otorgados por la Carta Orgánica y se encuentren agotadas las instancias partidarias”.

---

<sup>6</sup> Esta decisión dictaminó, entre otros particulares, sobre el rango que tienen los tratados internacionales de derechos humanos en la Argentina.

**12.** La peticionaria alegó que el Estado había violado los artículos 8 y 25 de la Convención Americana porque el tribunal de primera instancia había considerado que no tenía legitimación para actuar. Así mismo, consideró que al rechazar su demanda, la Corte Suprema de Justicia de la Nación había violado el principio de igualdad protegido en el artículo 24, lo que implica a su vez un cercenamiento de los derechos políticos previstos en el artículo 23 de la Convención Americana.

**13.** En presentaciones posteriores, la peticionaria anexó otro caso análogo y posterior al presentado en su petición original. Concretamente, a título ilustrativo, incluyó otra causa similar en la cual la Cámara Nacional Electoral decidió el 30 de mayo de 1995 acoger sus pretensiones ordenando ascender a la mujer al quinto lugar y desplazando al varón al sexto.<sup>7</sup> La peticionaria alegó que esta decisión quedó firme a su favor cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó los recursos de apelación intentados por la contraparte.

**14.** Por otra parte, la peticionaria también presentó ante la Comisión la causa iniciada por María Florentina Gómez Miranda,<sup>8</sup> que “tiene como objeto demostrar que siguen vigentes los motivos para peticionar *sic*”.<sup>9</sup> Así mismo, invoca otro caso en donde la Cámara Electoral oficializó la lista con el veinticinco por ciento de mujeres con posibilidad de resultar electas del mismo partido político de la Provincia de Córdoba para las elecciones del 26 de octubre de 1997. En este último caso, la peticionaria afirmó que no había agotado los recursos internos.

## B. EL ESTADO

**15.** El Estado alegó que en este caso se habían agotado los recursos internos pero que la petición era inadmisibile por no caracterizar hechos violatorios de la Convención. En cuanto al fondo, el Estado señaló, en primer lugar, que las listas de candidatos que se presentan a los actos eleccionarios, además de ser convalidados por la autoridad judicial electoral antes de los comicios, son convalidadas en su conformación por el voto popular. Por ello, no podía ofrecer alternativa alguna sin conculcar de alguna manera la expresión de la voluntad popular en las urnas.

---

7 Expediente No. 1836/95.

8 Expediente No. 2779/96.

9 Comunicación recibida el 2 de abril de 1998.

**16.** A los fines de demostrar que sí se respetaban los derechos de la mujer en las listas electorales, el Estado anexó otras decisiones sobre causas iniciadas por la peticionaria, donde la Cámara decidía que el partido político Unión Cívica Radical debía modificar las listas con el objeto de incluir dos mujeres entre los cinco primeros lugares, antes de presentarlas a la justicia nacional electoral. Concretamente, anexó la sentencia de la Cámara Nacional Electoral de fecha 30 de marzo de 1995 revocando la sentencia de fecha 21 de diciembre de 1994 del Juez Federal con competencia electoral de la ciudad de Córdoba en el caso “Merciadri de Morini, María Teresa s/representación”. La decisión del tribunal en ese caso consideró que “el cupo del 30% debe ser en proporciones con posibilidades de resultar electas, lo que debe entenderse con posibilidades reales o efectivas”. Así mismo, se reconoció la legitimación a la peticionaria e hizo saber a la Justicia Nacional Electoral que a los efectos del artículo 60, primer párrafo, del Código Electoral Nacional que deberán figurar dos mujeres entre los cinco primeros lugares.

**17.** En segundo lugar, el Estado alegó que no corresponde a la Comisión examinar la integración de las listas de candidatos electorales. Así mismo, señala que dicha integración no puede entenderse como violación de alguno de los derechos establecidos en la Convención. El Estado también alegó la doctrina de la cuarta instancia, por la cual la Comisión no puede hacer las veces de un tribunal de alzada para examinar los supuestos errores de hecho o de derecho que puedan haber cometido los tribunales nacionales que hayan actuado dentro de los límites de su competencia.

**18.** En presentaciones posteriores, el Estado anexó casos donde se evidenciaba el respeto de los derechos de las mujeres ante la justicia electoral. Así mismo, el Estado señaló que en el transcurso del trámite ante la Comisión la peticionaria había introducido cuestiones ajenas a su petición original, tales como la causa de María Florentina Gómez Miranda; el incidente similar en las elecciones de 1997, en el cual consideró que no se habían agotado los recursos internos; y en la tercera causa presentada, señaló que las autoridades judiciales habían decidido de manera favorable a la peticionaria, quedando satisfecha su pretensión ante las instancias internas.

**19.** El Estado alegó que desde el 24 de agosto de 1994 rigen las reformas introducidas a la Constitución Nacional que, en el nuevo artículo 37 in fine, dispone la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios, la cual se garantizará por acciones positivas en la regulación de partidos políticos y en el régimen electoral.

### III. ANÁLISIS SOBRE ADMISIBILIDAD

#### A. COMPETENCIA *RATIONE TEMPORIS*, *RATIONE MATERIAE*, *RATIONE PERSONAE* DE LA COMISIÓN

**20.** La Comisión tiene competencia *ratione temporis* (en razón del tiempo) para conocer el presente caso, por cuanto, en primer lugar, el peticionario sostiene que el Estado argentino es responsable internacionalmente con motivo de la decisión dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 2 de diciembre de 1993, la cual tuvo lugar una vez que el Estado había consignado el instrumento de ratificación de la Convención Americana el 5 de septiembre de 1984 ante la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.

**21.** En segundo lugar, con relación a la competencia *ratione materiae* (en razón de la materia) la petición inicial denuncia presuntas violaciones de los derechos consagrados en los artículos 8, 23, 24 y 25 de la Convención Americana.

**22.** En cuanto a la competencia pasiva *ratione personae* (en razón de la persona), el peticionario atribuye violaciones a un Estado parte, en este caso Argentina. Con relación a la competencia activa *ratione personae* (en razón de la persona), el peticionario alega que dichas violaciones se cometieron en su propio perjuicio y se presentó como víctima directa de dichas violaciones.

#### B. OTROS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LA PETICIÓN

##### A. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS

**23.** La regla de la previa interposición y agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, establecida en el artículo 46(1)(a) de la Convención, dispone que toda petición formulada ante la Comisión debe haber sido conocida previamente, en sustancia, ante las instancias internas. Esta regla permite a los Estados solucionar previamente las cuestiones planteadas dentro de su propio marco jurídico antes de verse enfrentado a un proceso internacional.

**24.** En el presente caso, la Comisión nota que la peticionaria interpuso los recursos internos con la presentación de la demanda con motivo de la omisión de un puesto para las mujeres en la lista del partido político Unión Cívica Radical presentando los candidatos para las elecciones del 3 de octubre de 1993. Una vez que la peticionaria

presentó los recursos de apelación ordinarios y extraordinarios ante las autoridades judiciales nacionales, la demanda fue rechazada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El Estado consideró que en el presente caso se habían interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna de acuerdo a lo establecido en el artículo 46(1)(a) de la Convención Americana. Por las razones antes mencionadas, la Comisión concluye que se ha cumplido con este requisito.

#### B. PLAZO PARA PRESENTAR UNA PETICIÓN ANTE LA COMISIÓN

**25.** El artículo 46(1)(b) de la Convención establece como requisito para la admisibilidad de una petición que haya sido presentada dentro del plazo de los seis meses a partir del momento en que el peticionario haya sido notificado de la decisión definitiva. La Comisión observa que la sentencia definitiva fue dictada el 2 de diciembre de 1993 por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La petición fue presentada ante la Comisión el 15 de junio de 1994, dentro del plazo de los seis meses. La Comisión concluye que se ha cumplido con este requisito.

#### C. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA

**26.** Con relación al requisito de que la petición no se halle pendiente de decisión por otro organismo internacional, establecido en el artículo 46(1) (c) de la Convención, la Comisión no ha recibido información que indique que esta circunstancia esté presente. Por lo tanto, la Comisión considera que se ha cumplido con él. Por otra parte, la Comisión también concluyó que se ha cumplido con el requisito establecido en el artículo 47 (d), por cuanto esta petición no es la reproducción de una petición ya examinada por la Comisión ni ha sido decidida por otro organismo internacional.

#### D. CARACTERIZACIÓN DE VIOLACIONES

**27.** El artículo 47(b) de la Convención establece que la Comisión declarará inadmisibles toda petición o comunicación cuando “no exponga hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por esta Convención”. La peticionaria ha alegado que con motivo de las decisiones de las autoridades judiciales argentinas, el Estado ha violado el derecho al debido proceso (artículo 8), a los derechos políticos (artículo 23), el derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24) y a los recursos efectivos (artículo 25) de la Convención. La Comisión considera que los hechos expuestos por la peticionaria, de ser ciertos, podrían configurar violaciones de los derechos

consagrados en la Convención Americana. Por lo tanto, la Comisión concluye que se ha cumplido con este requisito.

#### IV. CONCLUSIONES

**28.** La Comisión concluye que tiene competencia para conocer de este caso y que la petición es admisible, de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

**29.** Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos Decide:

1. Declarar admisible el presente caso en cuanto se refiere a las presuntas violaciones a los artículos 8, 23, 24 y 25 de la Convención Americana;
2. Notificar esta decisión a las partes;
3. Continuar con el análisis de fondo de la cuestión;
4. Ponerse a disposición de las partes con el fin de alcanzar una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos consagrados en la Convención Americana e invitar a las partes a pronunciarse sobre tal posibilidad, y
5. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual para la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C. a los 21 días, del mes de septiembre de 1999. (Firmado): Robert K. Goldman, Presidente; Hélio Bicudo, Primer Vicepresidente; Claudio Grossman, Segundo Vicepresidente; y los Comisionados Carlos Ayala Corrao, Alvaro Tirado Mejía y Jean Joseph Exumé.



**Informe N° 129/99**  
**Caso 11.565**  
**ANA, BEATRIZ Y CELIA GONZÁLEZ PÉREZ<sup>1</sup>**  
**México**

*19 de noviembre de 1999*

## I. RESUMEN

**1.** El 16 de enero de 1996, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una denuncia presentada por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL, en adelante “los peticionarios”) en la cual se alega la responsabilidad internacional de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “el Estado”, “el Estado mexicano”, o “México”) por la detención ilegal, violación y tortura de las hermanas Ana, Beatriz y Celia González Pérez, indígenas tzeltales, así como la posterior falta de investigación y reparación de tales hechos. Los peticionarios alegan que los hechos denunciados configuran la violación de varios derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la “Convención Americana”): derecho a la integridad personal (artículo 5); libertad personal (artículo 7); garantías judiciales (artículo 8); protección de la honra y de la dignidad (artículo 11); derechos del niño (artículo 19); y protección judicial (artículo 25).

**2.** Conforme a la denuncia, el 4 de junio de 1994 un grupo de militares detuvo ilegalmente en el estado de Chiapas, México, a las hermanas Ana, Beatriz, y Celia

---

<sup>1</sup> Nombres ficticios. La verdadera identidad de las presuntas víctimas y de sus familiares se mantiene en reserva por solicitud expresa de los peticionarios, y de conformidad con la práctica de la Comisión ante denuncias de hechos como los caracterizados en el presente caso, cuya publicación puede afectar la dignidad y el honor de las personas (Ver, por ejemplo, Informe Anual de la CIDH 1996, Informe N° 38/96, Caso 10.506 – X e Y, Argentina, págs. 52 a 78). Además, una de las supuestas víctimas era menor de edad en el momento en que habrían ocurrido las violaciones. En su nota del 2 de mayo de 1999, los peticionarios manifestaron cuanto sigue: A partir de las denuncias, las víctimas sufrieron represalias de la comunidad donde vivían, que hicieron que tuvieran que mudarse de su pueblo de origen y que dos de ellas se cambiaran los nombres. Por tales motivos, los peticionarios hemos obviado los nombres de las ofendidas y solicitamos respetuosamente a la H. Comisión que en el futuro mantenga el nombre de las víctimas en confidencialidad.

La verdadera identidad de las víctimas está en conocimiento del Estado mexicano. Dicha información consta en la denuncia que originó el trámite del Caso 11.565, cuyas partes pertinentes se transmitieron al Estado el 18 de enero de 1996, así como en la denuncia formulada el 30 de junio de 1994 a la Procuraduría General de la República en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

González Pérez y su madre Delia Pérez de González para interrogarlas, y las mantuvo privadas de su libertad durante dos horas. Los peticionarios alegan que durante dicho lapso las tres hermanas fueron separadas de su madre, golpeadas y violadas en reiteradas ocasiones por los militares; que el 30 de junio de 1994 se presentó la denuncia al Ministerio Público Federal con base en un examen médico ginecológico; que la misma fue corroborada ante dicha institución por la declaración de Ana y Beatriz, las dos hermanas mayores; que el expediente fue trasladado a la Procuraduría General de Justicia Militar en septiembre de 1994; y que ésta decidió finalmente archivar el expediente ante la falta de comparecencia de las mismas a declarar nuevamente y a someterse a pericias ginecológicas. Los peticionarios sostienen que el Estado faltó a su obligación de investigar los hechos denunciados, castigar a los responsables y reparar las violaciones.

**3.** Por su parte, el Estado mexicano alega que las autoridades competentes llevaron adelante una investigación seria, aunque no se agotaron los recursos internos; que los representantes de las hermanas González Pérez no demostraron suficiente interés en el caso; y que se podía reiniciar la investigación militar archivada, pero que no era posible sin la colaboración de las presuntas víctimas. El Estado solicita que la CIDH declare la inadmisibilidad del caso por falta de agotamiento de los recursos internos y por no configurarse violaciones de los derechos humanos.

**4.** La CIDH concluye en este informe que el caso reúne los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. Por lo tanto, la Comisión decide declarar que el caso es admisible, notificar la decisión a las partes y continuar con el análisis de los méritos relativos a las supuestas violaciones a los artículos 5, 7, 8, 11, 19 y 25 de la Convención Americana. Al mismo tiempo, se pone a disposición de las partes para iniciar el trámite de solución amistosa y decide publicar el presente informe.

## II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

**5.** La Comisión asignó el número 11.565 al caso y solicitó información al Estado mexicano sobre las partes pertinentes de la denuncia el 18 de enero de 1996. Luego de recibir las observaciones de los peticionarios el 13 de mayo de 1996, la CIDH las transmitió al Estado mexicano el 10 de septiembre de 1996. El Estado remitió sus observaciones a la Comisión el 24 de octubre de 1996, que las trasladó a los peticionarios.

**6.** La CIDH solicitó información actualizada sobre el caso a los peticionarios el 13 de noviembre de 1998 y, ante la falta de respuesta, reiteró tal solicitud el 19 de marzo de 1999. Los peticionarios presentaron información sobre el caso el 27 de mayo de 1999, y el Estado mexicano hizo lo propio el 14 de julio de 1999. Finalmente, los peticionarios presentaron observaciones adicionales el 7 de septiembre de 1999.

**7.** El 4 de octubre de 1999 se celebró una reunión de trabajo sobre el presente caso en la sede de la Comisión, con presencia de los peticionarios y representantes del Estado, en la cual se recibió información actualizada sobre las posiciones de las partes en cuanto a la admisibilidad y el fondo de la denuncia.

### III. POSICIONES DE LAS PARTES

#### A. LOS PETICIONARIOS

**8.** La denuncia recibida en la CIDH alega que el 4 de junio de 1994, aproximadamente a las 2:30 p.m., integrantes del Ejército Federal Mexicano detuvieron arbitrariamente a la señora Delia Pérez de González y a sus hijas Ana, Beatriz y Celia, y que las interrogaron con el objeto de hacerles confesar su pertenencia al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).<sup>2</sup> Destacan que las mujeres se comunican en el idioma de la etnia tzeltal y que su conocimiento del castellano es muy limitado, en virtud de lo cual tuvieron dificultad para comprender las preguntas que les formularon. Los peticionarios alegan que luego separaron a la madre de sus hijas, y que se llevaron a Ana, Beatriz y Celia a una habitación de madera donde las golpearon y violaron en reiteradas ocasiones en presencia de unos 30 militares, la mayoría de los cuales participaron de dichos actos. Conforme a la petición, las cuatro mujeres fueron liberadas a las 4:30 p.m. del mismo día, luego de ser amenazadas de muerte para que no denunciaran los hechos.

**9.** Los peticionarios alegan que las mujeres permanecieron escondidas varias semanas por el temor de las represalias con que les habrían amenazado los militares. El 29 de junio de 1994, una doctora calificada practicó un examen médico ginecológico a

---

<sup>2</sup> Grupo armado disidente que protagonizó una rebelión en Chiapas en 1994. La “Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas”, que entró en vigor el 11 de marzo de 1995, define al EZLN como “el grupo de personas que se identifica como una organización de ciudadanos mexicanos, mayoritariamente indígenas, que se inconformó por diversas causas y se involucró en el conflicto armado iniciado el 1o. de enero de 1994”. A la fecha de aprobación de este informe, seguía el conflicto y las negociaciones para la paz en Chiapas permanecían inconclusas.

cada una de las tres hermanas y constató que persistían las huellas de la violación, a más de 20 días de los hechos denunciados. Dicha prueba médica se acompañó a la denuncia formulada el 30 de junio de 1994 a la Procuraduría General de la República en San Cristóbal de las Casas, Chiapas. El 30 de agosto de 1994, Ana y Beatriz González Pérez ratificaron y ampliaron su denuncia ante dicha autoridad, así como ante un “alto funcionario de la Procuraduría General de la República”, dentro de la Averiguación Previa 64/94 que se había iniciado con base en la denuncia. Agregan los peticionarios que la menor de las hermanas, Celia, no compareció debido a que no pudo superar el temor por lo que había sufrido; en virtud de ello, la madre quedó en su casa para acompañarla.

**10.** El 2 de septiembre de 1994, el Ministerio Público Federal decidió remitir la Averiguación Previa 64/94 a la Procuraduría General de Justicia Militar “por incompetencia en razón de la materia”. Los peticionarios sostienen que cumplieron con el requisito de interponer los recursos internos idóneos disponibles en México para solucionar la situación denunciada; y que la cesión de competencia a favor de las autoridades militares fue una violación de la propia Constitución mexicana, así como del deber de investigar los hechos violatorios. Al respecto, expresan lo siguiente:

A partir de la cesión de competencia a la jurisdicción militar en septiembre de 1994, no hubo ningún avance sustancial en las investigaciones, a pesar que la instancia del fuero civil ordenara a la Procuraduría militar que continuara con la dicha investigación. Desde febrero de 1996 el caso se encuentra archivado, lo cual consiste en una violación al deber de investigar.

El hecho de que la legislación mexicana señale que la jurisdicción militar conocerá de los delitos comunes cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo, sumado a la defensa que hace el gobierno para que la justicia militar conozca del presente caso, hacen suponer que la detención, tortura y violación de las ofendidas fueron actos de servicio o derivados del mismo.<sup>3</sup>

**11.** Los peticionarios sostienen que la averiguación iniciada y luego archivada por el Ministerio Público militar no reúne los requisitos de idoneidad e imparcialidad, esenciales para cualquier investigación sobre violaciones de derechos humanos. En tal sentido, observan que el Boletín N° 38 de la Secretaría de Defensa Nacional (en adelante “la SEDENA”) del 3 de julio de 1994 acerca de los hechos que motivaron la

---

<sup>3</sup> Comunicación de CEJIL del 27 de mayo de 1999, pág. 4.

denuncia, “rechaza enérgicamente las falsas imputaciones hechas a personal militar, reservándose el derecho de proceder legalmente en contra de las personas o entidades que difaman a nuestra institución”. Agregan que la Procuraduría de Justicia Militar es una institución sometida jerárquicamente al titular de la SEDENA.

**12.** En cuanto a la nueva comparecencia y examen médico ante las autoridades militares —que el Estado considera esencial para reiniciar la investigación— los peticionarios afirman lo siguiente:

Es inaceptable la pretensión que estas mujeres, que habían pasado semejante experiencia de tortura, ante miembros de esa institución, iban a sentirse seguras declarando (por tercera vez) ante este organismo. En reiteradas ocasiones los peticionarios hicieron de conocimiento a la Fiscalía civil el temor y el trauma de las víctimas que les dificultaba incluso trasladarse al fuero civil, por tener que verse obligadas a atravesar retenes militares, lo cual hizo imposible que se presentaran ante la autoridad militar a declarar.

Cabe notar que las víctimas debido a la naturaleza del caso es lógico que estuviesen aterradas de presentarse ante el organismo castrense. Más aún cuando los órganos involucrados —en este caso el Ejército— pasan a ser los encargados de dirigir las investigaciones.

No era obligación de las víctimas, quienes ya habían prestado su declaración ante el fuero competente, prestarse otra vez a esa tortura psicológica que implicaría un nuevo interrogatorio y la humillación de un nuevo examen ginecológico, más aún ante el organismo que representa a los responsables de la tortura, detención ilegal y violación de las ofendidas.

Lo anterior implica una violación y agresión igual o más grave que la sufrida el 4 de junio de 1994, por lo que no puede ser válida la propuesta del Ejército de reiniciar ellos la investigación, desestimando las ya hechas por el Ministerio Público Federal. Más aún si ellos cuentan con testimonio de los propios soldados que “interrogaron” a las ofendidas y aceptan haber estado en tiempo, contexto y oportunidad para cometer la agresión. Básicamente lo único que no aceptan en su testimonio, es haberlas violado, pero aceptan haberlas detenido, interrogado y otros hechos, que incluso por su contradicción permiten suponer que las declarantes dicen la verdad y los soldados mienten. Sin embargo todo ello se desestimó y nunca se procesó a ninguno de ellos.<sup>4</sup>

---

4 Comunicación de CEJIL del 27 de mayo de 1999, Págs. 5 y 6.

**13.** Respecto a la supuesta falta de interés de los peticionarios, que alegó el Estado, CEJIL sostiene que se practicó un examen médico inmediatamente después de los hechos, que fue presentado ante la PGR y luego ratificado con la declaración de las víctimas. Con base en dichos antecedentes, los peticionarios alegan que hay pruebas de los hechos violatorios, y que la falta de respuesta de CEJIL durante tanto tiempo se debió a la dificultad en localizar a las mujeres ya que, como consecuencia de los hechos, se vieron obligadas a abandonar sus comunidades y sus familias, y que fueron repudiadas conforme a la cultura indígena.

**14.** Los peticionarios manifiestan que los abusos denunciados en este caso forman parte de un problema general en México, e invocan en dicho contexto la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (“Convención de Belém do Pará”).<sup>5</sup> Igualmente, los peticionarios alegan que los hechos caracterizan una violación de los derechos del niño protegidos en el artículo 19 de la Convención Americana:

La menor de las víctimas tenía 16 años de edad cuando fue torturada y violada por soldados del Ejército Federal Mexicano, su caso es como bien afirmó el Comité de los Derechos del Niño, uno de los tantos que se mantiene en la impunidad, en donde la falta de voluntad del Gobierno para proteger a sus ciudadanos (as) menores de edad queda manifiesta en el archivo del presente caso, por lo que, 5 años después de los abusos físicos, psicológicos y sexuales sufridos por esta menor, no existe ningún responsable juzgado y condenado por tales delitos.<sup>6</sup>

**15.** En definitiva, los peticionarios sostienen que los hechos fueron debidamente denunciados, con pruebas serias, ante las autoridades en México; pero que la cesión de competencia a favor del Ministerio Público Militar y la ausencia de voluntad resultó en la falta de investigación de las violaciones, por lo que hasta la fecha persiste la plena impunidad de los responsables.

## B. EL ESTADO

**16.** El Estado mexicano omite inicialmente toda referencia al fondo de la denuncia, y manifiesta que la misma debe ser rechazada por falta de agotamiento de los recursos internos:

<sup>5</sup> México depositó el instrumento de ratificación de la Convención de Belém do Pará el 12 de noviembre de 1998.

<sup>6</sup> Comunicación de CEJIL del 27 de mayo de 1999, pág. 13.

En el ámbito militar, los reclamantes no han presentado a la SEDENA denuncia alguna contra los fiscales a cargo de la investigación, pese a que tienen derecho a ello y a que, de acreditarse algún ilícito por parte del Ministerio público Militar, procedería un juicio de responsabilidad judicial militar ante los tribunales del fuero de guerra... En virtud de las severas sanciones que un juicio de esta índole podría acarrear, no se trata de una mera formalidad de la cual estén relevados los reclamantes, ni se han agotado los recursos disponibles en el fuero militar conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos.

El que este caso corresponda primordialmente al fuero de guerra no quiere decir, sin embargo, que las interesadas carezcan de recursos efectivos en el ámbito civil federal. De acuerdo al artículo 34 del Código Penal... "quien se considere con derecho a la reparación del daño, que no pueda obtener ante el juez penal, en virtud de no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, sobreseimiento o sentencia absolutoria, podrá recurrir a la vía civil en los términos de la legislación correspondiente".

Si los reclamantes consideran que el proceso no se apejó a los derechos humanos y las libertades fundamentales, nada obsta para que demanden judicialmente el ejercicio de la acción penal en este caso, lo cual también correspondería resolver a los tribunales ordinarios y no a los tribunales del fuero militar.<sup>7</sup>

**17.** Posteriormente, el Estado amplía sus alegatos y expresa que la Oficina de Quejas y Atención a la Ciudadanía realizó una investigación con base en el artículo publicado en el periódico *La Jornada* el 17 de junio de 1994, e informó a la SEDENA acerca de las declaraciones de varias personas respecto a los hechos. El Estado afirma que la autoridad militar ordenó el 25 de junio de 1994 una investigación "a efecto de determinar si con motivo de los hechos de referencia hubo infracción a la Disciplina Militar"(sic). Agrega además lo siguiente:

El 2 de julio de 1994, la Secretaría de la Defensa Nacional informó a la opinión pública, mediante boletín de prensa número 38, que como resultado de la investigación realizada –en torno a la supuesta violación de 3 indígenas Tzeltales por personal militar– se había desprendido que tal imputación era completamente falsa y que no hubo infracción a la Disciplina Militar, de conformidad con la Averiguación Previa A5FTA/03/94-E (énfasis en el original).<sup>8</sup>

7 Comunicación del Estado mexicano del 13 de mayo de 1996, págs. 1 y 2.

8 Comunicación del Estado mexicano del 24 de octubre de 1996, pág. 2.

**18.** El Estado indica además que la averiguación previa N° 64/94 se inició “por los delitos de VIOLACIÓN TUMULTUARIA, ABUSO DE AUTORIDAD Y OTROS” (mayúscula en el original), y que en tal indagatoria se efectuaron los siguientes trámites:

Se dio intervención a la Policía Judicial Federal, a efecto de que realizara una investigación sobre los referidos hechos. [Se] Solicitó la comparecencia de los denunciantes, a efecto de que ratificaran su escrito excitativo de justicia, presentándose el día 1o. de julio de 1994. [Se] Solicitó la comparecencia de las presuntas agraviadas, a efecto de que rindieran su declaración en relación con los hechos de referencia. Se dio intervención a peritos médico-legistas, a efecto de que dictaminaran sobre la edad clínica de las que se ostentaban como agraviadas (sic), y se practicara el respectivo examen médico ginecológico.<sup>9</sup>

**19.** Menciona el Estado la solicitud de diversas organizaciones no gubernamentales de derechos humanos para que se designe a una mujer como fiscal especial en el caso. Por otra parte, informa que el Procurador General de Justicia Militar designó a una fiscal militar y a “personal médico femenino” para asistirle en “el esclarecimiento de los hechos en cuestión”; y que dicho funcionario militar “solicitó y obtuvo” que el Agente del Ministerio Público Federal en Chiapas “declinara en definitiva la competencia en favor del Fuero de Guerra, por ser asunto de esta materia”. El Estado describe las actuaciones del Procurador General de Justicia Militar en estos términos:

Recabó la ampliación de las declaraciones de los civiles que presenciaron los hechos, quienes en síntesis manifestaron que en ningún momento hubo maltrato de obra o de palabra por parte del personal militar en contra de las supuestas agraviadas, mucho menos ataque sexual alguno. Recabó la ampliación de las declaraciones del personal militar involucrado, ante la presencia de su respectivo defensor de oficio, quien ofreció las pruebas de confrontación y careos, entre sus defendidos y las supuestas ofendidas, prueba que no fue posible desahogar por la inasistencia de las supuestas agraviadas, contándose con personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como observadores en la práctica de las diligencias practicadas, a petición de la Fiscal Militar, así como con peritos traductores del Instituto Nacional Indigenista, médicos legistas con especialidad en ginecología, todos ellos civiles y de la jurisdicción. Citó a la Licenciada MARTHA GUADALUPE FIGUEROA

---

<sup>9</sup> Ídem, págs. 2-3.

MIER y al Sr. ROGER MALDONADO BAQUEIRO, (énfasis en el original) supuestos representantes legales de las ofendidas, compareciendo únicamente la citada en primer término, notablemente molesta, altanera e intimidante, pero con extremo nerviosismo (sic). En razón de lo anterior, el Jefe de Averiguaciones Previas de Justicia Militar concluyó que la imputación en contra del personal militar es total y manifiestamente falsa.<sup>10</sup>

**20.** Más adelante, el Estado realiza un detallado análisis de la averiguación previa militar, que incluye las declaraciones de varias personas, que coinciden en cuanto a la buena conducta de los uniformados y que niegan que los hechos hubieran sucedido.<sup>11</sup> El análisis del Estado prosigue con el título denominado “Consideraciones sobre la competencia del fuero de guerra para conocer de los hechos”. Bajo dicho título, el Estado indica que “la existencia del Fuero de Guerra obedece a la naturaleza misma del Instituto Armado y a su peculiar modo de vida”, y explica que los supuestos que hacen procedente la intervención de dicho fuero son los siguientes: que el autor de la violación a la ley sea miembro de las fuerzas armadas; que el militar esté en servicio o realizando actos relativos al mismo; y que la infracción a la ley sea en contra de la disciplina militar. Luego el Estado los aplica al caso bajo estudio:

Respecto al primer supuesto, se considera que no existe problema alguno, ya que los propios reclamantes aceptan expresamente que los sujetos activos del hecho delictivo son miembros de las Fuerzas Armadas.

En cuanto al segundo de ellos, referente a que el sujeto activo esté de servicio o ejecutando actos relativos o relacionados a éste, debe entenderse por servicio todo acto que ejecutan los militares, en forma aislada o colectiva, en cumplimiento de órdenes que reciban en el desempeño de las funciones que les competen según su categoría y de acuerdo con las leyes, reglamentos y disposiciones del Ejército, artículo 37 Reglamento para el Servicio Interior de los Cuerpos de Tropa.

---

<sup>10</sup> Ídem, pág. 3.

<sup>11</sup> Por ejemplo, Pedro Santiz Espinoza declaró:

Que desde el tiempo en que llegaron los militares a mi casa siempre se han portado bien con la gente; que nunca he visto que la gente que pasa por ahí tenga algún problema con los militares; que los militares únicamente les piden a la gente que pasa por ahí su credencial y les revisan sus bolsas; que nunca he escuchado algún rumor de que los militares que están en el puesto junto a mi casa, se hayan aprovechado de mujeres...

Que no observó que los soldados hubieran golpeado a las muchachas, ya que entonces lo hubiera manifestado a la autoridad, que no ha sido asesorado por nadie para lo que está diciendo, que tampoco ha sido amenazado, ni tampoco le han dado dinero para que declare como lo hace, que en ese día no estaba tomado...

Comunicación del 29 de octubre de 1996, pág. 4.

En lo relativo al tercer elemento, que la infracción a la ley o delitos en contra de la disciplina militar, al respecto el Código de Justicia Militar es muy explícito, al establecer en su artículo 57, lo siguiente: ...Son delitos contra la disciplina militar (...) II. Los del orden común o federal cuando haya concurrido cualquiera de las circunstancias que en seguida se expresan: a) Que fueran cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo (énfasis en el original).<sup>12</sup>

**21.** Prosigue el Estado con un análisis de jurisprudencia mexicana relativa a la competencia del fuero militar, y argumenta que la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública es plenamente compatible con la Constitución de México.<sup>13</sup> Además de la ley fundamental, el Estado cita las normas legales mexicanas que considera aplicables al presente caso, que incluyen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Concluye el Estado que el presente caso “se fundamenta en supuestos vagos e indicios, pero no en prueba plena alguna, señalándose como principal indicio, una nota periodística y una denuncia presentada ante Autoridad incompetente”. (Mayúscula en el original)

**22.** El Estado cuestiona en una comunicación posterior la demora de los peticionarios en presentar información a la CIDH sobre el caso, y expresa en tal sentido que “un retraso de esta magnitud, bajo ninguna circunstancia puede ser justificable, especialmente tratándose de hechos como los que se alegan”.<sup>14</sup> Agrega que “la propia CNDH...determinó dar por concluido el expediente respectivo a raíz precisamente de la inactividad y falta de cooperación de los denunciantes”, pero a pesar de ello “reitera su voluntad de continuar con las investigaciones si los peticionarios estuvieran dispuestos a cooperar con las autoridades”.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Ídem, págs. 10 y 11.

<sup>13</sup> En tal sentido, el Estado agrega lo siguiente: Es incomprensible que finquen acusaciones en contra de instituciones verticales y de limpia trayectoria histórica como el Ejército Mexicano, sin más prueba que rumores que sólo producen inseguridad jurídica y el más oprobioso ataque a los organismos responsables de la Seguridad Nacional, que fueron llevados a la zona de conflicto, con el único propósito de cumplir su deber, su misión constitucional, de salvaguardar la Seguridad Interior de la Nación, dentro del régimen del estado de derecho y tutela de los Derechos Humanos que impera en el Estado Mexicano.

Ídem, págs. 26 y 27.

<sup>14</sup> Comunicación del Estado del 14 de julio de 1999, pág. 1.

<sup>15</sup> Ídem.

**23.** El Estado sostiene que el caso es inadmisibles por los siguientes motivos: los recursos de la jurisdicción interna no se agotaron; los peticionarios no lograron probar hechos violatorios de los derechos humanos; las autoridades militares son las competentes para investigar los hechos denunciados; y la investigación iniciada por la Procuraduría General de Justicia Militar fue seria e imparcial, pero debió archivarse debido a la falta de cooperación de las supuestas víctimas. Finalmente, el Estado solicita que la CIDH archive el presente caso.

#### IV. ANÁLISIS

##### A. COMPETENCIA, *RATIONE PERSONAE*, *RATIONE MATERIAE*, *RATIONE TEMPORIS* Y *RATIONE LOCI* DE LA COMISIÓN

**24.** Los alegatos del presente caso describen hechos que serían violatorios de varios derechos reconocidos y consagrados en la Convención Americana, que tuvieron lugar dentro de la jurisdicción territorial de México, cuando la obligación de respetar y garantizar todos los derechos establecidos en dicho instrumento se encontraba en vigor para dicho Estado.<sup>16</sup> Por lo tanto, la CIDH es competente *ratione personae*, *ratione materiae*, *ratione temporis* y *ratione loci* para conocer sobre el fondo de la denuncia.

##### B. OTROS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LA PETICIÓN

###### A. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS

**25.** La Corte Interamericana de Derechos humanos ha establecido lo siguiente respecto a la regla del agotamiento previo de los recursos internos:

Los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (art. 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (art. 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1).<sup>17</sup>

**26.** La CIDH, luego de analizar la información aportada por los peticionarios y por el Estado, considera *prima facie* que la denuncia formulada por los representantes

<sup>16</sup> El Estado mexicano depositó el instrumento de ratificación de la Convención Americana el 3 de abril de 1982.

<sup>17</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia sobre excepciones preliminares, 26 de junio de 1987, párr. 91.

de las víctimas ante la Procuraduría General de la República en Chiapas el 30 de junio de 1994, constituye el recurso idóneo que debía interponerse para remediar las violaciones alegadas. En efecto, los hechos descritos por los peticionarios –de ser establecidos en el marco de una investigación seria e imparcial, conforme al debido proceso– constituirían detención arbitraria, tortura y violación, es decir, hechos previstos y sancionados por la legislación penal ordinaria en México.<sup>18</sup> A pesar de ello, el Ministerio Público Federal declinó su competencia en favor de su análogo militar. Ambas partes coinciden en que no ha finalizado hasta la fecha la investigación de los hechos, aunque discrepan en cuanto al motivo: para el Estado, se debe a la falta de cooperación de las víctimas, y para los peticionarios, a la intervención de un organismo incompetente que carece de imparcialidad y voluntad.

**27.** De lo anterior resulta que los representantes de las supuestas víctimas tuvieron acceso al recurso idóneo de la jurisdicción interna y lo interpusieron en tiempo y forma pero, en definitiva, el proceso derivó en la paralización de la investigación, y luego en su archivo. Los peticionarios alegan que están exentos de acudir a la jurisdicción militar, debido a que plantearon la denuncia ante la autoridad competente, y que la instancia de la Procuraduría General de Justicia Militar carece de la imparcialidad necesaria para la investigación de los hechos.

**28.** Es un hecho no controvertido que la denuncia ante el Ministerio Público en Chiapas fue presentada con un certificado del examen médico ginecológico, de acuerdo al cual se constataron las lesiones propias de los hechos de violación alegados por los peticionarios;<sup>19</sup> el Estado mexicano no objetó la validez de dicho documento en el trámite del presente caso. La CIDH observa además, de manera preliminar, que han transcurrido cinco años desde que se presentó dicha denuncia ante las autoridades en México, sin que hasta la fecha de adopción del presente informe se haya establecido

---

18 Al respecto, los peticionarios manifiestan que “el delito de violación, en este caso tumultuaria y en contra de tres mujeres incluida una menor, es originalmente y por definición un delito del orden común y no una falta contra la disciplina militar” (comunicación del 28 de agosto de 1996, pág. 4). Por su parte, el Estado sostiene que los militares se encontraban en servicio el día de los hechos, ya que “en tiempo de paz también puede afectarse la seguridad interior del país” (comunicación del 24 de octubre de 1996, pág. 14); que es “lógico que la competencia se dé para el Fuero de Guerra”; y que el “órgano del fuero castrense competente...después de haber realizado una profunda y exhaustiva investigación a través de una averiguación previa, concluyó sobre la inexistencia de los hechos imputados”. (ídem, pág. 22)

19 Los peticionarios sostienen lo siguiente:

[El 9 de junio de 1994] una doctora perteneciente al Grupo de Mujeres de San Cristóbal practica un examen médico ginecológico a las víctimas donde certifica que a más de 20 días de la violación aún persisten huellas de violencia y cicatrización de lesiones físicas y genitales en concordancia con la fecha de la agresión.

Comunicación del 16 de enero de 1996, págs. 2 y 3.

de manera definitiva cómo sucedieron los hechos; en consecuencia, tampoco se ha identificado a los presuntos responsables. Sin embargo, estas cuestiones serán analizadas en la etapa procesal oportuna, junto con los demás alegatos relativos a los derechos a las garantías judiciales y a la tutela judicial efectiva.<sup>20</sup>

**29.** La Comisión concluye que por diversos hechos no se han podido agotar los recursos internos en México, a pesar del lapso de cinco años transcurrido desde los hechos. En consecuencia, la Comisión aplica al presente caso la excepción prevista en la segunda parte del artículo 46(2) (b) de la Convención Americana. Las causas y efectos que impidieron el agotamiento de los recursos internos serán analizados en el informe que adopte la CIDH sobre el fondo de la controversia, a fin de constatar si configuran violaciones a la Convención Americana.

#### B. PLAZO DE PRESENTACIÓN

**30.** En virtud de la aplicación al presente caso del artículo 46(2)(b) de la Convención Americana, no corresponde analizar el requisito del artículo 46(1)(b) del instrumento internacional citado. La Comisión estima que en el presente caso, bajo las circunstancias analizadas, la petición fue presentada dentro de un plazo razonable a partir de la fecha en que los hechos fueron denunciados en México.

#### C. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA

**31.** Las excepciones previstas en el artículo 46(1) (d) y en el artículo 47(d) de la Convención Americana no han sido opuestas por el Estado mexicano, ni surgen de la información contenida en el expediente del presente caso.

#### D. CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

**32.** La Comisión considera que los hechos alegados, en caso de resultar ciertos, caracterizarían violaciones de los derechos garantizados en los artículos 5, 7, 8, 11, 19 y 25 de la Convención Americana.

---

<sup>20</sup> Cabe recordar en tal sentido la siguiente precisión formulada por la Corte Interamericana: Cuando se invocan ciertas excepciones a la regla de no agotamiento de los recursos internos, como son la ineffectividad de tales recursos o la inexistencia del debido proceso legal, no sólo se está alegando que el agraviado no está obligado a interponer tales recursos, sino que indirectamente se está imputando al Estado involucrado una nueva violación a las obligaciones contraídas por la Convención. En tales circunstancias la cuestión de los recursos internos se aproxima sensiblemente a la materia de fondo. Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia citada, párr. 91.

### C. SOLICITUD DE ARCHIVO

**33.** El Estado mexicano solicitó el archivo del presente caso debido a la demora de los peticionarios para responder a la información suministrada por aquél el 24 de octubre de 1996. El Estado manifestó:

Dilaciones como las ocurridas en el presente caso, vician los procedimientos ante la Comisión y contravienen el espíritu de la Convención Americana. Si bien dicha Convención no establece expresamente plazos para concluir el conocimiento de un caso, ni prevé una figura parecida a la de la caducidad de la instancia, tanto el espíritu, como los principios generales del derecho sí establecen deberes de equidad, buena fe y transparencia. Convalidar casos que manifiestan tal falta de interés, no sólo respecto de la jurisdicción interna sino incluso respecto de la propia jurisdicción interamericana, cuestionaría severamente dichos deberes.<sup>21</sup>

**34.** A fin de analizar la solicitud del Estado, la Comisión debe remitirse a las disposiciones aplicables en materia de archivo. El artículo 48(1) (b) de la Convención Americana establece:

Recibidas las informaciones o transcurrido el plazo fijado sin que sean recibidas, [la Comisión] verificará si existen o subsisten los motivos de la petición o comunicación. De no existir o subsistir, mandará archivar el expediente. (Énfasis agregado).

**35.** En concordancia con dicha norma, el Reglamento de la CIDH establece en su artículo 35(c) las cuestiones preliminares del procedimiento:

La Comisión seguirá con el examen del caso, decidiendo las siguientes cuestiones:

- a. el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, pudiendo determinar las providencias que considere necesarias para aclarar las dudas que subsistan.
- b. otras materias relacionadas con la admisibilidad de la petición o su improcedencia manifiesta, que resulten del expediente o que hayan sido planteadas por las partes.
- c. si existen o subsisten los motivos de la petición, ordenando, en caso contrario, archivar el expediente. (énfasis agregado)

---

<sup>21</sup> Comunicación del 14 de julio de 1999, pág. 3.

**36.** La Comisión considera, con base en la información presentada por las partes y resumida en el presente informe, que subsisten plenamente los motivos expuestos por los peticionarios en sus alegatos sobre el presente caso. Luego, no existe razón alguna para suspender o concluir el trámite iniciado en el sistema interamericano; por el contrario, el caso debe ser declarado admisible a fin de proseguir a la siguiente etapa prevista en la Convención Americana y el Reglamento de la CIDH.

## V. CONCLUSIONES

**37.** La Comisión concluye que tiene competencia para conocer de este caso y que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

**38.** Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,  
Decide:

1. Declarar admisible el presente caso en cuanto se refiere a presuntas violaciones de los derechos protegidos en los artículos 5, 7, 8, 11, 19 y 25 de la Convención Americana.
2. Notificar de esta decisión a las partes.
3. Continuar con el análisis de fondo de la cuestión.
4. Ponerse a disposición de las partes con el fin de alcanzar una solución amistosa fundada en el respeto a los derechos humanos consagrados en la Convención Americana e invitar a las partes a pronunciarse sobre tal posibilidad; y
5. Publicar esta decisión e incluirla en su informe Anual para la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la ciudad de San José, Costa Rica, a los 19 días del mes de noviembre de 1999. (Firmado): Robert K. Goldman, Presidente; Hélio Bicudo, Primer Vicepresidente; Claudio Grossman, Segundo Vicepresidente; Miembros: Alvaro Tirado Mejía, Carlos Ayala Corao y Jean Joseph Exumé.



**Informe N° 66/00**  
**Caso 12.191**  
**MARÍA MAMÉRITA MESTANZA CHÁVEZ**  
**Perú**

*3 de octubre de 2000*

## I. RESUMEN

**1.** Mediante petición presentada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”, “la Comisión Interamericana” o “CIDH”) el 15 de junio de 1999, las organizaciones no gubernamentales Estudio para la Defensa de la Mujer (DEMUS), el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos Humanos de la Mujer (CLADEM) y la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), las cuales acreditaron posteriormente como copeticionarias al Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticas Públicas (CRLP) y al Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), (en adelante “las peticionarias”), denunciaron que la República del Perú (en adelante “Perú”, “el Estado” o “el Estado peruano”) violó derechos humanos de la señora María Mamérita Mestanza Chávez, al someterla de manera forzada a un procedimiento quirúrgico de esterilización, que finalmente ocasionó la muerte de la señora Mestanza Chávez. Las peticionarias originales alegaron que los hechos denunciados configuran violación por el Estado peruano de los derechos a la vida, a la integridad personal, y a igualdad ante la ley, consagrados en los artículos 4, 5, 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la “Convención” o la “Convención Americana”), así como violaciones a los artículos 3, 4, 7, 8 y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante “Convención de Belém do Pará”), a los artículos 3 y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “Protocolo de San Salvador”), y a los artículos 12 y 14(2) de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). El Estado alegó inadmisibilidad por falta de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna. La Comisión decide admitir el caso en lo que se refiere a presuntas violaciones a los artículos 1, 4, 5 y 24 de la Convención Americana, y 7 de la Convención de Belém do Pará.

## II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

**2.** La Comisión recibió la denuncia el 15 de junio de 1999. El 14 de julio de 1999 la CIDH abrió el caso, transmitió las partes pertinentes de la denuncia al Estado peruano y le pidió información a ser presentada dentro de un plazo de 90 días. Perú solicitó ampliación del plazo para hacer llegar su respuesta, que fue otorgada por la CIDH. Perú respondió el 14 de enero de 2000. Las peticionarias presentaron observaciones a la respuesta del Estado el 12 de abril de 2000.

## III. POSICIONES DE LAS PARTES

### A. POSICIÓN DE LAS PETICIONARIAS

**3.** Alegan que el caso de la Sra. María Mamérita Mestanza representa uno más entre un número significativo de casos de mujeres afectadas por la aplicación de una política gubernamental de carácter masivo, compulsivo y sistemático que enfatizó la esterilización como método para modificar rápidamente el comportamiento reproductivo de la población, especialmente de mujeres pobres, indígenas y de zonas rurales. Al respecto, refieren que la Defensoría del Pueblo recibió diversas denuncias al respecto,<sup>1</sup> y que entre noviembre de 1996 y noviembre de 1998 CLADEM, por su parte, logró documentar 243 casos sobre violaciones de derechos humanos en la aplicación de la anticoncepción quirúrgica en Perú.

**4.** Señalan que la señora María Mamérita Mestanza, mujer campesina de aproximadamente 33 años de edad y madre de 7 hijos, fue objeto de acoso desde 1996, por parte del Centro de Salud del Distrito de La Encañada, que forma parte del sistema público de salud, para que se esterilizara. Recibieron así, ella y su compañero permanente Jacinto Salazar Suárez, distintas formas de hostigamiento, que incluyeron varias visitas donde el personal de salud amenazaba con denunciarla a ella y al Sr. Salazar Suárez ante la policía, y les mencionaba que el gobierno había dado una ley conforme a la cual la persona que tuviera más de cinco hijos debería pagar una multa y sería llevada a la cárcel.

**5.** Refieren que finalmente y bajo coacción se logró el consentimiento de la señora Mestanza para ser objeto de una operación de ligadura de trompas. El procedimiento

---

<sup>1</sup> Defensoría del Pueblo, Informe sobre la Aplicación de la Anticoncepción Quirúrgica Voluntaria: los casos investigados por la Defensoría del Pueblo, Lima, enero de 1998.

quirúrgico fue realizado en fecha 27 de marzo de 1998 en el Hospital Regional de Cajamarca, sin haberse efectuado previamente ningún examen médico. La señora Mestanza fue dada de alta al día siguiente, 28 de marzo de 1998, aún cuando presentaba serias anomalías como vómitos e intensos dolores de cabeza. Durante los días siguientes el señor Jacinto Salazar informó varias veces al personal del Centro de Salud de La Encañada del estado de salud de la señora Mestanza, que iba empeorando cada día, y el personal del Centro de Salud decía que estos eran los efectos postoperatorios de la anestesia.

**6.** Aducen que finalmente la señora Mestanza Chávez falleció en su casa, el 5 de abril de 1998, y que en el certificado de defunción se diagnosticó que su muerte se había producido debido a una “sepsis” como causa directa y bloqueo tubárico bilateral como causa antecedente. Informaron que días después un doctor del Centro de Salud ofreció una suma de dinero al señor Jacinto Salazar con el fin de dar por terminado el problema.

**7.** Indican que el 15 de abril de 1998 el señor Jacinto Salazar denunció ante la Fiscal Provisional Mixta de Baños del Inca a Martín Ormeño Gutiérrez, Jefe del Centro de Salud de La Encañada, en relación con la muerte de la señora Mestanza, por delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, en la figura de homicidio culposo. Agregan que el 15 de mayo de 1998 dicha Fiscal Provincial formalizó denuncia penal contra el señor Ormeño Gutiérrez y contra otras personas, ante la Jueza Provincial de la localidad, quien el 4 de junio de 1998 declaró que no había lugar a la apertura de instrucción. Tal decisión fue confirmada el 1° de julio de 1998 por la Sala Especializada en lo Penal, en virtud de lo cual, el 16 de diciembre de 1998, la Fiscal Provincial ordenó el archivo definitivo del caso.

## B. POSICIÓN DEL ESTADO

**8.** Alega que el Ministerio de Salud investigó los hechos, y que dicha investigación arrojó como resultado “consejería inadecuada” a la señora Mestanza y falta de seguimiento después de la intervención quirúrgica, todo esto como resultado de una intervención quirúrgica voluntaria.

**9.** Señala que como consecuencia de este informe se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de los médicos, enfermeras y anestesiistas que participaron en la operación de la señora Mestanza, como también de los directores del Centro de salud y de los Coordinadores de los Programas de Salud Reproductiva.

Agrega que el caso fue luego estudiado por la Inspectoría General de salud y también por el Juzgado Mixto de Baños del Inca, de la ciudad de Cajamarca, y por la Sala Especializada de la Corte Superior de Justicia, quienes consideraron no haber lugar a la apertura de la instrucción iniciada por la denuncia penal presentada por el señor Salazar Suárez ante la Fiscalía Provincial Penal de Baños del Inca el 15 de abril de 1998. Con lo anterior y según la legislación peruana, el Estado señaló que la decisión de no abrir instrucción adquirió calidad de cosa juzgada.

**10.** Aduce que la acción instaurada por el señor Salazar estuvo destinada a definir la responsabilidad individual de agentes en actos de negligencia médica y no tuvo como objeto determinar lo que los peticionarios determinaron como “esterilización forzada”. En razón de ello solicitó que el caso se declare inadmisibile debido a que no se agotaron los recursos internos respecto al proceso quirúrgico en el que alegadamente no medió la voluntad de la víctima, y respecto al acoso y los actos discriminatorios denunciados por las peticionarias.

#### IV. ANÁLISIS

**11.** La Comisión pasa a analizar los requisitos de admisibilidad de una petición establecidos en la Convención Americana.

##### A. COMPETENCIA *RATIONE MATERIAE*, *RATIONE PERSONAE* Y *RATIONE TEMPORIS* DE LA COMISIÓN

**12.** Las peticionarias se encuentran facultadas por el artículo 44 de la Convención Americana y por el artículo 12 de la “Convención de Belém do Pará” para presentar denuncias ante la CIDH. Dicha petición señala como presunta víctima a una persona individual, respecto a la cual Perú se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados tanto en la Convención Americana como en la “Convención de Belém do Pará”. En lo concerniente al Estado, la Comisión observa que Perú es Estado parte de la Convención Americana, al haberla ratificado el 28 de julio de 1978, y de la “Convención de Belém do Pará”, por haberla ratificado el 18 de octubre de 1995. Por tanto, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la denuncia.

**13.** Asimismo, la Comisión tiene competencia *ratione materiae* debido a que los hechos alegados en la petición pudieran ser violatorios de derechos protegidos por la Convención Americana y por la Convención de Belém do Pará, en su artículo 7.

**14.** La CIDH tiene además competencia *ratione temporis* en razón de que los hechos en cuestión habrían tenido lugar a partir de 1996, cuando la obligación de respetar y

garantizar los derechos establecidos en la Convención Americana y en la Convención de Belém do Pará ya se encontraba en vigor para el Estado peruano.

## B. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LA PETICIÓN

### A. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS

**15.** Las peticionarias y el Estado concuerdan en que el 15 de abril de 1998 el señor Jacinto Salazar denunció ante la Fiscal Provisional Mixta de Baños del Inca a Martín Ormeño Gutiérrez, Jefe del Centro de Salud de La Encañada, en relación con la muerte de la señora Mestanza, por delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, en la figura de homicidio culposo. El 15 de mayo de 1998 dicha Fiscal Provincial formalizó denuncia penal contra el señor Ormeño Gutiérrez y contra otras personas ante la Jueza Provincial de la localidad, quien el 4 de junio de 1998 declaró que no había lugar a la apertura de instrucción. Dicha decisión fue confirmada el 1° de julio de 1998 por la Sala Especializada en lo Penal, en virtud de lo cual la Fiscal Provincial, en fecha 16 de diciembre de 1998, ordenó el archivo definitivo del caso.

**16.** Las peticionarias sostienen que con la decisión anterior se agotaron los recursos de la jurisdicción interna. El Estado aduce por su parte que tal decisión del 16 de diciembre de 1998 es definitiva y constituye cosa juzgada, pero que ésta no constituye agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, debido a que con ella se pretendió determinar responsabilidades por el eventual homicidio culposo de la señora Mestanza, pero no lo relativo a la alegada esterilización forzada ni a los denunciados acoso y actos de discriminación que se denuncia fue víctima la señora Mestanza.

**17.** La Comisión observa que el recurso interno agotado por el señor Jacinto Salazar era adecuado, al menos en teoría, para procurar obtener justicia en el caso específico, mediante la sanción penal al Jefe del Centro de Salud en donde se habrían originado los hechos que a la postre causaron la muerte de la señora Mestanza. Por otra parte, el Estado no ha acreditado cuáles son los otros recursos internos que según su argumento debieron ser agotados. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el Estado que alega el no agotamiento tiene a su cargo el señalamiento tanto de los recursos internos que deben agotarse como de su efectividad.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 88; Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 2, párr. 87; y Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3, párr. 90.

**18.** Por las razones anteriormente expuestas la Comisión llega a la conclusión que está cumplido el requisito concerniente al agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna.

#### B. PLAZO DE PRESENTACIÓN

**19.** Con relación al requisito contemplado en el artículo 46(1)(b) de la Convención, conforme al cual la petición debe ser presentada dentro del plazo de seis meses a partir de que la víctima sea notificada de la decisión definitiva que haya agotado los recursos internos, se ha cumplido en este caso debido a que el 16 de diciembre de 1998 se agotaron los recursos de la jurisdicción interna, y aún cuando del caso no surge la fecha de notificación de dicha decisión, la petición fue formulada a la CIDH el 15 de junio de diciembre de 1999, antes de que transcurrieran seis meses a partir de la fecha de la decisión.

#### C. DUPLICIDAD DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA

**20.** La Comisión entiende que la materia de la petición no está pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, ni reproduce una petición ya examinada por éste u otro organismo internacional. Por lo tanto, los requisitos establecidos en los artículos 46(1)(c) y 47(d) se encuentran también satisfechos.

#### D. CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS

**21.** La Comisión considera que la exposición de las peticionarias se refiere a hechos que de ser ciertos podrían caracterizar una violación de derechos garantizados en la Convención Americana y en la Convención de Belem do Pará.

#### V. CONCLUSIONES

**22.** La Comisión considera que tiene competencia para conocer de este caso y que de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana la petición es admisible, en los términos anteriormente expuestos.

**23.** Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible el presente caso, en lo que se refiere a presuntas violaciones a los artículos 1, 4, 5 y 24 de la Convención Americana, y 7 de la Convención de Belém do Pará.
2. Notificar esta decisión a las peticionarias y al Estado.
3. Continuar con el análisis del fondo de la cuestión.
4. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual para la Asamblea General de la OEA. Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 3 días del mes de octubre de 2000.

Firmado por Hélio Bicudo, Presidente; Claudio Grossman, Primer Vicepresidente; Juan Méndez, Segundo Vicepresidente; Comisionada Marta Altolaguirre, Comisionados Robert K. Goldman, Peter Laurie y Julio Prado Vallejo.



**Informe N° 73/01****Caso 12.350****MZ****Bolivia***10 de octubre de 2001***I. RESUMEN**

**1.** El 22 de noviembre de 2000 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana” o “la CIDH”) recibió una denuncia presentada por la Oficina para la Mujer, el Comité Latinoamericano y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) (“las peticionarias”), contra el Estado de Bolivia (“el Estado”) por la violación de los derechos y garantías judiciales de MZ.<sup>1</sup> La peticionaria alega que los hechos denunciados configuran la violación de varias disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la “Convención Americana”) a respetar y garantizar los derechos (artículo 1(1); derecho a la integridad personal (artículo 5); garantías judiciales (artículo 8(1); protección a la honra y a la dignidad (artículo 11); a la igualdad ante la ley (artículo 24); y protección judicial (artículo 25) y los artículos 3, 4, 6 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

**2.** Según la petición, la presunta víctima MZ fue violada sexualmente el 2 de octubre de 1994, por lo cual acudió a la justicia penal del Estado boliviano, con el fin de que su agresor, Jorge Carlos Aguilar, fuera investigado y sancionado. La escasa pena impuesta por el Juez de primera instancia la llevó a apelar la decisión, para que el autor del hecho fuera sancionado con una pena mayor, que guardara proporción con el daño causado, pero los jueces que resolvieron el recurso de apelación tomaron la arbitraria y discriminatoria decisión de absolverlo, dejando impune la violación sexual de la que MZ fue víctima.

---

<sup>1</sup> Nombre ficticio. La identidad de la presunta víctima y de sus allegados se mantienen en reserva por solicitud expresa de la misma, y de conformidad a la práctica de la Comisión Interamericana ante denuncias de hechos como los caracterizados en el presente caso, cuya publicación puede afectar la privacidad de las personas (Ver, por ejemplo, Informe Anual de la CIDH 1996, Informe N° 38/96, Caso 10.506 - X e Y, Argentina, págs. 52 a 78; Informe Anual de la CIDH 2000, Informe N° 53/01, Caso 11.565, Ana, Beatriz y Celia González Pérez, México).

**3.** El Estado considera que el Poder Ejecutivo no puede responder a la denuncia interpuesta contra Bolivia por MZ, ya que esto atentaría contra la independencia del Poder Judicial. Que dicha denuncia es inadmisibles ya que fue interpuesta fuera del plazo de seis meses establecido en el artículo 38 del anterior Reglamento de la Comisión –vigente al momento de presentar la denuncia– y 46 de la Convención Americana; que la valoración de la prueba por parte de los jueces durante el desarrollo de todo el proceso ante la jurisdicción interna de Bolivia se hizo en ejercicio de su jurisdicción, de acuerdo con las leyes y la jurisprudencia boliviana, y con respeto de los criterios de prudente arbitrio y sana crítica, y que MZ tuvo acceso a todos los recursos que consagra la legislación boliviana.

**4.** Sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, la CIDH concluye en este informe que el caso es admisible, pues reúne los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. Por lo tanto, la Comisión Interamericana decide notificar la decisión a las partes y continuar con el análisis de fondo relativo a la supuesta violación de los artículos 1(1),5, 8(1), 11, 24 y 25 de la Convención Americana y los artículos 3, 4, 6 y 7 de la Convención de Belém do Pará.

## II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA

**5.** La petición fue recibida el 22 de noviembre de 2000 y transmitida al Estado boliviano el 14 de diciembre de 2000 bajo el número 12.350. El Estado presentó sus observaciones el 16 de marzo de 2001, las que se trasladaron a los peticionarios el 21 de marzo de 2001. Las peticionarias solicitaron una prórroga de 30 días para contestar y hacer las observaciones correspondientes a la respuesta del Estado boliviano. El 17 de abril de 2001 las peticionarias solicitan una prórroga de 30 días, la Comisión le concedió a los peticionarios 60 días de prórroga en fecha 19 de abril de 2001. El 15 de junio de 2001 CEJIL solicitó una prórroga de 20 días; la CIDH le concedió una prórroga de 30 días en fecha 18 de junio de 2001. Los peticionarios presentaron observaciones sobre la respuesta del Estado e información adicional el 19 de julio de 2001, las que se trasladaron al Estado de Bolivia en fecha 8 de agosto de 2001 con un término de 30 días. El Estado, en fecha 11 de septiembre de 2001, solicitó prórroga para su presentación. La CIDH le concedió 30 días a partir del 14 de septiembre de 2001.

### III. POSICIONES DE LAS PARTES SOBRE LA ADMISIBILIDAD

#### A. LAS PETICIONARIAS

**6.** Las peticionarias alegan que MZ, de 30 años de edad, de nacionalidad holandesa, soltera, en la madrugada del 2 de octubre de 1994 fue atacada y violada sexualmente en su domicilio por Jorge Carlos Aguilar, hijo de los dueños de la casa que rentaba. La sorpresa del ataque hizo que la víctima quedara en principio paralizada por el terror y la fuerza física del atacante, más las amenazas de muerte y los ademanes que hacía de sacar un arma; luego intentó resistencia llegando a herir en la ceja a su atacante con un objeto contundente. A primeras horas del alba, aprovechando un descuido de su atacante, la presunta víctima logró huir en busca de auxilio. La familia que ocupaba el apartamento principal del inmueble le facilitó el teléfono desde el que solicitó ayuda de sus amigos GB y KF, quienes le acompañaron a las gestiones de denuncia y atención médica.

**7.** Personal especializado en Criminalística se constituyó en el lugar de los hechos, recogió evidencias para su procesamiento en el laboratorio y tomó fotografías del escenario del crimen.

**8.** Las diligencias de la Policía Judicial concluyen que MZ fue víctima de los delitos de violación y allanamiento, señalando como posible autor a Jorge Carlos Aguilar, quien no pudo ser encontrado desde el día de la denuncia, no obstante los esfuerzos realizados por la Policía Técnica Judicial y la INTERPOL. El imputado es declarado rebelde y contumaz a la ley, pero días previos a la conclusión del período de prueba se presenta ante el Juez prestando declaración indagatoria. Con fecha 26 de mayo de 1996 se dicta el auto final de instrucción que dispone el procesamiento del imputado Jorge Carlos Aguilar por existir suficientes indicios de ser el autor del delito de violación. Iniciado el trámite del plenario, el imputado Jorge Carlos Aguilar es citado a prestar declaración confesoria. Terminado el trámite del Plenario, el Fiscal requiere la condena de Jorge Carlos Aguilar por el delito de violación y por el allanamiento de domicilio.

**9.** Finalmente el Juez de Partido Tercero de lo Penal de Cochabamba declaró a Jorge Carlos Aguilar autor del delito de violación sexual, por existir en su contra prueba plena, aplicando la pena de cinco años de prisión.

**10.** Ambas partes apelan la sentencia dictada. En este estado procesal el condenado Jorge Carlos Aguilar presenta una carta con título de “declaración escrita” en la

que da una tercera versión de los hechos, afirmando que MZ fue quien le agredió sexualmente y no como ella ha sostenido durante todo el proceso.

**11.** El 13 de octubre de 1997, la Sala Penal Segunda de la Corte Superior de Distrito de Cochabamba, legitimada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, dicta el auto de Vista en el que se absuelve de culpa y pena por el delito de violación a Jorge Carlos Aguilar.

**12.** Contra esta sentencia fue interpuesto un recurso de casación el 22 de octubre de 1997 por error de hecho y de derecho en la apreciación de la prueba, el cual fue declarado INFUNDADO por la Sala Penal Segunda de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el 25 de abril de 2000.

**13.** En el documento de observación a la respuesta del Estado boliviano, las peticionarias consideran que “El Poder Ejecutivo de Bolivia debe atender la denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dado que representa internacionalmente a todos los poderes y órganos del Estado, los cuales están vinculados por las obligaciones internacionales adquiridas por Bolivia”.

**14.** Los peticionarios alegan que la denuncia fue presentada dentro del plazo de seis meses establecido por el artículo 46(1) (b) de la Convención Americana. En cuanto a otros requisitos de admisibilidad de la petición, manifiestan cuanto sigue:

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es competente para conocer este caso porque los procesos de apelación y casación adelantados por la jurisdicción boliviana son violatorios del debido proceso y de otros derechos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”. El Estado de Bolivia violó el derecho de MZ a obtener una decisión fundada (artículo 8.1). La decisión judicial es arbitraria, porque es contraria a la evidencia y carece de una adecuada motivación.

También violó su derecho de contar con un Juez imparcial en la determinación de sus derechos, carente de prejuicios de género, que no la discriminara (artículo 8.1 en conexión con los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana y 7 de la Convención de Belém do Pará.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Comunicación de las peticionarias de fecha 19 de julio de 2001.

## B. EL ESTADO

**15.** Por su parte el Estado boliviano alega que en el caso de MZ los más altos tribunales de dicho Estado se pronunciaron sobre sus peticiones, habiendo la Corte Suprema de Justicia dictado el Auto Supremo el 25 de abril de 2000 en el caso seguido por MZ contra Jorge Carlos Aguilar por el delito de violación, actuación procedimental que se constituye jurisprudencia nacional en materia penal, aspecto que imposibilita que el Poder Ejecutivo pueda responder a la demanda interpuesta ante la CIDH por MZ.

**16.** Estima el Estado que si la Comisión corrigiese las supuestas irregularidades denunciadas por el peticionario, no sólo atentaría contra los principios de seguridad jurídica e independencia judicial, sino que convertiría a la Comisión en una instancia de revisión, lo cual no se compadece con su naturaleza.

**17.** El Estado boliviano entiende que la denuncia fue presentada por las peticionarias el 7 de diciembre de 2000, y que la decisión definitiva de la Corte Suprema de Justicia le fue notificada el 29 de mayo de 2000 a MZ, tal como se desprende del expediente. Por ello, en el presente caso a partir del 29 de mayo de 2000 tenía el plazo legal de seis meses, o sea, 29 de noviembre de 2000 para presentar su petición ante la CIDH, dentro de lo previsto por el artículo 46(1) (b) de la Convención Americana, concordante con el artículo 38(1) del Reglamento de la CIDH vigente en dicha época, aspecto que no fue cumplido por las peticionarias, dado que de los antecedentes notificados al Estado boliviano se establece que las peticionarias presentaron la demanda en fecha 7 de diciembre de 2000, mediante el caso 12.350, o sea a los seis meses y ocho días, extremo que vulnera los plazos previstos.

**18.** El Estado boliviano considera que la valoración de la prueba por parte de los jueces durante el desarrollo de todo el proceso ante la jurisdicción interna de Bolivia se hizo de acuerdo a las leyes y la jurisprudencia, y con respeto de los criterios de prudente arbitrio y sana crítica, así como lo establece artículo 135 del Código de Procedimiento Penal “Todos los medios de pruebas aportados serán valorados en su conjunto por un órgano jurisdiccional a su prudente arbitrio y conforme a las reglas de la sana crítica, exponiendo, invariablemente, los razonamientos en que se funde esa valoración jurídica”.

**19.** Dentro de la demanda que interpuso MZ contra Jorge Carlos Aguilar, la demandante ha usado todos los recursos que le concede la legislación boliviana, descartándose que en cualquier instancia del trámite seguido por MZ no se le haya permitido en

sus derechos al acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedida de agotarlos.

#### IV. ANÁLISIS

##### A. COMPETENCIA, *RATIONE PERSONAE*, *RATIONE MATERIAE*, *RATIONE TEMPORIS* Y *RATIONE LOCI* DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA.

**20.** Las peticionarias se encuentran facultadas por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar denuncias ante la CIDH. Dichas peticiones señalan como presuntas víctimas a personas individuales, respecto a quienes Bolivia se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención. En lo concerniente al Estado, la Comisión observa que Bolivia es Estado parte de la Convención Americana, al haberla ratificado el 19 de julio de 1979. Asimismo, la CIDH observa que en cuanto a la competencia pasiva en *ratione personae*, es un principio general del derecho internacional que el Estado debe responder por los actos de todos sus órganos, incluido los de su Poder Judicial. Por ello, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para entender en la presente petición.

**21.** La Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer esta petición por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana que habrían tenido lugar dentro del territorio de un Estado parte de dicho tratado.

**22.** La Comisión tiene competencia *ratione temporis*, por cuanto los hechos alegados en la petición tuvieron lugar cuando la obligación de respetar y garantizar los derechos establecidos en la Convención ya se encontraba en vigor para el Estado.

**23.** En relación con los alegatos sobre posibles violaciones a la Convención de Belém do Pará, la Comisión observa que Bolivia ratificó dicha Convención en fecha 5 de diciembre de 1994. La violación sexual ocurrida a la víctima tuvo lugar el 2 de octubre de 1994, es decir, con anterioridad a la ratificación por parte de Bolivia de dicho instrumento internacional. Por ello la Comisión carece de competencia *ratione temporis* para considerar estos hechos. Sin perjuicio de ello, la Comisión sí tiene competencia *ratione temporis* para aplicar la Convención de Belém do Pará por hechos ocurridos con posterioridad a la ratificación de la Convención por parte del Estado, en lo que se refiere a la presunta denegación de justicia.

**24.** Finalmente, la Comisión tiene competencia *ratione materiae* porque en la petición se denuncian violaciones de derechos humanos protegidos en la Convención

Americana. En relación a las alegaciones de las peticionarias sobre las supuestas violaciones al artículo 7 de dicha Convención, la Comisión observa que de conformidad con el artículo 12 de la Convención de Belém do Pará se pueden presentar a la CIDH peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del artículo 7 de la misma por un Estado Parte, y la Comisión las considerará de acuerdo con las normas y requisitos de procedimiento para la presentación y consideración de peticiones estipulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Estatuto y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En cuanto a los artículos 3, 4 y 6 de dicha Convención, la Comisión Interamericana puede utilizarlos en la interpretación de otras disposiciones aplicables a la luz de lo previsto en el artículo 29 de la Convención Americana, por lo cual la CIDH tiene competencia *ratione materiae* para aplicar la Convención de Belém do Pará.

## B. OTROS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LA PETICIÓN

### A. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS

**25.** Con la interposición del Recurso de Casación ante la Corte Suprema de Justicia, la resolución del mismo por el Auto Supremo de fecha 25 de abril de 2000 que lo rechaza por infundado y notificada a las partes el 29 de mayo, se han agotado todos los recursos internos disponibles en la legislación interna de Bolivia.

### B. PLAZO DE PRESENTACIÓN

**26.** El Estado controvierte el cumplimiento del plazo de seis meses que establece el artículo 46(1) (b) de la Convención Americana, pues alega que la demanda fue presentada el 7 de diciembre de 2000. La CIDH observa que la comunicación tiene sello de ingreso y fue recibida en la Secretaría Ejecutiva el 22 de noviembre de 2000. Teniendo en cuenta que la sentencia que agotó los recursos internos fue notificada el 29 de mayo de 2000, la Comisión tiene por cumplido el plazo de seis meses para la presentación de la petición. En relación a la nota del 7 de diciembre de 2000 es la segunda presentación hecha por las peticionarias, en la cual adjuntan documentación de referencia.

### C. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA

**27.** El expediente del presente caso no contiene información alguna que pudiera llevar a determinar que el presente asunto se halla pendiente de otro procedimiento de

arreglo internacional o que haya sido previamente decidido por la Comisión Interamericana. Por lo tanto, la CIDH concluye que no son aplicables las excepciones previstas en el artículo 46(1)(d) y en el artículo 47(d) de la Convención Americana.

#### D. CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

**28.** La CIDH considera que los hechos alegados, en caso de resultar ciertos, caracterizarían violaciones de los derechos garantizados en los artículos 1(1), 5, 8(1), 11, 24 y 25 de la Convención Americana y 3, 4, 6 y 7 de la Convención de Belém do Pará.

**29.** Las peticionarias no alegan meros errores de hecho ni de derecho sino que, por el contrario, sostienen que el proceso judicial considerado como un todo, y la forma en que se condujeron las autoridades judiciales, constituyen violaciones al debido proceso.

#### V. CONCLUSIONES

**30.** La Comisión Interamericana concluye que tiene competencia para conocer el fondo de este caso y que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible el presente caso en cuanto se refiere a presuntas violaciones de derechos protegidos en los artículos 1(1), 5, 8(1), 11, 24 y 25 de la Convención Americana y 3, 4, 6 y 7 de la Convención de Belém do Pará.
2. Notificar esta decisión a las partes.
3. Continuar con el análisis de fondo de la cuestión, y
4. Publicar esta decisión e incluirla en su informe Anual para la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 10 días del mes de octubre de 2001. (Firmado): Claudio Grossman, Presidente; Juan E. Méndez, Primer Vicepresidente; Marta Altolaguirre, Segunda Vicepresidenta, Hélio Bicudo, Robert K. Goldman, Peter Laurie y Julio Prado Vallejo, Comisionados.

**Informe N° 118/01**  
**Caso 12.230**  
**ZOILAMÉRICA NARVÁEZ MURILLO**  
**Nicaragua**

*15 de octubre de 2001*

## I. RESUMEN DE LOS HECHOS DENUNCIADOS

**1.** El 27 de octubre de 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o la “CIDH”) recibió una petición presentada por la señora Zoilamérica Narváez Murillo, en su calidad de presunta víctima, y Vilma Núñez de Escorcia, en su carácter de representante legal y presidenta del Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (en adelante “las peticionarias”), en contra del Estado de Nicaragua (en adelante “el Estado” o “Nicaragua”), en la cual se alega que el Estado violó el derecho de la Sra. Zoilamérica Narváez de ser oída por un juez o tribunal competente. La señora Narváez presentó una querrela ante el Juzgado I de Distrito del Crimen de Managua, el 5 de junio de 1998, con motivo de supuestas agresiones físicas y psicológicas de las que fue objeto por parte de su padre adoptivo, el Sr. Daniel Ortega Saavedra, actual diputado ante la Asamblea Nacional.

**2.** Según las peticionarias, el Estado de Nicaragua ha violado los artículos 1 (obligación de respetar los derechos), 2 (obligación de adoptar disposiciones de derecho interno), 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y el artículo 7 incisos b, d, e, f y g, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer, toda vez que la Asamblea Nacional no se ha pronunciado sobre la solicitud de desafuero presentada por la Sra. Narváez en contra del diputado Daniel Ortega, lo cual no ha permitido a la presunta víctima acceder a la justicia en busca del restablecimiento de sus derechos violados.

**3.** El Estado nicaragüense alegó no haber denegado el acceso a la justicia a la señora Zoilamérica Narváez Murillo, e indicó que en el presente caso las autoridades actuaron con apego a la ley interna y a lo establecido en la Convención Americana. El Estado indicó además que en el caso en cuestión, no se habían agotados los recursos de la jurisdicción interna ya que existía una Comisión Especial encargada de estudiar

y dictaminar sobre el desafuero del diputado Ortega conforme al procedimiento establecido por la Ley de Inmunidad. Por lo tanto solicitó a la Comisión que declarara el reclamo de las peticionarias inadmisibles sobre la base del incumplimiento del requisito del previo agotamiento de los recursos internos, previsto en el artículo 46(1)(a) de la Convención Americana. En respuesta, las peticionarias alegaron que la denuncia presentada ante la CIDH se enmarcaba en el contexto de las excepciones al requisito de agotamiento de los recursos internos previstos en el artículo 46(2) incisos (b) y (c) de la Convención Americana.

**4.** En su 113° período ordinario de sesiones, del 9 al 19 de octubre de 2001, la Comisión analizó los elementos de hecho y de derecho aportados por las partes durante la tramitación de la denuncia y decidió declarar el presente caso admisible conforme a las disposiciones de los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

## II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

**5.** El 27 de octubre de 1999, la Comisión recibió la petición presentada por las señoras Zoilamérica Narváez Murillo y Vilma Núñez de Escorcia en contra del Estado de Nicaragua. El 8 de noviembre de 1999, la Comisión, de conformidad con el artículo 34 de su Reglamento vigente hasta el 30 de abril de 2001, inició la tramitación del caso 12.230 y solicitó al Estado la información pertinente, otorgándole un plazo de 90 días para tal efecto. En la misma fecha se puso en conocimiento de las peticionarias la apertura del caso.

**6.** El 13 de enero de 2000, el Estado presentó sus observaciones indicando que en el caso bajo estudio no fueron agotados los recursos de la jurisdicción interna. Dicha información fue remitida a las peticionarias el 15 de febrero de 2000, solicitando las observaciones correspondientes.

**7.** El 14 de enero de 2000, las peticionarias remitieron a la Comisión información adicional, la cual fue trasladada al Estado el 16 de febrero de 2000. El 27 de marzo de 2000, las peticionarias aportaron a la Comisión la respuesta sobre las observaciones del Estado. Dicha información fue remitida al Estado de Nicaragua el 31 de marzo de 2000, otorgándole un plazo de 30 días para sus observaciones.

**8.** El 22 de agosto de 2000, la Comisión recibió una comunicación de las peticionarias, en la cual solicitaron comparecer en una audiencia ante la CIDH. La Comisión,

mediante nota del 11 de septiembre de 2000, señaló la imposibilidad de recibirlas en audiencia, toda vez que la solicitud fue presentada extemporáneamente.

**9.** El 27 de septiembre de 2000, el Estado remitió sus observaciones reiterando que en el presente caso los recursos internos no fueron agotados. De acuerdo al procedimiento, dicha información fue transmitida a las peticionarias el 6 de octubre de 2000.

**10.** Con fecha 13 de diciembre de 2000, las peticionarias enviaron sus observaciones sobre la respuesta del Estado de Nicaragua. La Comisión dio traslado de dichas observaciones al Estado, el 19 de diciembre de 2000, otorgando un plazo de 30 días para su respuesta. El 25 de abril de 2001, el Estado dio respuesta a las observaciones del peticionario, reiterando su posición expresada en escritos anteriores. El 26 de junio de 2001, las peticionarias presentaron sus observaciones sobre la respuesta del Estado.

### III. POSICIÓN DE LAS PARTES

#### A. POSICIÓN DE LAS PETICIONARIAS

**11.** Las peticionarias alegan que el Estado de Nicaragua ha violado el derecho a las garantías judiciales de la señora Zoilamérica Narváez, al permitir que los delitos de abusos sexuales denunciados ante el Juzgado I de Distrito del Crimen de Managua queden impunes por no proceder al desafuero del diputado Daniel Ortega. Las peticionarias manifiestan que el Poder Legislativo obstaculizó el acceso a la justicia, en tanto que no tramitó la solicitud de desafuero, tal como lo establece el procedimiento de la Ley de Inmunidad, situación que pese a la actividad procesal realizada por la Sra. Narváez, no pudo ser superada por la falta de voluntad política del órgano legislativo y por la inexistencia de recurso ulterior alguno que obligara a dicho poder del Estado a iniciar el procedimiento de desafuero. Por lo anterior, consideran que en el presente caso operan las excepciones contenidas en el artículo 46(2), incisos (b) y (c) de la Convención Americana.

**12.** Las demandantes alegan que la Asamblea Nacional, en tanto que órgano del Estado, no se apejó a lo establecido por la Ley N° 83 de Inmunidad, y a pesar de las reiteradas solicitudes de desafuero no recibió resolución alguna, hasta que se inició el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Una vez presentado el caso ante la instancia internacional, el Estado remitió a la demandante,

mediante oficio del 7 de diciembre de 1999, la notificación de la Resolución de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional tomada en la sesión N° 033-99, del 25 de noviembre de 1999, sobre su solicitud de desafuero.

**13.** Las peticionarias alegan que en dicha resolución, la Asamblea Nacional distorsionó y manipuló los alegatos de la Sra. Zoilamérica Narváez, ya que dicho organismo se pronunció sobre el procedimiento de suspensión o pérdida de condición de diputado, regida por el Reglamento Interno de la Asamblea, y no sobre el procedimiento para resolver la solicitud de desafuero interpuesta por la demandante, que se rige a través de la Ley de Inmunidad. Las peticionarias alegan además, que el Estado actuó con dolo, toda vez que remitió a la Comisión una resolución diferente a la que fuera transmitida a la Sra. Narváez en fecha del 7 de diciembre de 1999.

#### B. POSICIÓN DEL ESTADO

**14.** El Estado sostiene que el Poder Legislativo no obstaculizó en ningún momento el acceso a la justicia de la demandante. En este sentido señala que la Juez Primero de Distrito del Crimen de Managua remitió a la Asamblea Nacional las diligencias que llegaron a su conocimiento, con base en la Ley de Inmunidad, ya que no tenía competencia para conocer la acción de querrela promovida por la señora Zoilamérica Narváez, sin antes proceder al trámite de desafuero de conformidad con la ley interna. El Estado alega además que la demandante tuvo acceso pleno a los recursos internos, toda vez que solicitó el desafuero del diputado Ortega y pidió por la vía incidental que se determinara previamente si éste se encontraba en ejercicio de su cargo de diputado o si había incurrido en abandono de sus funciones.

**15.** El Estado alega que las instancias de la jurisdicción interna no se hallan agotadas, toda vez que la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, en sesión del 25 de noviembre de 1999, resolvió por unanimidad evacuar los incidentes que habían sido planteados por la Sra. Narváez y acordó crear una Comisión Especial con el objeto de estudiar y dictaminar sobre el desafuero del diputado Daniel Ortega, conforme al procedimiento establecido por la Ley de Inmunidad. El Estado agrega que las resoluciones de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional no fueron recurridas de amparo por la Sra. Narváez, tal y como lo señala el artículo 51 de la Ley de Amparo. En consecuencia, solicita a la Comisión declare el reclamo de las peticionarias inadmisibles, en los términos del artículo 46 (1) (a) de la Convención Americana.

## IV. ANÁLISIS SOBRE LA COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD

### A. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN

**16.** Vistos los antecedentes y el trámite de la denuncia señalados en los puntos anteriores, la Comisión consideró las condiciones de admisibilidad del caso en los siguientes términos:

**17.** La Comisión podrá conocer de un caso sometido a su consideración siempre y cuando, *prima facie*, éste reúna los requisitos formales de admisibilidad exigidos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

**18.** Los peticionarios se encuentran facultados por el artículo 44 de la Convención para presentar denuncias ante la CIDH. La petición señala como presuntas víctimas a personas individuales, respecto a quienes el Estado de Nicaragua se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana. En lo concerniente al Estado, la Comisión señala que Nicaragua es un Estado Parte de la Convención desde el 25 de septiembre de 1979, fecha en que depositó el instrumento de ratificación respectivo. Por lo tanto, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición de la Sra. Zoilamérica Narváez Murillo.

**19.** La Comisión tiene competencia *ratione loci*, para conocer la presente petición, por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana que habrían tenido lugar dentro del territorio de un Estado Parte en dicho Tratado.

**20.** La Comisión tiene competencia *ratione temporis*, por cuanto la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos alegados en la petición.

**21.** Finalmente, la Comisión tiene competencia *ratione materiae*, porque en la petición se denuncian violaciones a derechos humanos protegidos por la Convención Americana.

### B. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LA PETICIÓN

**22.** La Comisión procede a analizar si la presente petición reúne los requisitos de admisibilidad previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

## A. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN DE LA PETICIÓN

**23.** La Comisión ha señalado de manera reiterada el carácter “coadyuvante o complementario” del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Esta regla permite a los Estados solucionar previamente las cuestiones planteadas dentro del marco jurídico propio antes de verse enfrentados a un proceso internacional.

**24.** El Estado alega que el reclamo de las peticionarias debe ser declarado inadmisibles en vista de que la decisión sobre el caso se encuentra pendiente de resolución. Las peticionarias, por su parte, alegan haber acudido a las autoridades competentes; sin embargo, la interposición de los recursos internos fue infructuosa, toda vez que la falta de pronunciamiento de parte de la Asamblea Nacional sobre la solicitud de desafuero no les ha permitido acceder a la justicia en busca del restablecimiento de sus derechos violados.

**25.** El artículo 46(1)(a) de la Convención establece lo siguiente:

“para que una petición o comunicación presentada sea admitida por la Comisión se requerirá que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios de Derecho Internacional generalmente reconocidos”. Sin embargo, su inciso (2) prevé que este requisito no resulta aplicable toda vez que:

- a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;
- b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos a la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y
- c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

**26.** En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los peticionarios sólo deben agotar recursos que resulten “adecuados” para subsanar la violación alegada. Cabe mencionar que la función de esos recursos dentro del sistema del derecho interno debe ser idónea para proteger la situación jurídica infringida.<sup>1</sup>

**27.** En el presente caso las peticionarias alegaron haber agotado los recursos de la jurisdicción interna, toda vez que la demandante interpuso querrela ante el Juzgado I de Distrito del Crimen de Managua, el 5 de junio de 1998, en contra del Sr. Daniel

<sup>1</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 63.

Ortega, por los delitos de abusos deshonestos, violación y acoso sexual. La señora Narváez solicitó en la misma querrela se pidiera a la Asamblea Nacional iniciar el proceso de desafuero del Sr. Ortega como diputado ante dicho poder del Estado, de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley N° 83 de Inmunidad. Dicha querrela fue admitida en virtud del auto judicial del 9 de junio de 1998.

**28.** El 15 de junio de 1998, el diputado Daniel Ortega presentó un escrito ante el Juzgado I de Distrito del Crimen, mediante el cual solicitó al juez que rechazara la querrela, dado que gozaba del privilegio de inmunidad por su condición de diputado, de conformidad con el artículo 139 de la Constitución Política de Nicaragua. Además negó las imputaciones que le fueron hechas y alegó la prescripción de la acción penal en varias de ellas.

**29.** En auto del 17 de junio de 1998, la juez a cargo de la causa revocó la admisión de la querrela y remitió lo actuado a la Asamblea Nacional para que la Secretaría informara a la Junta Directiva y se procediera conforme a lo dispuesto en la Ley de Inmunidad.

**30.** El 22 de junio de 1998, la Sra. Zoilamérica Narváez presentó solicitud de desafuero del diputado Daniel Ortega ante la Secretaría de la Asamblea Nacional y el 24 de junio solicitó se verificara la asistencia del diputado a las sesiones parlamentarias. El 21 de agosto, el 9 y 11 de septiembre y el 8 de octubre de 1998, la demandante reiteró su solicitud ante la Asamblea Nacional.

**31.** El 28 de octubre de 1998, la Asamblea Nacional extendió a la señora Zoilamérica Narváez certificación de la resolución de la Junta Directiva que ordenaba la remisión del caso a la Dirección de Asesoría Legislativa, para que fuera ésta la que presentara sus consideraciones a la Junta Directiva.

**32.** El 7 de diciembre de 1999, la Asamblea Nacional notificó a la Sra. Narváez la Resolución N° 033-99, del 25 de noviembre de 1999, mediante la cual la Junta Directiva de la Asamblea Nacional consideró su solicitud para que ésta se pronunciara “en el sentido de determinar si el Diputado Daniel Ortega Saavedra no goza del Fuero Especial de Inmunidad, porque según ella [la Sra. Narváez] expresa el Art. 130 Cn establece que la inmunidad no se aplica en los casos relativos a los Derechos de Familia, y ella entiende que los delitos por los que ha presentado acusación penal contra el Diputado Daniel Ortega, deben considerarse como Delitos contra la familia y caerían por lo tanto bajo los Derechos de Familia”.

**33.** Con este propósito, la Junta Directiva señaló lo siguiente:

“el Art. 130 Cn. expresa textualmente la excepción de Inmunidad para los Derechos de Familia, con lo cual se refiere única y exclusivamente a asuntos civiles relacionados con el Derecho de Familia tales como: El matrimonio; El divorcio; Los hijos; El parentesco; La patria potestad; Los alimentos, etc., y no se refieren en absoluto a aspectos del orden penal, ya que entonces diría expresamente delitos contra la familia y el legislador constituyente no usó esa expresión. La legislación nicaragüense así lo ha dejado establecido. Originalmente el Derecho de Familia se contempló en su totalidad como parte del Derecho Civil y ha correspondido a los Jueces Civiles dilucidar los asuntos que en esa materia se susciten distinguiéndolo de la materia Penal. Con la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial claramente se observa la distinción existente, correspondiéndole a Salas y Tribunales distintos el conocimiento de estas materias...”.

**34.** La Junta Directiva de la Asamblea Nacional agregó:

“Que además en el Código Penal vigente no existen este tipo de delitos contra la familia, sino que únicamente contempla nuestro Código delitos contra las personas y delitos que afectan el estado civil de las personas. Debemos recordar el PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL establecido en el Arto. 34 Inciso 11 Cn. que establece que una persona tiene la garantía a no ser procesado ni condenado por acto u omisión que al momento de cometerse no esté previamente calificado en la ley de manera expresa e inequívoca como punible...” y el mismo Código Penal en su Arto. 13 establece: Prohíbese en materia penal la interpretación extensiva. El Juez debe atenerse estrictamente a la letra de la ley. En los casos de duda se interpreta la ley en el sentido más favorable al reo”.

**35.** Finalmente, la Junta Directiva de la Asamblea Nacional expresó que:

“en el caso presentado por la Sra. Narváez Murillo, estamos claramente en presencia de una acción, de una acusación que no es del orden civil, campo al que pertenece el Derecho de Familia exceptuado constitucionalmente de la inmunidad, sino que estamos frente a un asunto claramente del orden penal que no quedó exceptuado de la inmunidad establecida por el artículo 130 Cn. y que más bien se rige por la legislación penal vigente”.

**36.** En consecuencia, la Junta Directiva de la Asamblea Nacional resolvió, por una parte, “declarar sin lugar la excepción presentada y reafirma que la inmunidad cubre

en este caso al Diputado señor Daniel Ortega Saavedra”; y, por otra parte, “crear una Comisión Especial para conocer y resolver las diligencias remitidas a la Primera Secretaría por el Juzgado Primero de Distrito del Crimen de Managua, por la querrela interpuesta por la Sra. Zoilamérica Narváez Murillo, en contra del señor diputado Daniel Ortega Saavedra”.<sup>2</sup>

**37.** El Estado reconoce que las solicitudes y los argumentos planteados por la Sra. Narváez llevaron a la Asamblea Nacional a pronunciarse sobre los incidentes de previo y especial pronunciamiento contenidos en el Acta N° 033/99, “lo que originó que postergara su decisión principal sobre la solicitud de desafuero del Diputado Ortega Saavedra, para pronunciarse sobre los incidentes planteados”.<sup>3</sup> El Estado alega que la creación de dicha Comisión Especial demuestra que no se ha agotado la jurisdicción interna, toda vez que es éste el procedimiento establecido por la Ley de Inmunidad y que por lo tanto, es el órgano encargado de decidir sobre el desafuero del diputado Daniel Ortega. Sin embargo, el Estado menciona que:

“Si bien es cierto, la Comisión está creada...falta aún el nombramiento de los cinco miembros que la integrarán.”<sup>4</sup>

**38.** Por último, el Estado agrega en sus alegatos que los recursos internos no han sido agotados, toda vez que la Sra. Narváez no recurrió de amparo las Resoluciones de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional.<sup>5</sup> A ese respecto, la peticionaria ha señalado que de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Amparo, no procede contra actos o resoluciones legislativas de la Asamblea Nacional, por lo que la denunciante está indefensa, ya que no existe recurso alguno que obligue al Poder Legislativo a resolver su denuncia en los términos que la Ley de Inmunidad establece.

**39.** La Comisión Interamericana observa que la Ley de Inmunidad establece que la Junta Directiva de la Asamblea Nacional debe nombrar de inmediato una Comisión a fin de que se estudie y dictamine la queja presentada. Por otra parte, el procedimiento contemplado en la Ley de Inmunidad establece que vencido el término de

2 Junto con la decisión N° 033-99 de la Junta Directiva de la Asamblea General, también fue transmitida una nota de fecha 3 de enero de 2000 que el Primer Secretario de la Asamblea General envió al Vice-Ministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua. En dicha nota, el Primer Secretario señala que la Comisión Especial que estudiaría y dictaminaría sobre el desafuero del Sr. Ortega ya había sido creada, pero no se había conformado aún.

3 Observaciones del Estado de Nicaragua del 25 de abril de 2001, p. 2.

4 *Ibid.*, p. 3.

5 Observaciones del Estado de Nicaragua del 25 de abril de 2001, p. 3.

prueba, que no debe ser mayor de 30 días, la Comisión Especial debe emitir un dictamen dentro de los 10 días siguientes, confirmando o rechazando la queja.<sup>6</sup>

**40.** Igualmente, la Comisión Interamericana observa con relación al agotamiento de los recursos internos que desde que la Sra. Narváez presentó su solicitud de desafuero ante la Asamblea Nacional, es decir, el 22 de junio de 1998, hasta la fecha, han transcurrido tres años y tres meses sin que la peticionaria haya recibido una respuesta definitiva sobre su solicitud. En particular, la falta de nombramiento de parte de la Asamblea Nacional de los miembros que integrarían la Comisión Especial no ha permitido obtener una decisión sobre la solicitud de desafuero interpuesta por la Sra. Narváez,<sup>7</sup> colocando así a la peticionaria en una situación de espera indefinida y privándola de ejercer sus derechos ante la justicia ordinaria.

**41.** A los efectos de la admisibilidad de la presente denuncia, la Comisión Interamericana considera que la peticionaria se ha visto privada de acceder a un recurso judicial adecuado para la investigación de su querrela presentada ante el Juzgado de Managua, en el sentido de la excepción prevista en el artículo 46(2) (b) de la Convención Americana. Por lo tanto, los requisitos establecidos en el artículo 46(1) (a) y (b) no resultan aplicables al presente caso.

**42.** El artículo 46(2) de la Convención, por su naturaleza y objeto, es una norma con contenido autónomo frente a las normas sustantivas del mismo instrumento. Por lo tanto, la determinación de si las excepciones a la regla de agotamiento de los recursos

---

6 La Ley de Inmunidad establece:

Art. 8: Recibida en Secretaría de la Asamblea Nacional la queja enviada por el Presidente de la República o bien la queja presentada ante este Poder del Estado, informará de inmediato a la Junta Directiva y se tramitará conforme a los artículos siguientes.

Art. 9: La Junta Directiva de la Asamblea Nacional nombrará de inmediato una Comisión que estará integrada de conformidad a los criterios establecidos en el Estatuto General de la Asamblea Nacional, a fin de que se estudie y dictamine la queja presentada. El funcionario contra el que se presenta la queja, se le notificará de los términos de la denuncia dentro de las 24 horas siguientes de haberse formado la Comisión y se le dará audiencia ante ésta dentro del sexto día de notificado para que exprese lo que tenga a bien.

Art. 11: La Comisión abrirá a pruebas por 20 días, contados a partir del día de la audiencia, el que podrá ser prorrogado por diez días más a solicitud de la Comisión o el interesado ante la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, vencido este término emitirá su dictamen dentro de los diez días siguientes. El dictamen será confirmando la procedencia de la queja o rechazándola.

Art. 13: Si la Asamblea Nacional con el 60% de los votos de sus miembros confirma la queja contra el funcionario o funcionarios, procederá a desaforarlos. (...)

7 La CIDH no ha sido informada de que los miembros que formarían la Comisión Especial, creada mediante Resolución 033/99, del 25 de noviembre de 1999, con el propósito de decidir sobre el desafuero del diputado Daniel Ortega, hayan sido designados.

internos previstas en dicha norma resultan aplicables al caso en cuestión y debe llevarse a cabo de manera previa y separada del análisis del fondo del asunto, ya que depende de un estándar de apreciación distinto de aquél utilizado para determinar la violación de los artículos 8 y 25 de la Convención.

**43.** La Comisión estima que en el caso *sub-judice*, el agotamiento de los recursos internos se encuentra estrechamente ligado con el fondo del caso, dada la obligación del Estado de respetar las garantías de acceso a la justicia y de proveer recursos judiciales efectivos, de conformidad con la Convención Americana. Por lo anterior, los aspectos relacionados con la efectividad de los recursos internos serán analizados en el informe que adopte la CIDH sobre el fondo de los hechos denunciados.

#### B. DUPLICACIÓN DEL PROCESO Y COSA JUZGADA

**44.** El artículo 46(1) (c) de la Convención establece que para que una petición o comunicación sea admitida por la Comisión, la materia de la misma no debe estar pendiente de otro procedimiento internacional. Asimismo, el artículo 47(d) de la Convención establece que la Comisión declarará inadmisibles toda petición o comunicación cuando sea sustancialmente la reproducción de petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional.

**45.** De los alegatos de las partes y de los documentos contenidos en el expediente no se demuestra que la petición esté pendiente de otro procedimiento o arreglo internacional, o que sea una reproducción de petición anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional. Por lo anterior, la Comisión considera que en el presente caso se ha cumplido con los requisitos de admisibilidad contenidos en los artículos 46(1) (c) y 47(d) de la Convención Americana.

#### C. CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

**46.** La Comisión considera que las alegaciones relativas a la presunta violación de los derechos a las garantías judiciales, igualdad ante la ley y a la protección judicial, formuladas por las peticionarias podrían caracterizar una violación de derechos garantizados en los artículos 8, 24 y 25 en concordancia con el artículo 1 de la Convención Americana.

**47.** Las peticionarias han demostrado que las presuntas violaciones son imputables a un órgano o agentes del Estado, tal y como se establece en el artículo 47(b) de la

Convención. En los párrafos relativos al análisis del agotamiento de los recursos internos, se señala que las presuntas violaciones serían el resultado de acciones u omisiones cometidas por agentes o funcionarios de la República de Nicaragua.

## V. CONCLUSIÓN

**48.** La Comisión concluye, en virtud de las consideraciones antes expuestas, que la presente petición cumple con los requisitos de admisibilidad establecidos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En consecuencia, la Comisión es competente para conocer del caso N° 12.230.

**49.** Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho que anteceden, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,  
Decide:

1. Declarar admisible el presente caso en relación con la presunta violación a los artículos 8, 24 y 25 en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
2. Con respecto aquellos otros derechos invocados por las peticionarias, diferir su tratamiento al examen sobre el fondo, en caso de comprobarse los hechos.
3. Notificar esta decisión a las partes.
4. Continuar con el análisis de fondo del caso en cuestión.
5. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual para la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la ciudad de Washington, D.C. a los 15 días del mes de octubre de 2001.

(Firmado): Claudio Grossman, Presidente; Juan Méndez, Primer Vicepresidente; Marta Altolaguirre, Segunda Vicepresidenta; Miembros de la Comisión: Helio Bicudo, Robert K. Goldman, Peter Laurie y Julio Prado Vallejo.

**Informe N° 51/02<sup>1</sup>**  
**Petición 12.404**  
**JANET ESPINOZA FERIA Y OTRAS**  
**Perú**

*10 de octubre de 2002*

## I. RESUMEN

**1.** El 2 de agosto de 2001 el señor Walter Albán Peralta, en su condición de Defensor del Pueblo en funciones, y la señora Victoria Villanueva Chávez en su condición de coordinadora general del Movimiento Manuela Ramos (en adelante “los peticionarios”), presentaron una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”, la “Comisión Interamericana” o “CIDH”) en la cual alegan la violación a los derechos políticos (artículo 23), a la igualdad ante la ley (artículo 24) y a la no discriminación (artículo 1(1)), establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o la “Convención Americana”) por parte de la República del Perú (en adelante el “Estado”, el “Estado peruano”, o “Perú”) en perjuicio de las candidatas al Congreso de la República de los Distritos Electorales de Callao, Ica y La Libertad y los electores Katia Iliana Chumo García y otros.

**2.** Los peticionarios denunciaron que las autoridades electorales del Perú, representadas por el Jurado Nacional de Elecciones, en una interpretación restrictiva de la Ley Electoral 26859 que establece entre otras disposiciones las cuotas electorales, como una acción afirmativa para promover la participación y el acceso de la mujer en los procesos electorales en un mínimo de 30% de mujeres o varones, ha favorecido la discriminación de género al haber proferido la Resolución N° 068-2001 de 22 de enero de 2001, que reglamentó las cuotas mínimas electorales en los distritos electorales de Callao, Ica y La libertad para las elecciones del Congreso llevadas a cabo en el mes de abril del año 2001.

**3.** Indican que tal resolución dispuso para el Distrito de Ica, con derecho a elegir cuatro (4) congresistas; un mínimo de un (1) candidato varón o mujer por cada lista;

---

<sup>1</sup> Conforme a lo dispuesto por el artículo 17(2) del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Susana Villarán, de nacionalidad peruana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

en el Distrito de La Libertad, con derecho a elegir siete (7) congresistas, reglamentó un mínimo de dos (2) candidatos varón o mujer por cada lista; y en el Distrito de Callao, con derecho a elegir cuatro (4) congresistas, reglamentó un mínimo de un (1) candidato varón o mujer por cada lista, no obstante los recursos intentados por los peticionarios y otro organismo oficial, que no fueron atendidos.

**4.** El Estado peruano alega por su parte que existe una falta de agotamiento de los recursos internos por cuanto los peticionarios no han acudido al procedimiento denominado “Pedido Atípico de Nulidad de Resoluciones” ante el pleno del Jurado Nacional de Elecciones, reglado por el texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de 6 de enero del 2001 para que esa autoridad revisara la mencionada Resolución, careciendo por ello de interés para obrar.

**5.** Que la previsión legal respecto de las cuotas mínimas cobija indistintamente a varones y mujeres para evitar el monopolio de uno u otro género, que al hacer diferencia a favor del género femenino se constituiría en una discriminación para el género masculino.

**6.** También alegó el Estado que existe una imposibilidad matemática para cumplir tal disposición por que los resultados representados en números fraccionarios en algunos casos llevan a la aproximación decimal hacia el número entero más cercano. Sienta finalmente que el Estado peruano no ha violado la Convención en el presente asunto.

**7.** Al examinar la admisibilidad de la petición, la Comisión concluyó que tiene competencia para conocer este caso y que es admisible, de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana, en lo que respecta a eventuales violaciones a los artículos 1(1), 23 y 24 de la Convención Americana, e iniciar el procedimiento sobre el fondo de la cuestión. La Comisión decide igualmente notificar esta decisión a las partes, publicarla e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

## II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

**8.** El 8 de noviembre de 2001 la Comisión transmitió las partes pertinentes de la denuncia al Estado peruano y le solicitó que presentara información en un plazo de dos meses conforme al artículo 30(3) del reglamento de la Comisión. Con fecha 10 de enero de 2002, el Estado peruano remitió a la Comisión formal respuesta con sus respectivos anexos. El 15 de marzo de 2002 la Comisión transmitió a los peticionarios las partes pertinentes de la respuesta suministrada por el Estado para su conocimiento.

Los peticionarios presentaron sus observaciones a las ofrecidas por el Estado mediante escrito de 3 de julio de 2002, y por nota de 5 de septiembre de 2002 ampliaron la información respecto a que tres de las víctimas por ellos citadas en la denuncia se encontraban vinculadas al Movimiento Manuel Ramos. Estas comunicaciones fueron trasladadas al Estado el 11 de septiembre para su conocimiento.

### III. POSICIÓN DE LAS PARTES

#### A. POSICIÓN DE LOS PETICIONARIOS

**9.** Los peticionarios señalaron que en el Perú el sistema de cuotas para las elecciones parlamentarias fue incorporado en el artículo 116 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, de 29 de septiembre de 1997, en donde se estableció que “Las listas de candidatas al Congreso deben incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones”.

**10.** Que la inclusión de los varones en esta norma fue producto de una negociación política al interior del Congreso para salvar el habitual recelo hacia las acciones afirmativas en favor de las mujeres, no obstante que hasta las elecciones generales del año de 2001 las cuotas fueron consideradas como una acción afirmativa para las mujeres tanto por los partidos y movimientos políticos como por las autoridades electorales y en ese sentido el proyecto original lo contempló.

**11.** Indican que como consecuencia de ello en octubre de 1998 se llevaron a cabo las primeras elecciones municipales en que se aplicó el sistema de cuotas, obteniéndose un notable incremento en el porcentaje de mujeres que accedió a cargos en los gobiernos locales a nivel nacional, como en el caso de las regidoras, que pasó del 7% al 25%. En esa misma línea, en las elecciones parlamentarias del 2000, la presencia de las mujeres en el Congreso aumentó de 13 a 26.

**12.** Señalan que por el éxito de tal medida, en diciembre del año 2000 por recomendación de la Defensoría del Pueblo, mediante la Ley 27387 se modificó el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones, elevando la cuota de mujeres no menor del 25% a no menor del 30%.

**13.** Los peticionarios alegaron que en el proceso electoral llevado a cabo el día 8 de abril de 2001, los órganos encargados de administrar justicia en materia electoral

no respetaron la cuota electoral de 30% en los Distritos Electorales de Callao, Ica y La Libertad, incumplimiento materializado en la resolución N° 068-2001-JNE de 22 de enero expedida por el Jurado Nacional de Elecciones, que dispuso para estos tres distritos un número inferior de candidatos varones o mujeres para cada lista electoral de los grupos en contienda de acuerdo al número de congresistas por cada Distrito Electoral.

**14.** Refieren que efectivamente, para el Distrito de Ica, con derecho a elegir cuatro (4) congresistas, se reglamentó un mínimo de un (1) candidato varón o mujer por cada lista. Que en el Distrito de La Libertad, con derecho a elegir siete (7) congresistas, se reglamentó un mínimo de dos (2) candidatos varón o mujer por cada lista, y en el Distrito de Callao, con derecho a elegir cuatro (4) congresistas, se reglamentó un mínimo de un (1) candidato varón o mujer por cada lista.

**15.** Como resultado de lo anterior, en los distritos electorales de Ica y Callao la cuota de mujeres quedó reducida a un 25% del total de candidatos de cada lista y en el distrito de La Libertad la cuota de mujeres quedó reducida al 28.5%.

**16.** Ante tal hecho, la Defensoría del Pueblo, mediante comunicación de 31 de enero 2001, con anterioridad a las elecciones, exhortó al Jurado Nacional de Elecciones como organismo competente para velar por el cumplimiento de las normas electorales, a modificar la resolución N° 068-2001-JNE, en el sentido de fijar en dos (2) el mínimo de candidatas para los distritos electorales de Ica y Callao y en tres (3) para el distrito electoral de La Libertad, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones, cuando señala que “las listas de candidatos al Congreso en cada distrito electoral deben incluir un número no menor al 30% de mujeres o de varones”. Que una solicitud en igual sentido fue elevada al Jurado Nacional de Elecciones por la presidenta de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Humano del Congreso de la República, así como por la organización no gubernamental Manuela Ramos.

**17.** La respuesta del Jurado Nacional de Elecciones fue la de no rectificar la resolución impugnada y por el contrario, por medio de la Resolución N° 22-2001-JNE de 5 de febrero de 2001, declaró improcedente las solicitudes de rectificación formuladas, considerando entre otras, que la legislación electoral sobre reservas de cuotas para la participación política no se refiere exclusivamente al sexo femenino, que no es discriminatoria por tratarse de una norma que busca consolidar la igualdad jurídica

entre ambos géneros y que la participación electoral es un derecho de las partes cuyo requisito esencial es el del libre consentimiento.

**18.** Posteriormente, el Defensor del Pueblo se dirigió a los Jurados Electorales Especiales de cada uno de estos distritos electorales, como órganos temporales encargados de administrar justicia en esta materia, a fin de que garantizaran la protección de los derechos de igualdad y participación política reconocidos en la Constitución y en la Ley Electoral, a efectos de que verificaran las listas de candidatos presentadas por las agrupaciones políticas en cumplimiento de las cuotas mínimas y se subsanara el error en el plazo más leve.

**19.** El único Jurado Electoral Especial que dio respuesta fue el del distrito judicial de Ica, mediante Resolución de 9 de febrero de 2001, que resolvió no acoger el pedido formulado por la Defensoría del Pueblo, decisión recurrida en apelación ante el Jurado Nacional de Elecciones, el cual mediante Resolución N° 295-2001-JNE de 4 de abril de 2001 declaró infundado el recurso de apelación interpuesto con los mismos argumentos que había esgrimido con ocasión de la anterior solicitud que en forma directa formulara la Defensoría del Pueblo y las otras dos entidades mencionadas.

**20.** Tal situación de discriminación, señalan los peticionarios, fue advertida en el Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea Elecciones de 8 de abril de 2001, en el Informe Final del Instituto Nacional Democrata/Centro Carter (Proyecto Conjunto de Observación Electoral) de 11 de Julio de 2001 y fue denunciado por el Movimiento Manuela Ramos a la Misión de Observación Electoral Elecciones Generales República del Perú año 2001 de la OEA.

**21.** Señalan además en su denuncia que en este caso se está ante la presencia de “intereses difusos cuando éstos pertenecen a todos y a cada uno de los miembros de un grupo, clase, comunidad, pero sin que medie la existencia de un vínculo jurídico determinado” por tratarse de necesidades comunes de una pluralidad indeterminada de personas afectadas por un mismo acto, omisión, hecho o disposición jurídica, lo que conlleva a que la legitimidad para obrar ante las instancias competentes se convierta en un *actio popularis*.

**22.** En este sentido, indican que la resolución del Jurado Nacional de Elecciones mencionada, constituye un interés difuso del universo de mujeres, quienes fueron potenciales candidatas al Congreso de la República por los distritos electorales del

Callao, Ica y La Libertad, que de acuerdo a la información de la Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE, el número de mujeres hábiles para votar y por lo tanto potenciales candidatas de los distritos electorales referidos es de 892.868.

**23.** Sientan los peticionarios que la Defensoría del Pueblo es el garante último o de cobertura de aquellos fenómenos jurídicamente relevantes huérfanos de justiciabilidad, específicamente los intereses difusos.

**24.** Los peticionarios señalaron que con tal decisión del Jurado Nacional de Elecciones las presuntas víctimas fueron afectadas en sus derechos políticos al no poder elegir un número mayor de mujeres del que hubieran deseado. En el distrito electoral de La Libertad, Luisa Cecilia Castillo Carranza, Kelly Jacqueline Baigorria Acosta, Fanny Ruíz Reyes, Marcela Rodríguez Argomedo, Mercedes Eusevio de Saavedra, Janet Espinoza Feria y Miguel Ascue Nuñez. En el distrito electoral del Callao, Katia Iliana Chumo García, Benjamín Zevallos Ortíz Drago, Fernando Alberto García Huby, Gloria Boulanger de Castillo, Sandra Escobar de Barayvar, Ruth Vásquez López, Gissela Bouanger Falla, Silvia Rosa Moreno Bocanegra y Juana Zerpa de Velarde. En el distrito electoral de Ica, Patricia Rita Zanabria Castillo, Aleida Fidelina Chacaltana, Celso Artemio Cupe, Lastenia Ismelda Aparcana Díaz y Lidia Esperanza Díaz Villacrisis.

**25.** En escrito allegado a la actuación el 3 de julio del año que avanza por los peticionarios, y en respuesta a lo observado por el Estado peruano, enfatizan el agotamiento de los recursos internos con la actuación surtida ante el Jurado Nacional de Elecciones, señalando que la alternativa de dirigirse a esa autoridad mediante el Pedido Atípico de Nulidad de Resoluciones no es medio eficaz, pues en el caso de los ciudadanos Edwin Laguerre Gallardo y Ricardo Bissete Pinedo en un asunto diferente, solicitaron la intervención de la Defensoría del Pueblo, al haber acudido ante esa instancia por intermedio de ese excepcional recurso, obteniendo como respuesta que ese órgano declaró improcedentes los recursos interpuestos con el argumento que sus resoluciones no son revisables.

**26.** También refieren los peticionarios que la verdad histórica de lo acontecido en ese país es que las listas al Congreso siempre han estado conformadas exclusiva o mayoritariamente por varones, por lo que se trata entonces de una acción afirmativa la previsión legal de la cuotas y que el argumento de la imposibilidad matemática del cumplimiento de los porcentajes de las cuotas para mujeres o varones cuando da por resultado número decimal, éste debe redondearse al entero superior.

**27.** Mediante comunicación de septiembre 5 de 2002, la Coordinadora General del Movimiento Manuela Ramos informa que “En la relación de víctimas mencionadas en la petición, figuran tres personas que eran miembros del Movimiento Manuela Ramos en la fecha en que ocurrió la violación de la Ley Electoral en la parte referida a la aplicación del mecanismo de cuotas de representación política en las listas de candidatas a congresistas y en que se presentaron los recursos hasta agotar la jurisdicción interna. Ellas son: Janet Espinoza Feria, actual Coordinadora de la Oficina Regional de Manuela Ramos con sede en la ciudad de Trujillo, departamento de La Libertad. Ingresó en el año de 1998. Patricia Rita Zanabria, abogada del Programa Derechos Sociales de Manuela Ramos. Ingresó el año de 1997. Votante del distrito electoral de Ica y Katia Iliana Chumo García, actual regidora de la Municipalidad de la Provincia Constitucional del Callao, integrante de la red de ex alumnas del Curso Internacional de Derechos Humanos desarrollado anualmente por Manuela Ramos”.

#### B. POSICIÓN DEL ESTADO

**28.** El Estado ha manifestado que las presuntas víctimas o potenciales candidatas tenían la posibilidad de interponer un “Pedido Atípico de Nulidad de Resoluciones” ante el pleno del Jurado Nacional de Elecciones para que esa entidad revisara su propia resolución, independientemente de las peticiones y recursos interpuestos “por las instituciones patrocinantes de las candidatas presuntamente afectadas”, trámite reglado en el ítem N° 40 del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Jurado Nacional de Elecciones, con lo cual no habrían agotado los procedimientos previos, existiendo “falta de interés para obrar, pues ellas no han agotado los recursos que la ley interna les ofrece antes de recurrir a instancias supranacionales”.

**29.** Sostiene igualmente el Estado, que en el artículo 116 de la Ley Electoral que consagró las cuotas mínimas de varones o mujeres para las listas electorales de candidatos al Congreso no estableció una acción afirmativa a favor de las mujeres, sino que legisló en contra del predominio exclusivo de uno u otro sexo en las listas parlamentarias, pues de lo contrario se terminaría discriminando a los hombres en caso que todas las candidatas fueran mujeres.

**30.** Señala finalmente, que para el Jurado Nacional de Elecciones, existe dificultad en cumplir matemáticamente con el porcentaje del 30% establecido legalmente en el artículo 116 de la Ley 27859, pues de acuerdo a las distribución de candidatos para cada distrito electoral que señala la Resolución de 22 de enero de 2001 N°

069-2001-JNE, y al padrón electoral, no se permitiría determinar con exactitud el número de escaños a otorgar de las cuotas mínimas para cada circunscripción electoral, procediéndose entonces como solución a redondear al número más cercano, tal como lo prevé el artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones.

#### IV. ANÁLISIS SOBRE ADMISIBILIDAD

##### A. COMPETENCIA *RATIONE TEMPORIS*, *RATIONE LOCI*, *RATIONE MATERIAE*, *RATIONE PERSONAE* DE LA COMISIÓN

**31.** La Comisión tiene competencia *ratione temporis* (en razón del tiempo) para conocer el presente caso, por cuanto, en primer lugar, los peticionarios sostienen que el Estado peruano es responsable internacionalmente con motivo de la decisión del Jurado Nacional de Elecciones de 22 de enero de 2001, la cual tuvo lugar una vez que el Estado había consignado el instrumento de ratificación de la Convención Americana el 28 de julio de 1978 ante la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.

**32.** En segundo lugar, con relación a la competencia *ratione materiae* (en razón de la materia) la petición inicial denuncia presuntas violaciones de los derechos consagrados en los artículos 1(1), 23 y 24 de la Convención Americana.

**33.** La Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer esta petición por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana que habrían tenido lugar en el territorio del Estado de Perú.

**34.** En cuanto a la competencia pasiva *ratione personae* (en razón de la persona), los peticionarios atribuyen violaciones a un Estado parte, en este caso Perú. Con relación a la competencia activa *ratione personae* (en razón de la persona), los peticionarios alegan que dichas violaciones se cometieron en perjuicio de Luisa Cecilia Castillo Carranza, Kelly Jacqueline Baigorria Acosta, Fanny Ruíz Reyes, Marcela Rodríguez Argomedo, Mercedes Eusevio de Saavedra, Janet Espinoza Feria, Miguel Ascue Nuñez, Katia Iliana Chumo García, Benjamín Zevallos Ortíz Drago, Fernando Alberto García Huby, Gloria Boulanger de Castillo, Sandra Escobar de Barayvar, Ruth Vásquez López, Gissela Bouangger Falla, Silvia Rosa Moreno Bocanegra y Juana Zerpa de Velarde, Patricia Rita Zanabria Castillo, Aleida Fidelina Chacaltana, Celso Artemio Cupe, Lastenia Ismelda Aparcana Díaz, Lidia Esperanza Díaz

Villacrisis, víctimas directas, que aspiraban en cada uno de sus distritos electorales a elegir a otras candidatas que no pudieron participar en la contienda electoral por ser restrictiva tal cuota y además, de 892.868 mujeres potenciales candidatas y electoras de los distritos electorales de La Libertad, el Callao e Ica.

**35.** La Comisión observa que uno de los copeticionarios, la Defensoría del Pueblo, aduce obrar en representación en abstracto de, entre otras, a nombre del colectivo de mujeres, votantes potenciales de los distritos electorales de La Libertad, el Callao e Ica, cuantificadas en 892.868, en forma de un *actio popularis*. Sin embargo, la CIDH considera que a la luz de los artículos 44 y concordantes de la Convención y de la jurisprudencia del sistema interamericano, corresponde declarar la admisibilidad de la petición con respecto a aquellas víctimas debidamente individualizadas, identificadas y determinadas, a efectos de iniciar los trámites tal como prevén los artículos 46 y siguientes de la Convención en concordancia con los artículos 26 y siguientes del Reglamento de la Comisión.<sup>2</sup>

**36.** A los fines de la admisibilidad, la CIDH considera que las personas identificadas como víctimas e individualizadas son asimismo, representativas del grupo innominado que la Defensoría señala como potenciales víctimas.

## B. OTROS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LA PETICIÓN

### A. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS

**37.** La regla de la previa interposición y agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna establecida en el artículo 46(1) (a) de la Convención, dispone que toda petición formulada ante la Comisión debe haber sido conocida previamente, en sustancia, ante las instancias internas. Esta regla permite a los Estados solucionar previamente las cuestiones planteadas dentro de su propio marco jurídico antes de verse enfrentado a un proceso internacional. Es la disposición constitucional o legal que tiene el Estado para proveer de un recurso accesible, efectivo y posible a través del cual puedan demandar las presuntas víctimas, el reconocimiento y el restablecimiento de sus derechos, antes de acudir ante el sistema interamericano de protección a los derechos humanos, sin que tales procedimientos se conviertan en meras formalidades

<sup>2</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-14/94, párrafos 45 a 47 recalcó tal exigencia y la CIDH, en un asunto similar, Caso María Eugenia Morales Sierra, Informe de Admisibilidad Caso 11.625 de 6 de marzo de 1998, así lo resolvió.

que al contrario de lograr la realización de éstos, diluyan en el tiempo toda posibilidad de su reclamo, reconocimiento y ejercicio.

**38.** En el presente caso, la Comisión nota que los peticionarios interpusieron los recursos internos disponibles contra la resolución N° 068-2001-JNE de 22 de enero de 2001, mediante solicitudes ante el Jurado Nacional de Elecciones el 31 de enero de 2001 presentado por la Defensoría del Pueblo, en igual forma la presentada por el Movimiento Manuela Ramos el 1° de febrero de 2001, a la par con otra petición de la Presidenta de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Humano del Congreso de la República, peticiones que fueron resueltas por la Resolución N° 122-2001-JNE de 5 de febrero de 2001 como máxima autoridad competente en esta materia, declarando improcedentes tales solicitudes.

**39.** Por su parte, el Estado ha alegado a su favor, que no se han agotado los recursos internos que dispone la ley electoral de ese país, para que se hubiera revisado por el Jurado Nacional de Elecciones su propia Resolución N° 068-2001-JNE de 4 de enero de 2001, materia de la violación impugnada.

**40.** Un primer punto de tal argumento, reposa en que mediante Resolución 011-2001-JNE de fecha 4 de enero de 2001, se aprobó el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Jurado Nacional de Elecciones, el cual en su ítem N° 40 establece un procedimiento denominado “Pedido Atípico de Nulidad de Elecciones”, que en concepto del Estado, sería aplicable al no existir un mecanismo preestablecido para impugnar la decisión adoptada por esa suprema autoridad en lo electoral.<sup>3</sup>

**41.** Otro aspecto de la inconformidad del Estado y unido al anterior, es que independientemente de las solicitudes elevadas ante el Jurado Nacional de Elecciones en su momento por parte de los aquí peticionarios, las potenciales candidatas presuntamente afectadas tenían la posibilidad de interponer un “Pedido Atípico de Nulidad de Resoluciones”, a fin de lograr la revisión de la decisión adoptada por el Jurado Nacional de Elecciones.

---

3 Al verificar el Ítem 40 del Texto Único de Procedimientos Administrativos del Jurado Nacional de Elecciones, aprobado mediante resolución N° 001-2001-JNE, Pedido Atípico de Nulidad de Resoluciones expedidas por el pleno del Jurado Nacional de Elecciones. Requisitos. Pedido dirigido al Presidente del JNE y firmado por el peticionante. Adjuntar comprobante de pago del Banco de la Nación a la orden del jne. 10% UIT S/ 300.00. Calificación No regular. Dependencia donde se inicia el trámite: Oficina de Trámite Documentario del JNE. Resolución del Pleno del JNE. Autoridad que resuelve la impugnación.

**42.** Ha establecido la jurisprudencia de la Honorable Corte Interamericana, que cuando un peticionario sostiene que ha agotado los recursos aplicables o que se aplica una excepción propuesta por el artículo 46 de la Convención, “el Estado que alega el no agotamiento tiene a su cargo el señalamiento de los recursos internos que deben agotarse y de su efectividad.”<sup>4</sup>

**43.** En el presente caso el Estado ha señalado el no agotamiento de tales recursos, indicando que el mecanismo pertinente para haber cuestionado internamente el pronunciamiento del Jurado Nacional de Elecciones, se trataba del “Pedido Atípico de Nulidad de Resoluciones,” pues a su entender no existía otro mecanismo establecido para haber impugnado la resolución 068-2001-JNE.

**44.** Tal como han señalado los denunciantes y se evidencia de los anexos allegados, *supra* 14, los peticionarios, mediante sendas comunicaciones de 31 de enero y 1º de febrero de 2001, manifestaron directamente ante el Jurado Nacional de Elecciones su inconformidad con el contenido de la Resolución 068-2001-JNE de esa misma autoridad, al considerar que al fijar una cuota inferior al 30% en las listas de los candidatos al Congreso de la República en los distritos electorales de La Libertad, el Callao e Ica se vulneró el artículo 116 de la Ley Electoral 27387.

**45.** Este máximo organismo dio respuesta a dichas solicitudes por medio de la Resolución N° 22-2001-JNE de 5 de febrero de 2001, declarando “improcedentes las solicitudes de rectificación de la Resolución N° 068-2001-JNE,” no porque estas entidades carecieran de interés jurídico para actuar o porque se interpusieran por fuera de término, sino porque a su entender no se habría producido la vulneración alegada, es decir, resolvió de fondo sobre tales peticiones.<sup>5</sup>

**46.** Pero es más, la Defensoría del Pueblo se dirigió a los Jurados Electorales Especiales de cada uno de los distritos electorales de La Libertad, el Callao e Ica, como órganos temporales encargados de administrar justicia en esta materia,<sup>6</sup> solicitándoles que garantizaran los derechos de igualdad y participación política reconocidos en la Constitución y en la Ley Electoral, verificando las listas de candidatos presentadas por las agrupaciones políticas en cumplimiento de las cuotas mínimas y se subsanara tal error, *supra* 16 y 17.

---

4 Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de excepciones preliminares de 26 de junio 1987, párr.88.

5 Véase anexo 8 de la denuncia, publicación diario El Peruano página 198287 de miércoles 7 de febrero de 2001. “Declaran improcedentes solicitudes de rectificación de la Res. No. 068-2001JNE, que estableció número mínimo de mujeres y varones que deben integrar listas de candidatos al Congreso de la República.”

6 Artículo 34 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones

**47.** El único Jurado Electoral Especial que dio respuesta a las solicitudes fue el del distrito electoral de Ica, que declaró extemporánea la petición por haberse ceñido su resolución, en su concepto, a lo dispuesto por la ley electoral y alegando estar publicadas las respectivas listas en los diarios de la localidad.<sup>7</sup> Ante tal decisión, la Defensoría del Pueblo acudió en apelación ante el Jurado Nacional de Elecciones quien al pronunciarse nuevamente sobre la materia, en Resolución N° 295-2001-JNE de 3 de abril de 2001, declaró infundada la apelación interpuesta por la Defensoría del Pueblo no sólo reiterando los argumentos antes expuestos, *supra* 14 y 16, sino refiriéndose a su anterior Resolución N° 122-2001-JNE de 5 de febrero de 2001 como antecedente, la misma que había resuelto las peticiones de la Defensoría del Pueblo, el Movimiento Manuela Ramos y otra de la Presidenta de la Comisión de la Mujer del Congreso. Esta misma autoridad, además, determinó que en desarrollo del artículo 181 de la Constitución Política y del artículo 36 de la Ley Orgánica del Jurado Nacional, tal decisión era adoptada en instancia final y definitiva, no procediendo contra ella recurso alguno.<sup>8</sup>

**48.** Tal como ha quedado demostrado, los peticionarios acudieron ante la autoridad competente, el Jurado Nacional de Elecciones, por el procedimiento consagrado en la misma Ley Electoral y recibieron respuesta en dos ocasiones, bajo el mismo supuesto de hecho y en el mismo sentido, sin que haya lugar a dudas a que hubo equívoco en las peticiones o en el procedimiento intentado. La respuesta del Estado para que se acudiera por la vía de un “Procedimiento Atípico de Nulidad de las Resoluciones” ante el mismo Jurado Nacional de Elecciones, es el ejercicio de un mecanismo o recurso extraordinario que sería aceptable si no existiera otro a través del cual esa autoridad hubiese tenido la oportunidad de pronunciarse, como efectivamente lo hizo y en dos ocasiones.

**49.** También observa la Comisión que de acuerdo a disposición constitucional, artículo 181, las resoluciones que emita el Jurado Nacional de Elecciones en esta materia son dictadas en instancia final, definitiva e irreversible, lo que significa que no tiene la posibilidad de ser conocidas y controladas en aspectos formales o de fondo por vía jurisdiccional en procesos ordinario, *verbi gratia* ante el contencioso administrativo o por vía de amparo, tratándose esta última de una acción extraordinaria, con lo cual los peticionarios no tendrían otra oportunidad ante los órganos regulares del Estado para demandar la protección a estos derechos que alegan como violados.

---

7 Véase anexo 10 de la denuncia.

8 Véase anexo 15 de la denuncia, publicación diario El Peruano, página 200870 de miércoles 4 de abril de 2001. “Declaran infundada apelación interpuesta por la Defensoría del Pueblo contra resolución emitida por el Jurado Electoral Especial de Ica”.

**50.** En el otro aspecto referido a la carencia de interés para obrar que ha alegado el Estado, al no haber interpuesto las víctimas en forma directa el recurso interno (Pedido Atípico de Nulidad de Elecciones), observa la Comisión que tres de las presuntas víctimas señaladas en la denuncia, Janet Espinoza Fera, Patricia Rita Zanabria y Katia Iliana Chumo García, para la época de su presentación, estaban vinculadas al Movimiento Manuela Ramos en diferentes actividades en los distritos electorales referidos.

**51.** Entiende la Comisión que cuando el Movimiento Manuela Ramos acude ante el Jurado Nacional de Elecciones para solicitar la revisión de la resolución ya mencionada, acciona a nombre del colectivo de mujeres que dice representar, pero también a nombre de Janet Espinoza Fera, Patricia Rita Zanabria y Katia Iliana Chumo García, que hacen parte de su movimiento, con lo que se evidencia que se agotó el recurso interno<sup>9</sup> y si bien es cierto que las otras presuntas víctimas no acudieron directamente a esa instancia a reclamar para sí tal derecho, el Estado no ha aportado ningún argumento, razón valedera o prueba tendiente a demostrar que la decisión a la que hubiera arribado el Jurado Nacional de Elecciones, no hubiese sido diferente a lo resuelto por el mismo en las resoluciones del 5 de febrero y 3 de abril de 2001, cuando declaró improcedente e infundada las solicitudes de revisión de la Resolución 068-2001-JNE de 22 de enero de 2001 o hubiesen obtenido como respuesta que la improcedencia se originaba bajo el argumento que tales decisiones no son susceptibles de revisión, como señalan los peticionarios ocurrió con los señores Edwin Laguerre Gallardo y Ricardo Bissete Pinedo, en un asunto diferente al aquí expuesto. Existiendo dos resoluciones sobre los mismos hechos aquí reclamados, el Estado está bajo la obligación procesal de demostrar la posibilidad cierta de que un nuevo recurso ante la misma autoridad tendría al menos cierta perspectiva de éxito.<sup>10</sup>

**52.** Por lo anterior, la Comisión reitera que los recursos ofrecidos por la legislación interna en el área electoral para que las peticionarios y las presuntas víctimas hubieran acudido en solicitud de reposición de sus derechos fueron agotados por ellos a satisfacción y que por tratarse además de un procedimiento restrictivo, sin ninguna posibilidad de control judicial o constitucional, están agotadas la posibilidades para que el Estado peruano a través de su jurisdicción logre la realización de los presuntos derechos que se discuten como violados por sus agentes.

9 Ib. Caso María Eugenia Morales Sierra, Informe de Admisibilidad Caso 11.625, de 6 de marzo de 1998.

10 Véase en el mismo sentido Comisión Europea de Derechos Humanos, Appl. 27/55 X vs Federal Republic of Germany 1978.

## B. PLAZO PARA PRESENTAR UNA PETICIÓN ANTE LA COMISIÓN

**53.** El artículo 46(1)(b) de la Convención establece como requisito para la admisibilidad de una petición que haya sido presentada dentro del plazo de los seis meses a partir del momento en que el peticionario haya sido notificado de la decisión definitiva. La Comisión observa que el último pronunciamiento definitivo del Jurado Nacional de Elecciones fue dictado el 3 de abril de 2001. La petición fue presentada ante la Comisión el 2 de agosto de 2001, dentro del plazo de los seis meses. La Comisión concluye que se ha cumplido con este requisito.

## C. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA

**54.** Con relación al requisito de que la petición no se halle pendiente de decisión por otro organismo internacional establecido en el artículo 46(1)(c) de la Convención, la Comisión no ha recibido información que indique que esta circunstancia esté presente. Por lo tanto, la Comisión considera que se ha cumplido con él. Por otra parte, la Comisión también concluyó que se ha cumplido con el requisito establecido en el artículo 47(d), por cuanto esta petición no es la reproducción de una petición ya examinada por la Comisión ni ha sido decidida por otro organismo internacional.

## D. CARACTERIZACIÓN DE VIOLACIONES

**55.** El artículo 47(b) de la Convención establece que la Comisión declarará inadmisibles toda petición o comunicación cuando “no exponga hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por esta Convención”. Los peticionarios han alegado que con motivo de las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones, el Estado ha violado el derecho a la no discriminación (artículo 1(1), a los derechos políticos (artículo 23) y el derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24) de la Convención. La Comisión considera que los hechos expuestos por los peticionarios, de ser ciertos, podrían configurar violaciones de los derechos consagrados en la Convención Americana. Por lo tanto, la Comisión concluye que se ha cumplido con este requisito.

## V. CONCLUSIONES

**56.** La Comisión concluye que tiene competencia para conocer de este caso y que la petición es admisible, de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

**57.** Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,  
Decide:

1. Declarar admisible la petición en lo que respecta a eventuales violaciones a los artículos 1(1), 23 y 24 de la Convención Americana.
2. Notificar esta decisión a los peticionarios y al Estado.
3. Continuar con el análisis del fondo de la cuestión.
4. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los diez días del mes de octubre de 2002.

Firmado: Juan Méndez, Presidente; Marta Altolaguirre, Primera Vicepresidenta; José Zalaquett, Segundo Vicepresidente; Comisionados Robert K. Goldman, Julio Prado Vallejo y Clare K. Roberts.



**Informe N° 57 /03**  
**Petición 12.337**  
**MARCELA ANDREA VALDÉS DÍAZ**  
**Chile<sup>1</sup>**

*10 de octubre de 2003*

## I. RESUMEN

**1.** El 4 de octubre de 2000, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “CIDH”) recibió una petición presentada por la Fundación Instituto de la Mujer (en adelante “la peticionaria”), patrocinada por los abogados Juan Pablo Olmedo Bustos y Ciro Colombara López, en la cual se alega la violación por parte del Estado de Chile (en adelante, “el Estado” o “el Estado chileno”) de los artículos 1(1), 2, 5, 8, 11, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”) y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante “Convención de Belém do Pará”) en perjuicio de Marcela Andrea Valdés Díaz (en adelante “la presunta víctima”).

**2.** La peticionaria señala que Marcela Valdés Díaz se desempeñaba como Carabinera de Chile. Luego de un sumario en el cual se investigó su relación matrimonial y producto del cual otros dos carabineros recibieron sanciones menores, recibió una sanción de 15 días de arresto. Antes de la decisión final presentó un recurso de protección, recibiendo en consecuencia otra sanción de arresto por hacer uso de recursos judiciales antes de agotar la vía administrativa. Como consecuencia de estas sanciones fue luego pasada a retiro. Agrega que la señora Valdés apeló judicialmente su retiro pero sus recursos fueron denegados sin una revisión sustantiva de sus reclamos. La peticionaria considera que el Estado es responsable por la violación de los derechos a la igualdad ante la ley, la integridad personal, la protección de la honra y la dignidad, la protección judicial y las garantías judiciales, incumpliendo además la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos consagrados en la Convención. Agrega que el Estado tampoco ha cumplido con su obligación de adoptar las medidas apropiadas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la

---

<sup>1</sup> El Comisionado José Zalaquett, Presidente, nacional de Chile, no participó en la consideración o votación de este caso de conformidad con el artículo 17(2)(a) del Reglamento de la CIDH.

mujer. Con relación a la admisibilidad del reclamo, la peticionaria alega que se han agotado los recursos judiciales en el plano interno y que la petición cumple con los requisitos de forma y de fondo para la admisibilidad. El Estado, por su parte, considera que la petición es inadmisibile por la falta de agotamiento de los recursos disponibles a nivel de la jurisdicción interna.

**3.** Tras analizar las posiciones de las partes, la Comisión concluye que es competente para conocer el caso presentado por los peticionarios y que el caso es admisible, a la luz de los artículos 46 y 47 de la Convención Americana y disposiciones reglamentarias correspondientes.

## II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

**4.** La petición fue recibida en la Comisión el 4 de octubre de 2000 y transmitida al Gobierno el 1° de noviembre de 2000, con un plazo de 90 días para proporcionar la información que considerase oportuna en relación con los hechos denunciados y el agotamiento de los recursos a nivel de la jurisdicción interna. El 17 de enero de 2001 el Estado solicitó una prórroga del plazo para presentar la información correspondiente. Por nota del 2 de febrero de 2001 se le concedió una prórroga de 30 días a partir de esa fecha. El 26 de abril de 2001 la Comisión se dirigió al Estado reiterando la solicitud de información y otorgando plazo hasta el 1° de mayo de 2001, de conformidad con el plazo máximo establecido por el artículo 34(6) del Reglamento.

**5.** El 13 de julio de 2001 el Gobierno remitió sus observaciones, que fueron transmitidas a la peticionaria, otorgándosele el plazo de un mes para responder. En su comunicación de fecha 5 de marzo de 2002, la peticionaria presentó sus observaciones a la respuesta del Estado.

**6.** De acuerdo a la solicitud de la peticionaria, el 6 de marzo de 2002, en el marco del 114° período ordinario de sesiones de la Comisión, se llevó a cabo una audiencia en la cual las partes discutieron la admisibilidad del presente caso.

**7.** El 19 de marzo de 2002 la Comisión transmitió al Estado las partes pertinentes de las observaciones presentadas por la peticionaria en su comunicación de fecha 5 de marzo de 2002, con un plazo de un mes para enviar sus comentarios.

**8.** El 21 de agosto de 2002 la peticionaria solicitó que la Comisión se pronunciara sobre la admisibilidad del caso dado que el plazo fijado para que el Estado enviara

sus observaciones había vencido. Hasta la fecha, el Estado no ha presentado observaciones adicionales.

### III. POSICIÓN DE LAS PARTES

#### A. POSICIÓN DEL PETICIONARIO

**9.** La peticionaria manifiesta que la presunta víctima pertenecía al cuerpo de Carabineros de Chile desde 1991. Señala que en el año 1999 prestaba servicios en la Primera Comisaría de la Prefectura de Valdivia N° 23, con el rango de Teniente de Carabineros (EF). En 1994 había contraído matrimonio con Claudio Vázquez Cardinalli, Capitán de carabineros de Chile. La denuncia señala que la presunta víctima era objeto de maltrato físico y psicológico por parte de su esposo, desde el comienzo de su matrimonio.

**10.** Según lo señala la Resolución N° 15 de la Prefectura de Valdivia N° 23 (ver *infra*) el 29 de marzo de 1999 el Comisario de la 1er. Comisaría de Valdivia informó de una presentación realizada por Marcela Valdés Días respecto de los problemas matrimoniales de la pareja, situación que fue derivada al Servicio de Asistencia Social.<sup>2</sup> La misma resolución señala que el 23 de abril de 1999 la repartición en la cual se desempeñaba la señora Valdés fue informada que el 11 de abril de 1999, el mismo Comisario se presentó en el domicilio de la pareja debido a un problema conyugal suscitado a raíz de una conversación telefónica de la señora Valdez con otro carabiniero amigo suyo.

**11.** Asimismo, relata que estos malos tratos constan en el parte de Carabineros N° 801 del 19 de mayo de 1999 y originaron una denuncia judicial por maltrato, presentada el 19 de mayo de 1999, radicada ante el 1er. Juzgado de Letra de la Ciudad de Valdivia. Este proceso concluyó, el 25 de mayo de 1999, mediante un avenimiento judicial logrado en una audiencia de conciliación obligatoria que establece la ley de violencia intrafamiliar. Como consecuencia, la presunta víctima obtuvo una orden judicial de protección permanente que la autorizaba a salir de la ciudad con sus hijos para evitar “futuras molestias o agresiones tanto físicas como psicológicas”.

**12.** Con posterioridad al acuerdo logrado en sede judicial, durante el año 1999, la presunta víctima y su esposo solicitaron a sus superiores autorización para vivir en

<sup>2</sup> Cfr. Resolución N° 15 de la Prefectura Valdivia N° 23, IX Zona Carabineros Araucanía, párr. 2.

forma separada, la que fue otorgada el 4 de junio de 1999 mediante Resolución N° 14 de la Prefectura de Valdivia N° 23. Al mismo tiempo, y a raíz de ese pedido, la Prefectura de Valdivia dispuso iniciar una investigación sumarial. El sumario concluyó con el dictado de la Resolución N° 15 del 7 de junio de 1999.

**13.** Esta última resolución impuso una sanción de diez días de arresto para la presunta víctima por haber incurrido en “una conducta privada impropia” al mantener una amistad profunda con el Teniente (I) Manuel Andrés Suazo Erba con quien la peticionaria ‘inició una ‘relación de amistad’ que ‘aún cuando no se pudo determinar que haya derivado en una relación de tipo sentimental, permite presumir fundadamente que dio margen a comentarios en tal sentido y, también, provocó el quiebre definitivo del matrimonio’ con el Capitán Sr. Claudio Aurelio Vásquez Cardinalli, situación que trascendió a Oficiales y algunos civiles, trastornando las labores profesionales de la Unidad y dañando el prestigio de la Institución.<sup>3</sup> Asimismo, se impusieron sanciones de cuatro días de arresto para su esposo por haber “provocado violencia intrafamiliar en su hogar al golpear a su esposa” y de diez días de arresto para el Teniente Manuel Andrés Suazo Erba por haber “evidenciado una serie de actitudes inadecuadas... perjudicando el prestigio de la Institución, y de las labores profesionales en la 1era. Comisaría Valdivia, siendo responsable con su actitud que las relaciones del matrimonio se deterioraran irreversiblemente”.<sup>4</sup>

**14.** Refiere que la presunta víctima apeló la Resolución N° 15 mencionada *supra*, por medio de una acción administrativa presentada ante la IX Zona de Carabineros, que el 7 de julio de 1999 dictó la Resolución N° 26 ratificando la medida impuesta. A su turno, esta resolución fue apelada ante la Dirección de Orden y Seguridad de Carabineros de Chile, que el 28 de octubre de 1999 dictó la Resolución N° 161 rechazando el recurso deducido y aumentando la sanción a “15 días de arresto con servicio” sin posible apelación administrativa ulterior.

**15.** Explica que paralelamente a su reclamo en sede administrativa, el 14 de junio de 1999 la presunta víctima había interpuesto ante la Corte de Apelaciones de Valdivia un recurso de protección en relación con la resolución 15 ya mencionada. Este recurso fue posteriormente desistido.

---

3 Ver, escrito de la peticionaria del 4 de octubre de 2000, pág. 5.

4 Ver, escrito de la peticionaria del 4 de octubre de 2000, pág. 6.

**16.** Señala que a raíz del recurso judicial intentado la 1era. Comisaría de Valdivia dictó la resolución N° 12 del 14 de julio de 1999, mediante la cual se le aplicó a Marcela Valdés Díaz la sanción de “tres días de arresto con servicio”. En esa resolución se aclara que la sanción se impone sobre la base de que “con falta de tino y criterio recurrió por una situación netamente administrativa a los tribunales de justicia, instancia ajena al ámbito institucional, sin esperar el resultado de las instancias reglamentarias pertinentes a que tiene derecho y se encuentra ejerciendo”.<sup>5</sup>

**17.** Explica que esta medida fue apelada ante la Prefectura de Carabineros de Valdivia N° 23, pero sus recursos fueron rechazados y la sanción fue aumentada a la de cinco días de arresto. Esta resolución fue también apelada ante la IXa. Zona de Carabineros de la Araucanía, que el 16 de septiembre de 1999, mediante la Resolución N° 28, rechazó el recurso intentado y confirmó la sanción impuesta.

**18.** Relata que, con motivo de las sanciones impuestas, la Junta Calificadora de Oficiales Subalternos procedió a revisar la calificación de la presunta víctima para el año 1999. Esa Junta, el 11 de agosto de 1999, consideró que presentaba “graves deficiencias en sus condiciones personales, profesionales y morales” y modificó su clasificación de “Lista Dos De Satisfactorios” a “Lista Cuatro de Eliminación”. Esta decisión fue apelada ante la Junta de Méritos y Apelaciones, que el 1° de septiembre de 1999 decidió no acoger la apelación y mantener la clasificación en la lista Cuatro de Eliminación. Esta resolución fue también apelada en forma verbal ante la Junta Superior de Apelaciones, que el 21 de septiembre de 1999 rechazó la apelación.

**19.** Como consecuencia de ello, por Decreto Supremo N° 764 el Ministerio de Defensa la llamó a “retiro absoluto” a partir del día 2 de enero de 2000.

**20.** A raíz de las resoluciones de las Juntas Clasificadoras, la presunta víctima interpuso un Recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago en contra de la Dirección del Personal Depto. P. 1 y la Dirección de Orden y Seguridad, ambas de carabineros de Chile. Al interponer el recurso, la presunta víctima alegó que las resoluciones que determinaron su despido y la investigación que le sirvieron de fundamento “importan un acto arbitrario e ilegal, toda vez que se atenta contra las garantías constitucionales... consistentes en la ‘igualdad ante la ley’, ‘el debido procedimiento’ y el derecho a la integridad personal, privacidad y honra, la inviolabilidad de [l]... hogar y de toda forma de comunicación privada”.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Ver, escrito de la peticionaria del 4 de octubre de 2000, pág. 8.

<sup>6</sup> Ver, recurso de protección presentado ante la Corte de Apelaciones de Santiago el 18/11/99, pág. 3.

**21.** El 14 de marzo de 2000, la Corte rechazó la acción interpuesta por considerar que no hubo ninguna conducta ilegal o arbitraria por parte de la institución de carabineros, que no existen incorrecciones formales en el procedimiento calificadorio y que las actuaciones de las autoridades policiales se basaron en “apreciaciones de fondo que, por una parte, son privativas de esa autoridad y, por la otra, no aparecen irracionales o fuera del contexto en que se mueve o actúa la institución de que se trata”.<sup>7</sup> Esta sentencia fue confirmada por la Corte Suprema mediante resolución del 5 de abril de 2000.

**22.** La peticionaria sostiene que el Estado de Chile no actuó de conformidad con las normas internacionales que le imponen la obligación de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Agrega que tampoco cumplió con su deber de adoptar las medidas apropiadas para garantizar la integridad física y psíquica de la presunta víctima. Sostiene que, por el contrario, ante la denuncia de malos tratos, Carabineros de Chile atribuyó la violencia a la “conducta liberal e inapropiada” de la presunta víctima y decidió sancionarla por tal comportamiento.

**23.** Asimismo, alega que la investigación sumarial importó una injerencia arbitraria en la vida privada de la presunta víctima. Explica que tal injerencia no era necesaria para determinar sus responsabilidades disciplinarias en la Institución y que, además, afectó su derecho a la protección de la honra y la dignidad.

**24.** La peticionaria considera que la presunta víctima fue sancionada, calificada y llamada a “retiro absoluto” en forma arbitraria y discriminatoria. Sostiene que los hechos que motivaron la sanción no justificaban una medida extrema tal como la que originó su posterior llamado a retiro. Aduce que fue tratada con mayor severidad “por el hecho de ser mujer y ser parte de una determinada institución en cuyo contexto particular se permite la discriminación e imposición de estereotipos”. Señala que esta conclusión “claramente se desprende que Carabineros de Chile considera que una relación de amistad es más reprochable que el maltrato físico o psicológico... [y que] reiterados cuadros de violencia doméstica fueron pasados por alto, estimándose incluso, que fue la recurrente la responsable de la separación”.<sup>8</sup>

**25.** La peticionaria sostiene que la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, que denegó el recurso de protección y que fue luego confirmada por la Corte

---

<sup>7</sup> Ver, escrito de la peticionaria del 4 de octubre de 2000, pág. 10.

<sup>8</sup> Ver, escrito de la peticionaria del 4 de octubre de 2000, pág. 27.

Suprema de Chile, es violatoria del derecho de acceso a la jurisdicción. Considera que los tribunales judiciales se limitaron a verificar la legalidad de los procedimientos y la presunta víctima no tuvo oportunidad de ser oída por un tribunal imparcial e independiente respecto de la arbitrariedad de la sanción y la calificación.

**26.** La peticionaria considera que la presunta víctima agotó los recursos de la jurisdicción interna. En particular, explica que no era necesario interponer un recurso ante la Contraloría General de la República, como sostiene el Estado. Manifiesta que se trata de un recurso facultativo y que, de conformidad con el ordenamiento jurídico chileno, la presunta víctima optó por no utilizarlo y acudir directamente a la instancia judicial.

**27.** Asimismo, considera que el artículo 46(1) de la Convención Americana exige el agotamiento de las instancias judiciales internas y el recurso ante la Contraloría General de la República es un remedio administrativo. Concluye que, por tal motivo, no es necesario agotarlo para acudir a la instancia internacional.

**28.** Finalmente, alega que no se trataba de un recurso adecuado y eficaz. Refiere que la Contraloría General de la República ha considerado, en forma reiterada y uniforme en sus dictámenes, que las “Juntas Calificadoras de méritos son soberanas en cuanto a las apreciaciones técnicas sobre la idoneidad, eficacia profesional, condiciones personales y moralidad de los funcionarios que califica, por lo que esta Contraloría ... sólo puede pronunciarse sobre la validez de los procesos calificadorios del personal de Carabineros cuando existen vacíos de procedimiento o infracciones al reglamento de evaluación”.

## B. POSICIÓN DEL ESTADO

**29.** El Estado señala que no existió violación de las normas internacionales relativas a su obligación de prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra la mujer. Considera que la presunta víctima no denunció la situación de violencia a la Institución y optó por interponer una acción judicial en los términos de la Ley 19.325 de Violencia Intrafamiliar. Refiere que esa denuncia concluyó con un acuerdo judicial que, entre otros puntos, dejaba vigente una medida de protección a favor de la presunta víctima y sus hijos. Alega que la presunta víctima “decidió la solución que más se ajustaba a sus intereses... [y que] Carabineros de Chile no tuvo ninguna intervención ni injerencia en dicho problema por la expresa voluntad de la reclamante”.

**30.** El Estado sostiene que la investigación sumarial no puede considerarse una injerencia arbitraria en la privacidad de la presunta víctima. Explica que “la participación institucional no se lleva a cabo únicamente por la violencia que el cónyuge ejerce sobre la peticionaria (porque la ignoraba) ni por la supuesta infidelidad de la señora Valdés (que también ignoraba), sino por la perturbación que la situación existente entre la peticionaria y su cónyuge causó a la Prefectura y al cuartel en cuestión”. Agrega que “simplemente se trató de investigar la conducta de tres oficiales de Carabineros de Chile que habían actuado impropriamente en el lugar de desempeño de sus tareas de funcionario público policial”.

**31.** El Estado considera que no hubo discriminación en perjuicio de la presunta víctima por el hecho de ser mujer. Alega que los agravios presentados por la peticionaria en este punto son meras conjeturas que no encuentran asidero en las constancias del sumario administrativo. Manifiesta que al Teniente Suazo se le aplicó la misma sanción que a la presunta víctima. Aduce que la presunta víctima fue sancionada y calificada de conformidad con los reglamentos internos y sus antecedentes como funcionaria.

**32.** El Estado sostiene que no correspondía a los tribunales judiciales realizar una revisión amplia de las decisiones impugnadas y que ello no implica una denegación de justicia ni una violación a las garantías del debido proceso. Explica que la imposición de sanciones y la calificación del personal son facultades discrecionales en las que se evalúan cuestiones de idoneidad y ética profesional. Considera que, en una institución policial militarizada, estas apreciaciones no pueden ser realizadas “por un tercero ajeno a Carabineros, sin los conocimientos para apreciar técnicamente la idoneidad y eficacia profesional e imposibilitado, además, de realizar la observación personal que lleva a cabo quien califica”.

**33.** Señala que la reglamentación interna establece varias instancias administrativas de apelación en las cuales la presunta víctima tuvo la oportunidad de ser oída con todas las garantías del debido proceso. Considera que, de todos modos, las decisiones fueron convalidadas por una sentencia judicial tanto en cuanto a los procedimientos como con relación a las apreciaciones de fondo “ya que estimó que la Institución actuó dentro de sus facultades privativas, sin que tampoco pudieran evaluarse como carentes de razón o ajenas al contexto de su accionar legal”.

**34.** Con relación al agotamiento de los recursos internos, el Estado se limita a afirmar que la presunta víctima no agotó los recursos de la jurisdicción interna. Concretamente, sostiene “que pudo haber recurrido a la Contraloría General de la República, como lo autoriza el Estatuto del Personal, pero no lo hizo”<sup>9</sup> sin señalar la pertinencia de ese recurso.

#### IV. ANÁLISIS SOBRE COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD

##### A. COMPETENCIA *RATIONE PERSONAE*, *RATIONE LOCI*, *RATIONE TEMPORIS* Y *RATIONE MATERIAE* DE LA COMISIÓN

**35.** La peticionaria se encuentra facultada por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar denuncias ante la Comisión. La petición señala como presunta víctima a una persona individual, respecto a quien Chile se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana y en el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. En lo concerniente al Estado, la Comisión señala que Chile es un Estado parte en la Convención Americana desde el 21 de agosto de 1990, y en la Convención de Belém do Pará desde el 15 de noviembre de 1996, fecha en que se depositaron los instrumentos de ratificación respectivos. Por lo tanto, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición.

**36.** La Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana y en la Convención de Belém do Pará que habrían tenido lugar dentro del territorio de un Estado parte en ambos tratados.

**37.** La Comisión tiene competencia *ratione temporis*, por cuanto la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana y en la Convención de Belém do Pará ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos alegados en la petición.

**38.** Finalmente la Comisión tiene competencia *ratione materiae*, porque en la petición se denuncian hechos que podrían caracterizar violaciones a derechos humanos protegidos por la Convención Americana y por la Convención de Belém do Pará.

---

<sup>9</sup> Escrito del Estado de contestación de la petición, del 13 de julio de 2001, pág. 13.

## B. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD

### 1. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS

**39.** El artículo 46(1)(a) de la Convención Americana establece que la admisibilidad de una determinada petición depende directamente de que se hayan interpuesto y agotado los recursos disponibles en la jurisdicción interna del Estado. En el caso en examen se ha planteado una controversia respecto del recurso que la presunta víctima tenía disponible ante la Contraloría General de la República. Corresponde a la Comisión Interamericana determinar si era necesario agotarlo para acceder a la instancia internacional.

**40.** Cabe aclarar que el requisito de agotamiento de los recursos internos no significa que las presuntas víctimas tengan la obligación de agotar todos los recursos que tengan disponibles. Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte”), como la Comisión han sostenido en reiteradas oportunidades que “(...) la regla que exige el previo agotamiento de los recursos internos está concebida en interés del Estado, pues busca dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputen, antes de haber tenido la ocasión de remediarlos con sus propios medios”.<sup>10</sup> En consecuencia, si la presunta víctima planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional está cumplida.

**41.** Por otra parte, “conforme lo ha reiterado la Corte Interamericana en varias oportunidades, si en un caso específico el recurso no es idóneo para proteger la situación jurídica infringida y capaz de producir el resultado para el que fue concebido, es obvio que no hay que agotarlo”.<sup>11</sup> En este punto, la peticionaria alega que, de

10 Véase Corte IDH, Decisión del Asunto Viviana Gallardo y Otros del 13 de noviembre de 1981, Ser. A N° G 101/81, párrafo 26. Véase también CIDH, Informe N° 5/02 (Admisibilidad), Caso 12.080, Sergio Schiavini y María Teresa Schnack de Schiavini, Argentina, 27 de febrero de 2002; e Informe N° 74/99, Caso 11.810, Sebastián Sánchez López, Sebastián López López y Mateo López Pérez, México, 4 de mayo de 1999.

11 Ver, por ejemplo, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Excepciones al agotamiento de los recursos internos (Art. 46.1, 46.2.1 y 46.2.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, párr. 36 y Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, Ser. C N° 4, párrafo 63; Véase en igual sentido, CIDH, Informe N° 68/01 (Admisibilidad), Caso 12.117, Santos Soto Ramírez y otros, México, 14 de junio del 2001, párrafo 14; e Informe N° 83/01 (Admisibilidad), Caso 11.581, Zulema Tarazona Arriate y otras, Perú, 10 de octubre del 2001, párrafo 24.

conformidad con la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, ese recurso no era adecuado para impugnar decisiones como las que afectaban a la presunta víctima.

**42.** Al respecto, cabe observar que la peticionaria alega el agotamiento de los recursos, a lo cual se opone el Estado, por lo que este último tiene la carga de la prueba tanto sobre la existencia de los recursos que están disponibles como respecto de su efectividad.<sup>12</sup> En el caso, el Estado no ha explicado si el recurso ante la Contraloría General de la República era un recurso eficaz ni tampoco ha respondido las observaciones que la peticionaria hizo al respecto. En consecuencia, la Comisión considera que el Estado no ha cumplido con la carga de demostrar que el recurso ante la Contraloría General de la República era adecuado para remediar las violaciones alegadas por los peticionarios.

**43.** Por lo expuesto, la Comisión considera que se ha cumplido lo dispuesto en el artículo 46 de la Convención en cuanto a la interposición y al agotamiento de los recursos de jurisdicción interna.

## 2. PLAZO DE PRESENTACIÓN DE LA PETICIÓN

**44.** Conforme a lo dispuesto en el artículo 46(1)(b) de la Convención, toda petición debe ser presentada en plazo para que pueda ser admitida; a saber, dentro de los seis meses contados a partir de la fecha en que la parte denunciante haya sido notificada de la sentencia definitiva a nivel nacional.

**45.** Como ya se señaló, la comunicación que dio inicio a esta petición fue recibida el 4 de octubre de 2000 y la última sentencia de la jurisdicción interna fue dictada por la Corte Suprema de Chile el 5 de abril de 2000. En consecuencia, la petición fue presentada dentro del plazo establecido por la Convención.

## 3. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA

**46.** No surge del expediente que la materia de la petición se encuentre pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, ni que reproduzca una petición ya

---

<sup>12</sup> Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos humanos, ha señalado que “el Estado que alega el no agotamiento tiene a su cargo el señalamiento de los recursos internos que deben agotarse y de su efectividad”. Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párr. 88.

examinada por éste u otro órgano internacional. Por lo tanto, corresponde dar por cumplidos los requisitos establecidos en los artículos 46(1)(c) y 47(d) de la Convención.

#### 4. CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

**47.** El Estado solicitó a la Comisión que declare inadmisibile la denuncia, ya que de ella surge que no existen hechos que caractericen violaciones a la Convención Americana ni a la Convención de Belém do Pará.

**48.** La Comisión considera que no corresponde en esta etapa del procedimiento establecer si hay o no una violación de la Convención Americana. A los fines de la admisibilidad, la CIDH debe decidir si se exponen hechos que puedan caracterizar una violación, como estipula el artículo 47(b) de la Convención Americana, y si la petición es “manifiestamente infundada” o sea “evidente su total improcedencia”, según el inciso (c) del mismo artículo.

**49.** El estándar de apreciación de estos extremos es diferente del requerido para decidir sobre los méritos de una denuncia. La CIDH debe realizar una evaluación *prima facie* para examinar si la denuncia fundamenta la aparente o potencial violación de un derecho garantizado por la Convención y no para establecer la existencia de una violación. Tal examen es un análisis sumario que no implica un prejuicio o un avance de opinión sobre el fondo del asunto discutido. El propio Reglamento de la Comisión, al establecer dos claras etapas de admisibilidad y fondo, refleja esta distinción entre la evaluación que debe realizar la Comisión a los fines de declarar una petición admisible y la requerida para establecer una violación de derechos humanos.

**50.** En el presente caso, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 47(b) de la Convención Americana, la Comisión considera que los planteos de la peticionaria resultan fundados y conducentes para determinar, al estudiar el fondo del asunto, si los hechos constituyen violaciones a la Convención Americana y a la Convención de Belém do Pará.

**51.** En este sentido, en el análisis sobre el fondo del presente caso, la Comisión analizará los reclamos de la peticionaria relativos a la investigación del sumario administrativo en relación al alcance del derecho a la honra y la dignidad, así como el derecho a la integridad psíquica. Respecto de dicha investigación y sus resultados de

sanción y retiro obligatorio, la Comisión analizará los planteos relativos al derecho de ser tratado de manera igual y sin discriminación por razones de género.

**52.** En relación a la violencia a la que la supuesta víctima fue sometida por su esposo, la peticionaria no ha alegado una violación al deber de prevención ni de investigación de esos hechos de violencia. La principal alegación de la peticionaria se refiere a la falta de sanción adecuada, una vez que las autoridades tomaron conocimiento de esos hechos de violencia. En este sentido, la Comisión considera que la información presentada por la peticionaria es suficiente para permitir un análisis de dicho argumento a la luz del artículo 5 de la Convención Americana y del artículo 7 de la Convención de Belem do Pará.

**53.** Al mismo tiempo, la Comisión debe determinar si la supuesta víctima tuvo acceso a la protección y las garantías judiciales contempladas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en cuanto a la revisión judicial de la decisión de pasar a retiro. En relación al artículo 25 de la Convención, la Comisión deberá también considerar, la aplicación de una sanción de arresto debido a la utilización del recurso judicial de protección.

**54.** En consecuencia, la CIDH no encuentra que la petición sea “manifiestamente infundada” o que sea “evidente su improcedencia”. Por lo tanto, la Comisión considera que las alegaciones de los peticionarios sobre violaciones a los derechos protegidos por los artículos 1(1), 2, 5, 8, 11, 24 y 25 de la Convención Americana y 7 de la Convención de Belém do Pará, en el asunto materia del presente informe, podrían caracterizar violaciones a los derechos de la presunta víctima.

## V. CONCLUSIONES

**55.** Respecto de las presuntas violaciones a los derechos protegidos por los artículos 1(1), 2, 5, 8, 11, 24 y 25 de la Convención Americana y 7 de la Convención de Belém do Pará, la Comisión concluye que tiene competencia para examinar el presente caso y que la petición es admisible conforme a los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

**56.** En función de los argumentos de hecho y de derecho expuestos anteriormente y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible la petición bajo estudio, en relación con los artículos 1(1), 2, 5, 8, 11, 24 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 7 de la de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
2. Notificar esta decisión al Estado y a la peticionaria.
3. Iniciar el trámite sobre el fondo de la cuestión.
4. Publicar esta decisión e incluirla en el Informe Anual a ser presentado a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 10 días del mes de octubre de 2003.

(Firmado): Clare Kamau Roberts, Primer Vicepresidente; Susana Villarán Segunda Vicepresidenta; Comisionados Robert K. Goldman y Julio Prado Vallejo.

**Informe N° 59/03**  
**Petición 071/01**  
**SONIA ARCE ESPARZA**  
**Chile<sup>1</sup>**

*10 de octubre de 2003*

## I. RESUMEN

**1.** En el presente informe se aborda la admisibilidad de la petición P071/01. Su trámite fue iniciado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Comisión” o “la CIDH”) tras haber recibido una petición el 30 de enero de 2001 y la documentación que la fundamenta, el 27 de agosto de 2001. La petición fue interpuesta por Sonia del Carmen Arce Esparza, la presunta víctima, y la Corporación de la Morada (en adelante, “los peticionarios”) contra la República de Chile (en adelante, “el Estado”). Conforme a un pedido de los peticionarios, se agregó como copeticionario, en octubre de 2001, el Centro por la Justicia y Derecho Internacional (CEJIL).

**2.** Los peticionarios alegan que ciertos artículos del Código Civil chileno violan los derechos de la Sra. Arce Esparza consagrados en los artículos 1, 2, 17, 21, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “la Convención Americana”) y los artículos 1, 2, 5(a), 15(1), 15(2) y 16(1) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En particular, los peticionarios argumentan que el artículo 1749 del Código Civil chileno, que autoriza al cónyuge varón a actuar como único administrador de los bienes de la cónyuge, viola los derechos de la presunta víctima. Los peticionarios sostienen que otros artículos del Código Civil chileno relacionados con la administración de bienes entre cónyuges también violan los derechos de la presunta víctima, a saber, los artículos 1750, 1752 y 1754 de dicho Código. Los peticionarios afirman que satisfacen los requisitos de admisibilidad de la Comisión y que están exceptuados de agotar los recursos internos o que, en su defecto, los han agotado todos.

---

<sup>1</sup> El miembro de la Comisión José Zalaquett, de nacionalidad chilena, no participó en el examen y la votación, de conformidad con el Artículo 17(2)(a) del Reglamento.

**3.** El Estado sostiene, por su parte, que la declaración debe ser declarada inadmisibles por no haber agotado los recursos internos. Afirma que la Sra. Arce Esparza no ha invocado total o debidamente dos recursos pertinentes: (1) el recurso de protección, y (2) el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad (en adelante, el “recurso de inaplicabilidad”).

**4.** Como se indica más adelante, de acuerdo con su examen, la Comisión concluye que es competente para dar vista a las denuncias de los peticionarios en relación con la violación de los artículos 1, 2, 17, 21, 24 y 25 de la Convención Americana.

## II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

**5.** El 30 de enero de 2001, la Comisión recibió una petición interpuesta por los peticionarios Sonia del Carmen Arce Esparza y la Corporación de la Morada. Por nota del 21 de marzo de 2001, la Comisión informó a los peticionarios que no se podía iniciar el trámite correspondiente a esa altura porque la información presentada no indicaba que se hubieran agotado los recursos internos.

**6.** El 25 de abril de 2001, los peticionarios enviaron a la Comisión una respuesta de cuatro páginas en que sostenían que estaban exceptuados de agotar la vía interna por inexistencia de recursos efectivos. El 9 de mayo de 2001, la Comisión envió una nota a los peticionarios informándoles que seguía siendo insuficiente la información sobre el agotamiento de los recursos internos para empezar el trámite.

**7.** El 27 de agosto de 2001, los peticionarios enviaron a la Comisión información adicional sobre el agotamiento de los recursos internos. Por nota del 25 de septiembre de 2001, la Comisión informó a los peticionarios que había iniciado el trámite de la petición. Por nota de la misma fecha, la Comisión envió al Estado las partes pertinentes de la petición, solicitándole una respuesta dentro de los 90 días, de acuerdo con el artículo 30(3) del Reglamento.

**8.** El 17 de octubre de 2001, el peticionario, Corporación de La Morada, envió una carta a la Comisión solicitando que el Centro por la Justicia y Derecho Internacional (CEJIL) fuera también incorporado como copeticionario. Por nota del 1 de noviembre de 2001, la peticionaria Sonia Arce Esparza solicitó análogamente que CEJIL fuera incorporado como copeticionario.

**9.** El 28 de noviembre de 2001, el Estado se dirigió por escrito a la Comisión solicitando una prórroga para presentar su respuesta. Por nota del 7 de enero de 2002, la Comisión accedió a lo solicitado, de conformidad con el artículo 30(3) de su Reglamento.

**10.** El 22 de enero de 2002, la Comisión recibió una carta de los peticionarios en la que solicitaban una audiencia ante la Comisión y el Estado. La Comisión accedió a lo solicitado en nota del 6 de febrero de 2002. La audiencia fue celebrada el 6 de marzo, en el curso del 114º período ordinario de sesiones, para escuchar las posiciones de las partes en cuanto a la admisibilidad del caso. Ambas partes estuvieron representadas y participaron debidamente.

**11.** El Estado presentó su respuesta a la Comisión el 7 de marzo de 2002. La Comisión remitió a los peticionarios la respuesta del Estado el 19 de marzo de 2002, solicitándoles las observaciones dentro del plazo de un mes. Hasta la fecha, los peticionarios no han respondido.

### III. POSICIÓN DE LAS PARTES

#### A. LOS PETICIONARIOS

**12.** Los peticionarios argumentan que ciertos artículos del Código Civil chileno violan los derechos de la Sra. Arce Esparza protegidos por la Convención Americana y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En particular, los peticionarios afirman que los artículos del Código Civil relacionados con los derechos y obligaciones de los cónyuges en la administración de sus bienes violan los artículos 1, 2, 17, 21, 24 y 25 de la Convención Americana y los artículos 1, 2, 5(a), 15(1), 15(2) y 16(1) de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

**13.** El 28 de febrero de 1976, la Sra. Arce Esparza contrajo matrimonio con Patricio Salinas Arce, con lo cual se sometió a las disposiciones del Código Civil sobre la administración de los bienes entre cónyuges. En 1994, tras el fallecimiento de sus padres, la Sra. Arce Esparza heredó algunos inmuebles. Cuando trató de venderlos, el agente inmobiliario encargado de la venta se negó a concluir la transacción sin el consentimiento del esposo de la Sra. Arce Esparza, como lo exige el artículo 1749 del Código Civil chileno.

**14.** Los peticionarios argumentan que el artículo 1749 en particular, así como los demás artículos relacionados con la administración de bienes entre cónyuges, violan derechos protegidos de la Sra. Arce Esparza. El artículo 1749 del Código Civil considera al marido jefe de la unión marital y, como tal, el único administrador de los bienes de la pareja y de la esposa. “El marido es jefe de la sociedad conyugal, y como tal administra los bienes sociales y los de su mujer...”<sup>2</sup> Esta ley exige el consentimiento del esposo para toda decisión que afecte los bienes de su cónyuge, lo que significa que la Sra. Arce Esparza no puede vender sus bienes sin el consentimiento del esposo.

**15.** El artículo 1754 establece que la esposa no puede administrar sus propios bienes, excepto en circunstancias extraordinarias. “La mujer no podrá enajenar o gravar ni dar en arrendamiento o ceder la tenencia de los bienes de su propiedad que administre el marido, sino en los casos del artículo 138”.<sup>3</sup> El artículo 1752 dispone expresamente que la esposa no tiene derechos sobre los bienes de la pareja durante el matrimonio. “La mujer por sí sola no tiene derecho alguno sobre los bienes sociales durante la sociedad”.<sup>4</sup> Además, el artículo 1750 del Código Civil dispone que los bienes del esposo y los bienes maritales deben ser considerados uno a los efectos de terceros tales como los acreedores. “El marido es, respecto de terceros dueño de los bienes sociales, como si ellos y sus bienes propios formasen un solo patrimonio, de manera que durante la sociedad los acreedores del marido podrán perseguir tanto los bienes de éste como los bienes sociales; sin perjuicio de los abonos o compensaciones que a consecuencia de ello deba el marido a la sociedad o la sociedad al marido”.<sup>5</sup> Los peticionarios consideran que los artículos impugnados violan directamente los derechos de la Sra. Arce Esparza protegidos por la Convención Americana. En particular, que violan sus derechos a la igual protección y al pleno goce de su derecho a la propiedad, como lo es la capacidad de comprar y vender tierras libremente.

**16.** Los peticionarios sostienen que la ley no ofrece alternativa real alguna a la Sra. Arce Esparza para administrar sus propios bienes. Una alternativa sería que la Sra. Arce Esparza pidiera a su esposo el consentimiento para administrar sus propios bienes. Los peticionarios argumentan que ello es imposible (puesto que el esposo de la Sra. Arce Esparza no puede ser localizado) y discriminatorio, puesto que estaría

---

2 Artículo 1749 del Código Civil de Chile.

3 Artículo 1754 del Código Civil de Chile.

4 Artículo 1752 del Código Civil de Chile.

5 Artículo 1750 del Código Civil de Chile.

obligada a depender del consentimiento de su cónyuge. Otra alternativa sería que la Sra. Arce Esparza solicitara autorización al juez para administrar sus propios bienes, lo cual exigiría demostrar una causa especial (por ejemplo, que su esposo niega el consentimiento sin justificación). Los peticionarios consideran que tener que demostrar una causa especial limita injustificablemente el derecho de la Sra. Arce Esparza a administrar sus bienes.

**17.** Los peticionarios argumentan que han satisfecho los requisitos de admisibilidad de la Comisión. Específicamente, en cuanto al requisito del agotamiento de los recursos internos, los peticionarios sostienen que están exceptuados de cumplir ese extremo en virtud del artículo 46(2)(a) o, en su defecto, que han agotado los recursos internos.

**18.** Los peticionarios afirman que están exceptuados de agotar la vía interna porque los dos recursos disponibles, el recurso de protección y el recurso de inaplicabilidad, son inadecuados. Ambos plantean como requisito previo para acceder al recurso que exista un proceso penal en curso en un tribunal inferior en que se esté aplicando la presunta ley inconstitucional contra la Sra. Arce Esparza. Ello significa que, para tener acceso al recurso, la Sra. Arce Esparza, primero, tendría que presentarse ante un juez y solicitar permiso para administrar sus propios bienes y ese permiso tendría que serle negado. Los peticionarios argumentan que esos recursos son inadecuados, por dos razones: primero, porque, al tener que pedir permiso al juez para administrar sus propios bienes, la Sra. Arce Esparza tendría que someterse precisamente a la discriminación que está impugnando. Segundo, porque estos recursos no atienden a la alegación de la Sra. Arce Esparza de que los artículos impugnados, aún en ausencia de aplicación directa por un juez para impedirle vender sus bienes, son violatorios de sus derechos.

**19.** Como alternativa, los peticionarios argumentan que la Sra. Arce Esparza ha agotado los recursos internos. El 2 de agosto de 2001, la Sra. Arce Esparza interpuso un recurso de protección ante la Alta Corte de Apelaciones de Santiago, el cual fue desestimado el 6 de agosto de 2001. La Corte declaró que no hacía lugar a la apelación porque los hechos alegados estaban fuera del ámbito de ese recurso.<sup>6</sup> Los

---

6 En su decisión, la Alta Corte de Apelaciones de Santiago declaró que *“los hechos descritos en la presentación de fojas 1 sobre pasan los márgenes del procedimiento del recurso de protección, toda vez que se cuestionan las disposiciones de una ley, cuya aplicación, de conformidad con la Constitución Política del Estado, no es susceptible de impugnarse por esta vía...”* Véase nota de los peticionarios a la Comisión de fecha 27 de agosto de 2001 en que se cita a la Alta Corte de Apelaciones de Santiago.

peticionarios sostienen que esta negativa a su apelación prueba el agotamiento de los recursos internos.

## B. EL ESTADO

**20.** El Estado no ha controvertido la sustancia de las denuncias de los peticionarios. Por el contrario, argumenta que, primero, la legislación chilena protege los derechos de la Sra. Arce Esparza y, segundo, que la petición debe ser desestimada por no haber agotado los recursos internos.

**21.** El Estado chileno sostiene que la legislación chilena protege los derechos de la Sra. Arce Esparza. La Constitución de Chile protege el derecho a la igualdad ante la ley.<sup>7</sup> Además, la legislación chilena garantiza expresamente el derecho a la igualdad entre el hombre y la mujer. “hombres y mujeres son iguales ante la ley.”<sup>8</sup> Otra ley chilena garantiza expresamente el derecho de todos al pleno goce de sus derechos a la propiedad. “[Todos tienen] derecho de propiedad en sus diversas especies y sobre toda clase de bienes [de tal manera que] nadie puede ser privado de este derecho...”<sup>9</sup> Existe también una doctrina chilena según la cual toda ley anterior a la Constitución se considera tácitamente derogada cuando está en conflicto con las garantías constitucionales. En este caso —dice el Estado— el artículo 1749 es anterior a la Constitución, por lo cual, no debe aplicarse. Además, el Estado sostiene que quien quiera que trate de hacer cumplir esta ley contra una persona estará violando ese derecho individual y, cuando se viola un derecho individual, la persona perjudicada tiene acceso a recursos internos efectivos.

**22.** En este caso, el Estado afirma que la Sra. Arce Esparza tiene acceso a dos recursos efectivos: (1) el recurso de protección, y (2) el recurso de inaplicabilidad. En tanto los peticionarios caracterizan los recursos como ineficaces, el Estado considera que la Sra. Arce Esparza no los invocó debidamente. En el caso del recurso de protección, la razón de la denegación de la apelación fue que la víctima no impugnó una aplicación ilegal de la ley, como lo exige el recurso. En realidad, argumentó que las propias leyes violaban sus derechos. En el caso del recurso de inaplicabilidad, la presunta víctima aún no ha tratado de invocar este recurso o de satisfacer su requisito previo de que exista un proceso legal en un tribunal inferior en que la ley alegadamente inconstitu-

7 Constitución de la República de Chile, artículo 2, N° 2.

8 Artículo N° 19.611 del Código Civil de Chile, 16 de junio de 2001.

9 Artículo N° 24 del Código Civil de Chile, 16 de junio de 2001.

cional se está aplicando contra ella. Por tanto, el Estado entiende que los peticionarios no pueden argumentar que los recursos sean inadecuados hasta no haberlos invocado debidamente. El Estado alega también que el requisito del agotamiento no ha sido satisfecho porque los peticionarios, por su propia admisión, nunca invocaron el recurso de inaplicabilidad. El Estado sostiene que, por todas estas razones, no debe aceptarse la petición por no haberse agotado los recursos de la vía interna.

#### IV. ANÁLISIS DE LA ADMISIBILIDAD

##### A. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN *RATIONE PERSONAE*, *RATIONE MATERIAE*, *RATIONE TEMPORIS* Y *RATIONE LOCI*

**23.** De acuerdo con el artículo 44 de la Convención Americana, los peticionarios están autorizados a presentar denuncias ante la CIDH. En el caso presente, la presunta víctima nombrada en la petición es una persona cuyos derechos protegidos por la Convención el Estado se comprometió a respetar y garantizar. Con respecto al Estado, la Comisión observa que Chile es parte de la Convención Americana desde el 21 de agosto de 1990, fecha en que depositó el correspondiente instrumento de ratificación. Por tanto, la Comisión es competente *ratione personae* para examinar la petición.

**24.** La Comisión también es competente *ratione loci* para examinar la petición por cuanto en la misma se alega la violación de derechos protegidos por la Convención Americana, que habría ocurrido dentro del territorio de un Estado parte de ese instrumento internacional. La CIDH también tiene competencia *ratione temporis* puesto que la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos por la Convención Americana ya regía para el Estado cuando habrían ocurrido los hechos alegados. Por último, la Comisión tiene competencia *ratione materiae* por cuanto en la petición se denuncian violaciones de derechos humanos protegidos por la Convención Americana.

##### B. OTROS REQUISITOS DE LA ADMISIBILIDAD DE LA PETICIÓN

###### A. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS

**25.** El artículo 46 de la Convención Americana especifica que, para que un caso sea admitido, se requerirá “que se hayan interpuesto y agotado los recursos de juris-

dición interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos”. Este requisito existe para garantizar al Estado afectado la oportunidad de resolver las disputas dentro de su propio contexto legal. Pero, cuando, como cuestión de hecho o de derecho, no existen recursos internos efectivos, se exceptúa el requisito de agotarlos. El artículo 46(2) de la Convención especifica que esta excepción rige: si la legislación del Estado afectado no ofrece el debido proceso para la protección del derecho presuntamente violado; si la parte que alega la violación se vio obstaculizada en su acceso a los recursos internos, o si existió demora indebida en el pronunciamiento de la sentencia definitiva. En consecuencia, cuando el peticionario alega incapacidad para probar el agotamiento, el artículo 31 del Reglamento de la Comisión establece que se traslada al Estado la carga de probar qué recursos específicos quedan por ser agotados y de ofrecer una reparación del perjuicio alegado.

**26.** Los escritos de ambas partes coinciden en indicar dos recursos que se aplicarían a la situación denunciada, a saber el recurso de protección y el recurso de inaplicabilidad. Los peticionarios sostienen que ambos recursos son ineficaces, pues su invocación y agotamiento exigirían que las normas impugnadas primero fueran aplicada a través de una decisión judicial o proceso específicos en relación con la administración de los bienes de la Sra. Arce Esparza. Los peticionarios argumentan que la presunta víctima debe estar en condiciones de impugnar la constitucionalidad de las normas en cuestión, pues actualmente la afectan en términos de su carácter discriminatorio, sin tener que satisfacer ninguna otra condición. Agregan que, en su defecto, la interposición por la presunta víctima de un recurso de protección satisface plenamente el requisito del artículo 46 del agotamiento de la vía interna. El Estado, en suma, afirma que la aplicación de las normas en una situación concreta es un requisito procesal y que, una vez satisfecho, ambos recursos ofrecen todas las posibilidades de una reparación efectiva. En consecuencia, sostiene que la presunta víctima no invocó debidamente el recurso de protección según los requisitos aplicables, y no invocó absolutamente el recurso de inaplicabilidad, por lo cual no ha satisfecho los requisitos del artículo 46.

**27.** Al analizar el requisito del agotamiento de los recursos internos, la Comisión observa primero que la situación denunciada refiere al efecto de las normas impugnadas en los derechos de la presunta víctima. La afirmación básica es que las normas violan los derechos de la Sra. Arce Esparza a no sufrir discriminación y a la igual protección de la ley simplemente por estar vigentes. La Comisión observa que

la jurisprudencia del sistema confirma que las distinciones de la ley basadas en una condición personal pueden de por sí, sin que medie acción alguna de aplicación, dar lugar a responsabilidad de parte del Estado por no observar las obligaciones respecto de la igualdad y la no discriminación.<sup>10</sup> En el caso presente, ninguno de los recursos disponibles permite a la Sra. Arce Esparza impugnar directamente las normas contestadas en tanto afectan sus derechos por su simple vigencia. Ambos recursos exigen que la presunta víctima se someta a ulteriores aplicaciones de las normas para poder impugnarlas. Por tanto, la Comisión concluye que los recursos internos disponibles son inadecuados y que, en consecuencia, los peticionarios quedan exceptuados de agotar los recursos internos, según el artículo 46 de la Convención Americana.

**28.** Además, las disposiciones del artículo 46 requieren que la sustancia de la situación denunciada ante la Comisión haya sido planteada ante la justicia interna. Como lo reitera la jurisprudencia del sistema, no es necesario agotar todos los recursos teórica o formalmente disponibles, sino aquellos adecuados y efectivos para reparar la situación denunciada. Como se indicó, las partes concurren en que existen dos posibles recursos aplicables. Aunque los peticionarios sostienen que ninguno ofrecía la posibilidad de una reparación realmente efectiva, la Sra. Arce Esparza invocó el recurso de protección como medio de procurar una reparación ante la justicia interna. La sustancia de sus denuncias fue llevada a la justicia, pero la acción fue desestimada por no impugnar una decisión o proceso judicial concreto referido a la legislación impugnada. La Sra. Arce Esparza interpuso así su denuncia ante la justicia interna por la vía de uno de los recursos que el Estado señala como válido. En principio, una vez que el peticionario ha presentado una denuncia ante la justicia por la vía de un recurso válido, no es necesario que siga invocando y agotando otros recursos, y el Estado no ha explicado por qué el recurso de inaplicabilidad ofrecería una reparación diferente o mejor de la situación denunciada.<sup>11</sup> En consecuencia,

10 Véase CIDH, Informe N° 4/01, Caso 11.625, María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala), 19 de enero de 2001, en general y en el párr. 39; Corte IDH, *Responsabilidad internacional por la promulgación y aplicación de leyes en violación de la Convención (Arts. 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994, Ser. A N° 14, párr. 43.

11 Como se indica en el artículo 31(3) del Reglamento de la Comisión, el Estado que alegue el no agotamiento de los recursos internos tiene la carga de demostrar qué recursos quedan disponibles y efectivos. Conforme a ese artículo y a la jurisprudencia aplicable, la parte que alega el no agotamiento debe plantear alegaciones específicas, y no genéricas, respecto de los recursos disponibles y de su efectividad. Las alegaciones del Estado con respecto a la justificación para invocar otro recurso, sujeto a las mismas condiciones del invocado y desestimado, han sido genéricas. Véase CIDH, Informe N° 72/01, Caso 11.804, Juan Angel Greco (Argentina), 10 de octubre de 2001, Párr. 49; Informe N° 52/97, Caso 11.218, Arges Sequeira Mangas (Nicaragua), *Informe Anual de la 1997*, párr. 95. Por el principio de que la invocación y el agotamiento de un recurso aplicable es, en principio, suficiente, véase, por ejemplo, Corte Europea de Derechos Humanos, *McCann y otros c. Reino Unido*, 18984/91, 3 de septiembre de 1993.

la Comisión concluye también que los peticionarios agotaron los recursos internos conforme lo requiere el artículo 46.

#### B. PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA PETICIÓN

**29.** De acuerdo con el artículo 46(1)(b) de la Convención, las peticiones deben ser presentadas dentro del plazo para ser admitida, a saber, dentro de los seis meses a partir de la fecha en que la parte denunciante haya sido notificada de la sentencia definitiva a nivel interno.

**30.** Según consta en el expediente en poder de la Comisión, en el caso presente la notificación de la desestimación del recurso de protección fue recibida por la Sra. Arce Esparza el 6 de agosto de 2001, y la petición fue recibida por la Secretaría el 30 de enero de 2002. De modo que la Comisión concluye que la petición satisface el requisito de presentación en plazo.

#### C. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y *RES JUDICATA*

**31.** El artículo 46(1) (c) dispone que la admisión de las peticiones está sujeta al requisito de que la materia “no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional” y el artículo 47(d) de la Convención estipula que la Comisión no admitirá una petición que “sea sustancialmente la reproducción de petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional”. En el caso presente, las partes no han indicado, ni surge del trámite, la existencia de alguna de estas circunstancias para la inadmisibilidad.

#### D. CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

**32.** El artículo 47(b) de la Convención Americana dispone que no se admitirán las alegaciones que no señalen hechos que tiendan a establecer una violación. El Estado se ha opuesto a la admisibilidad de la presente petición argumentando, en esencia, que la protección constitucional del derecho a la igualdad está por encima las distinciones potencialmente incompatibles establecidas en la legislación impugnada, y que la petición no es completa porque no se ha impedido que la presunta víctima administre sus bienes.

**33.** Que la situación denunciada caracterice o no una violación de los derechos de la Sra. Arce Esparza protegidos por la Convención Americana es materia de la etapa de examen de los méritos. Pero, con respecto a la cuestión de la caracterización, la Comisión desea reiterar que la existencia de una legislación que incluya distinciones basadas en la condición personal puede de por sí caracterizar una posible violación. “[Una norma que despojara de algunos de sus derechos a una parte de la población, en razón, por ejemplo, de su raza, automáticamente lesiona a todos los individuos de esa raza.”<sup>12</sup> A este respecto, la Comisión concluye, en el caso presente, que los peticionarios han establecido denuncias que, de ser congruentes con otros requisitos y de demostrarse su veracidad, podrían tender a establecer la violación de los derechos protegidos por los artículos 1, 2, 17, 21, 24 y 25 de la Convención Americana. En conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Convención Americana, respecto de la interpretación y aplicación, la Comisión se referirá a los términos de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en la medida pertinente como fuente de derecho para interpretar los derechos y obligaciones del Estado en virtud de la Convención Americana.

## V. CONCLUSIONES

**34.** La Comisión concluye que es competente para examinar el caso presente y que la petición es admisible, de acuerdo con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana.

**35.** Sobre la base de los argumentos de hecho y de derechos expresados, y sin prejuzgar sobre los méritos del caso,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,  
Decide:

1. Declarar admisible el presente caso con respecto a la presunta violación de los derechos reconocidos en los artículos 1, 2, 17, 21, 24 y 25 de la Convención Americana.
2. Notificar a las partes de esta decisión.
3. Continuar con el análisis de los méritos del caso.
4. Publicar el presente informe e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

---

<sup>12</sup> Corte IDH, OC-14/94, *supra*, párr. 43.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., al décimo día del mes de octubre del año de 2003.

(Firmado): Clare Kamau Roberts, Primer Vicepresidente; Susana Villaran, Segunda Vicepresidenta; y Comisionados Robert K. Goldman y Julio Prado Vallejo.

**Informe N° 25/04**  
**PETICIÓN 12.361**  
**ANA VICTORIA SÁNCHEZ VILLALOBOS Y OTROS**  
**Costa Rica**

*11 de marzo de 2004*

## I. RESUMEN

**1.** El 19 de enero de 2001, el Sr. Gerardo Trejos Salas (en adelante “el peticionario”) presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”, “la Comisión Interamericana” o “la CIDH”), contra la República de Costa Rica (en adelante “El Estado”, “Costa Rica”, “el Estado costarricense” o “el Estado de Costa Rica”), en la que alega la responsabilidad internacional del Estado costarricense por la sentencia número 2000-02306, del 15 de marzo de 2000, dictada por la Sala Constitucional de Costa Rica, que declaró la inconstitucionalidad del Decreto Presidencial número 24029-S, del 3 de febrero de 1995, que regulaba la práctica de la fecundación in vitro en ese país.

**2.** El peticionario alega que la referida sentencia viola los artículos 1, 2, 4, 5, 8, 11(2), 17, 24, 25, 26 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”), así como los artículos 3, 10 y 15 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “Protocolo de San Salvador”), y los artículos 1 y 7(h) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, (en adelante “Convención de Belém do Pará”) contra Ana Victoria Sánchez Villalobos; Fernando Salazar Portilla; Gretel Artavia Murillo, Miguel Mejía Carballo; Andrea Bianchi Bruno; German Alberto Moreno Valencia; Ana Cristina Castillo León; Enrique Acuña Cartín, Ileana Henchos Bolaños; Miguel Antonio Yamuni Zeledón; Claudia María Carro Maklouf; Víctor Hugo Sanabria León, Karen Espinoza Vindas; Héctor Jiménez Acuña; Maria del Socorro Calderón P.; Joaquina Arroyo Fonseca, Geovanni Antonio Vega, Carlos E. Vargas Solórzano, Julieta González Ledezma y Oriester Rojas Carranza, todos pacientes de los doctores Gerardo Escalante López y Della Ribas (en adelante denominados “las supuestas víctimas”), y contra las empresas Costa Rica Ultrasonografía S.A. y el Instituto Costarricense de Fertilidad.

- 3.** En relación con la admisibilidad, el Estado alegó que la denuncia es infundada e improcedente y que debe ser considerada inadmisibile. Alegó también que la tardía individualización de las víctimas, así como la falta de legitimación ad *causam* de las víctimas primeramente individualizadas, es decir las empresas referidas *supra*, deberían indicar la inadmisibilidad de la petición. También alegó la falta de agotamiento de los recursos internos y el carácter extemporáneo de la petición en relación con las víctimas posteriormente identificadas.
- 4.** El peticionario, por su parte, alegó que las supuestas víctimas optaron por la confidencialidad porque tenían la perturbación de su vida privada. Posteriormente la Comisión recibió una comunicación firmada por los pacientes de los doctores Gerardo Escalante López y Delia Ribas en la que renunciaron a la confidencialidad.
- 5.** El peticionario alegó, asimismo, que debido al carácter vinculante de las resoluciones de la Sala Constitucional de Costa Rica no quedaba ningún recurso jurisdiccional interno por agotar.
- 6.** La Comisión, con base en el análisis de los argumentos presentados por ambas partes y de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención, decidió declarar admisible la petición en relación con las eventuales violaciones de los artículos 1, 2, 11, 17 y 24 de la Convención Americana y proseguir con el análisis del fondo del asunto.

## II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

- 7.** El día 6 de febrero de 2001 la Comisión acusó recibo de la comunicación del peticionario e informó la apertura del caso número 12.361, de acuerdo con las normas del Reglamento de la Comisión vigente en esa fecha. El mismo 6 de febrero las partes pertinentes de la petición fueron transmitidas al Estado, al que se le solicitó que presentara informaciones sobre el caso dentro del plazo de 90 días.
- 8.** El 4 de mayo de 2001 la Comisión recibió la respuesta del Estado, en la cual este alegó la improcedencia de la acción, dado que la sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica está en total sintonía con la Convención Americana. El 1o de junio del mismo año la Comisión envió copia de la respuesta del Gobierno al peticionario con la solicitud de que formulara sus comentarios.
- 9.** El 12 de junio de 2001 la Comisión recibió los comentarios del peticionario a la respuesta del Gobierno costarricense. En la misma fecha esas observaciones fueron enviadas al Estado.

**10.** El 18 de julio de 2001 el Gobierno envió nuevas observaciones sobre el caso, alegando que la petición de autos no debería ser admitida por no existir víctimas individualizadas y asimismo, por falta de legitimación ad *causam* de las víctimas que habían sido individualizadas, es decir, las empresas Costa Rica Ultrasonografía S.A. y el Instituto Costarricense de Fertilidad. Estas informaciones fueron transmitidas al peticionario el 23 de julio de 2001.

**11.** El 2 de octubre de 2002 la Comisión acusó recibo de la comunicación del peticionario fechada de 25 de septiembre de 2002, en la que el peticionario solicitó que se uniera la admisibilidad con el fondo, de acuerdo con el artículo 37(3) del Reglamento de la Comisión, y declaró que renunciaba al procedimiento de solución amistosa. En seguida se enviaron nuevamente al peticionario las partes pertinentes de la respuesta del Estado del 18 de julio de 2001, que habían sido enviadas por la Comisión primeramente el día 23 de julio de 2001, dándose un plazo de respuesta de 15 días.

**12.** En la misma fecha fueron enviadas las partes pertinentes de la comunicación del peticionario del 25 de septiembre de 2002 al Estado, al que se concedió un plazo de 30 días para responder a las mismas. El 29 de enero de 2003 la Comisión acusó recibo de las observaciones del 30 de octubre de 2002 enviadas por el Estado, que en la misma fecha fueron transmitidas al peticionario. El peticionario respondió el 24 de diciembre de 2002 y el 23 de enero de 2003.

**13.** En las referidas comunicaciones las supuestas víctimas se identificaron y otorgaron poderes al peticionario para que las representara ante esta Comisión. Reiteraron la posición del peticionario de que no se habían identificado por temor de que su vida privada se viera perturbada. También reiteraron su pedido de que se uniera la admisibilidad con el fondo de acuerdo con el artículo 37(3) de la Convención. Esas observaciones fueron transmitidas al Estado el 11 de marzo de 2003, y el Estado respondió a las mismas el 27 de mayo de 2003, informando su oposición a la unión de la admisibilidad con el fondo.

**14.** El 10 de octubre de 2003 se recibió una comunicación del peticionario en la cual se solicitó ampliación de la petición a fin de incluir los artículos 1, 2, 5, 8, 11(2), 24, 25 y 26 de la Convención Americana, así como los artículos 3, 10 y 15 del Protocolo de San Salvador. Esta comunicación fue recibida el 10 de octubre de 2003 y sus partes pertinentes fueron transmitidas al Estado el 25 de noviembre de 2003, otorgándose un plazo de 60 días para la respuesta.

**15.** El 23 de enero de 2004 se recibió la respuesta del Gobierno a la ampliación de la petición. En dicha comunicación el Estado solicitó la declaración de inadmisibilidad de la petición por los motivos antes mencionados, es decir por falta de legitimación de las partes y falta de caracterización de las violaciones alegadas. Al mismo tiempo adujo la extemporaneidad de la petición y la falta de agotamiento de los recursos internos en relación con las víctimas posteriormente individualizadas.

### III. POSICIÓN DE LAS PARTES

#### A. POSICIÓN DEL PETICIONARIO

**16.** El peticionario señala que el día 3 de febrero de 1995 fue firmado un Decreto Presidencial en Costa Rica, con el número 24029-S, que autorizaba la práctica de la fecundación in vitro en ese país, y regulaba su ejercicio. Sostiene que el modelo establecido en ese decreto se diferenciaba del de otros países, pues solamente se aplicaba a matrimonios; prohibía la inseminación de más de seis óvulos y disponía que todos los embriones debían ser depositados en el útero materno, estando prohibido el congelamiento, preservación o descarte de embriones.

**17.** El peticionario señala que el 15 de marzo de 2000, la Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de Costa Rica, a través de la sentencia número 2000.02306, se pronunció sobre una acción de inconstitucionalidad, anulando el Decreto Presidencial 24049-S por considerar inconstitucional la práctica de la fecundación in vitro en el país tal como la regulaba ese instrumento jurídico. Destaca que la Sala Constitucional fundamentó su decisión en el hecho de que la técnica de la fecundación in vitro, tal como era practicada en la época, implicaba una elevada pérdida de embriones, directamente causada por la manipulación consciente y voluntaria de células reproductoras.

**18.** El peticionario alega que la técnica de la fecundación in vitro, tal como era regulada en Costa Rica, no representaba un atentado contra la vida. Sostiene, basándose en estudios médicos, que no todo embrión humano evoluciona hasta el nacimiento y destaca que los porcentajes de éxito en la gestación a través del proceso natural y de la fecundación in vitro son semejantes.

**19.** El peticionario cuestiona la personalidad jurídica del embrión conforme a lo establecido en la sentencia de inconstitucionalidad de la Sala Constitucional de Costa

Rica. A tal efecto se refiere a los artículos 31 y 1004 del Código Civil costarricense y argumenta que aunque exista la protección al feto, ella no es absoluta, ya que está condicionada a su nacimiento con vida.

**20.** El peticionario sostiene la relatividad del derecho a la vida. Alega que aunque se trate de un derecho fundamental, está sujeto a limitaciones cuando se contraponen a la tutela de otros derechos fundamentales. Presenta la situación de autos en tal contexto, afirmando que se está protegiendo un derecho incondicionalmente y así desconociendo otros derechos.

**21.** El peticionario amplía su tesis sobre la relatividad de la protección de la vida desde la concepción. Afirma que la Convención Americana prevé esta relatividad al expresar en su artículo 4 que la vida debe ser protegida por la Ley, en general, desde el momento de la concepción. Agrega que, por lo tanto, ese derecho debe ser analizado a la luz del artículo 32 de la Convención, que estipula la correlación entre los derechos.

**22.** El peticionario alega que la prohibición de la práctica de la fecundación in vitro en Costa Rica, importa discriminación y un tratamiento desigual entre enfermos, violando de esta forma los artículos 1 y 24 de la Convención Americana. Sostiene que la prohibición imposibilita el tratamiento de las personas que padecen esterilidad o infertilidad, siendo que al mismo tiempo se permite utilizar avances científicos y tecnológicos para el tratamiento tendiente a la cura o alivio de otras enfermedades. En este sentido también alega que la prohibición de la práctica de la fecundación in vitro implica una violación al derecho a la salud dispuesto en el artículo 10 del Protocolo de San Salvador y a la integridad física, psicológica y moral protegida en el artículo 5 de la Convención Americana.

**23.** El peticionario también alega que el Estado de Costa Rica violó el artículo 17 de la Convención Americana a través de la prohibición de la técnica de la fecundación in vitro cuando negó a hombres y mujeres que padecen infertilidad o esterilidad la posibilidad de fundar o constituir una familia. Agrega que por el mismo motivo el Estado de Costa Rica habría violado el artículo 15(2) del Protocolo de San Salvador.

**24.** El peticionario alega que la prohibición de la práctica de la fecundación in vitro en Costa Rica constituye asimismo, una intromisión arbitraria y abusiva en la vida privada y familiar de personas que necesitan y desean someterse al referido procedimiento médico para poder fundar una familia, violando así el artículo 11(2)

de la Convención Americana. Agrega que debido a la naturaleza del juicio de inconstitucionalidad las supuestas víctimas no pudieron hacer valer sus derechos ni ser oídas, lo que según alega es una violación a sus garantías judiciales establecidas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

**25.** El peticionario además alega la violación de los artículos 1 y 7(h) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”. El peticionario observa que la prohibición de la práctica de la fecundación in vitro en Costa Rica causó grave daño o sufrimiento psicológico a las supuestas víctimas, en especial a las mujeres, y sostiene que el Estado costarricense no tomó medidas efectivas para prevenir o responder a estas violaciones. Destaca que hay una presión muy fuerte, especialmente sobre las mujeres, de procrear, y que la falta de tratamiento prolonga y agrava el sufrimiento emocional causado por esa presión.

**26.** El peticionario señala que inicialmente no había individualizado a las supuestas víctimas pues éstas habían optado por la confidencialidad a fin de no ser objeto de injerencia en su vida privada. Además sostuvo que la identidad de las víctimas solamente sería revelada si así lo solicitaba la Comisión. No obstante, en sus últimas comunicaciones, como se señaló anteriormente, el peticionario presentó una lista firmada por las supuestas víctimas, quienes manifestaron que otorgaban poder al peticionario para que las representara ante la Comisión.

**27.** El peticionario solicita que la Comisión declare que la prohibición de la práctica de la fecundación in vitro en Costa Rica viola los artículos 1, 2, 4, 5, 8, 11(2), 17, 24, 25, 26 y 32 de la Convención Americana; también los artículos 3, 10 y 15 del Protocolo de San Salvador y los artículos 1 y 7(h) de la Convención de Belém do Pará. Solicita también que las supuestas víctimas tengan derecho a una justa indemnización por los perjuicios que les fueron causados, en especial en lo que atañe a las que tuvieron que desplazarse al extranjero a fin de realizar la fertilización y las que debido a su edad avanzada quedaron imposibilitadas de tener hijos aunque la práctica llegue a ser declarada permisible en el futuro.

**28.** El peticionario también solicita que se considere víctima a la empresa que adquirió los equipos médicos necesarios para practicar la fecundación in vitro en Costa Rica y que no pudieron hacer uso de los mismos debido a la prohibición emanada de la Sala Constitucional.

## B. POSICIÓN DEL ESTADO

**29.** El Estado alega que desde el punto de vista biológico y legislativo es posible establecer que desde el momento en que se determine que existe vida se impone el deber de protegerla. Agrega que no importa que esta vida se haya materializado en un ser humano visible, sino que, por el contrario, esa protección debe darse desde su existencia, por precoz que sea su forma. En ese sentido afirma que con la fecundación se inicia el desarrollo de una vida humana, que debe ser protegida.

**30.** El Estado sostiene que aunque el Decreto Ejecutivo 24029-S disponga que todos los óvulos fertilizados deben ser implantados en el útero materno, estando prohibida su eliminación o preservación, la simple manipulación de embriones para que solamente uno sobreviva significa la muerte de otros embriones. Sostiene que si bien ocurren muertes dentro del útero materno debido a circunstancias naturales, no se acepta que esas muertes fuesen previsibles como resultado de manipulación humana. Agrega que el problema no se limita al número de vidas humanas perdidas, sino que está ligado principalmente a su previsibilidad.

**31.** El Estado rebate el argumento del peticionario de que el embrión carece de personalidad jurídica. Para ello el Estado utiliza argumentos legislativos, como la disposición del artículo 31 del Código Civil costarricense, que protege el derecho a la vida desde 300 días antes del su nacimiento.

**32.** Adicionalmente el Estado alega que la técnica de la fecundación in vitro no representa un caso de tratamiento de emergencia para salvar una vida. Sostiene que la infertilidad o la esterilidad no deben ser consideradas enfermedades, pues no equivalen a una alteración de la salud de una persona, sino una condición biológica o consecuencia de una enfermedad. En ese sentido afirma que la fecundación in vitro no es un tratamiento de emergencia ni cura para una enfermedad, pues no resuelve sus causas. Afirma que se trata de un recurso artificial que procura superar esa condición biológica. Concluye que se estaría jugando con vidas humanas al practicarla, por lo cual esa interpretación sería contraria a los derechos que protegen la vida en el derecho interno costarricense.

**33.** El Estado también alega que la autorización de la fecundación in vitro en Costa Rica estaría violando no solamente la protección del derecho a la vida reconocida en la Convención Americana, sino también otros instrumentos de Derecho Internacional de los derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y

Políticos y la Convención sobre los Derechos del Niño, que reconocen la necesidad de protección especial del niño tanto antes como después del nacimiento.

**34.** El Estado sostiene que el principio de igualdad y no discriminación no propone que se dé un tratamiento idéntico a cada situación médica diversa, sino que requiere que se consideren las particularidades de cada caso concreto a fin de proporcionar la intervención médica adecuada. Destaca que en el tratamiento al que pueden ser sometidas las personas con infertilidad o esterilidad debe estar limitado por las disposiciones de la Constitución y del ordenamiento internacional de protección de los derechos humanos.

**35.** En relación con el derecho de fundar una familia, el Estado alega que aunque exista un derecho a tener hijos y fundar una familia, esos derechos tienen como límite valores superiores, como el derecho de todos los seres humanos, sin distinción, a la protección de su vida. A este respecto menciona el principio de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos y afirma que no se puede sacrificar algunos derechos en aras de otros.

**36.** Sobre la correlación entre los derechos, el Estado afirma que este principio establece que todo derecho tiene sus límites, que son determinados por los derechos de los otros. En su propio interés afirma que el derecho de los embriones implica un límite a los derechos de los demás, inclusive de los matrimonios a tener hijos o de los científicos a experimentar con embriones.

**37.** En cuanto a la alegada violación a la vida privada, el Estado sostiene el principio de que la práctica de la fecundación in vitro no constituye un asunto privado que sea inofensivo para la convivencia social. Agrega que tal como está establecida, la técnica actual de la fecundación in vitro contraría el orden público, la moral y las buenas costumbres, porque viola el derecho a la vida, de lo que surge el interés legítimo del Estado en intervenir.

**38.** En cuanto a la alegada violación de garantías judiciales y protección judicial, el Estado señala que el proceso de constitucionalidad, en Costa Rica, prevé en los artículos 81 y 83 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional la publicación de un aviso, por tres veces consecutivas, en el Boletín Judicial, haciendo saber que se ha incoado una acción constitucional, lo que se realiza a los efectos de llevar a conocimiento público la iniciación del proceso a fin de que los legítimamente interesados puedan participar en él.

**39.** Adicionalmente el Estado declara que la jurisprudencia constitucional es vinculante, pero no para la propia Sala, que podría eventualmente revocar la decisión si existiesen criterios suficientes que lo justificaran. Alega, por lo tanto, que las reclamaciones de las supuestas víctimas no fueron analizadas por tribunales nacionales, por lo que aduce falta de agotamiento de recursos internos y extemporaneidad de la petición, en virtud de la tardía individualización de las supuestas víctimas.

**40.** En relación con la alegación del peticionario de que la sentencia de la Sala Constitucional costarricense sería una forma de violencia contra la mujer, El Estado afirma que se trata de una interpretación extensiva de la letra de la Convención de Belém do Pará, apartada del espíritu de ese instrumento, y sostiene que de la petición de que se trata no se desprende ningún acto de violencia contra la mujer o falta de diligencia que provoque esa violencia. Alega que el sufrimiento causado por el problema de la infertilidad a hombres y mujeres no tiene nexo causal alguno con el Estado costarricense.

**41.** En lo referente a la admisibilidad, el Estado alega la falta de legitimación *ad causam* del peticionario, que no individualizó a las víctimas en el estado procesal adecuado y sin señalar la relación de las supuestas víctimas con el caso de que se trata. También alega la falta de legitimación *ad causam* en relación con las empresas Costa Rica Ultrasonografía S.A. y el Instituto Costarricense de Fertilidad, por no ser personas físicas y por lo tanto no estar protegidas por la Convención Americana.

**42.** A ese mismo respecto, el Estado alega también que la petición es infundada e improcedente en cuanto no expone hechos que caractericen una violación de los derechos humanos contemplados en la Convención Americana.

#### IV. ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD

##### A. COMPETENCIA *RATIONE PERSONAE*, *RATIONE MATERIAE*, *RATIONE TEMPORIS*, *RATIONE LOCI* DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA

###### A. COMPETENCIA *RATIONE PERSONAE*

**43.** El artículo 44 de la Convención Americana y el 23 del Reglamento de la CIDH estipulan que “cualquier persona o grupo de personas” están facultadas para presentar peticiones ante la CIDH, referentes a supuestas violaciones de la Convención Americana.

**44.** El Estado de Costa Rica alega que la individualización de las supuestas víctimas ocurrió muy tardíamente, y agrega que no se mencionó la relación entre las supuestas víctimas y los hechos denunciados en la petición. Por lo tanto solicita la declaración de falta de competencia *ratione personae*, dado que en la petición inicial no se presentaron verdaderas víctimas individualizadas. El Estado también alega falta de competencia *ratione personae* de la Comisión en lo que atañe a las empresas Costa Rica Ultrasonografía S.A. y el Instituto Costarricense de Fertilidad. El peticionario, sin embargo, alega que sólo envió una lista de las supuestas víctimas en su comunicación del 24 de diciembre de 2002 porque ellas habían optado por la confidencialidad pues temían una injerencia de la prensa en su vida privada.

**45.** Los requisitos de admisibilidad de una denuncia deben ser estudiados, en general, en el momento en que la Comisión se pronuncia sobre la admisibilidad.<sup>13</sup> Por lo tanto, el momento de la presentación de la denuncia y el de la declaración sobre admisibilidad son distintos. El artículo 33 del Reglamento de la CIDH, por ejemplo, faculta a la Comisión a solicitar al peticionario que complete los requisitos omitidos en la petición cuando la Comisión estima que la “petición es inadmisibles o está incompleta”.<sup>14</sup>

**46.** Aceptar el argumento del Estado costarricense de que la mencionada denuncia sería inadmisibles porque no fueron individualizadas las víctimas en la petición inicial, a pesar de que lo hayan sido posteriormente implicaría una decisión formalista contraria a la protección de los derechos humanos consagrados en la Convención, y colocaría a las supuestas víctimas en estado de indefensión. La Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó que “es un principio comúnmente aceptado que el sistema procesal es un medio para alcanzar la justicia y que ésta no puede ser sacrificada en aras de meras formalidades”.

**47.** Del mismo modo, la falta de individualización de las víctimas nada modificaría el conocimiento por parte del Estado costarricense de la situación descrita en la denuncia, toda vez que ella se dio en relación con una sentencia de la Sala Constitucional de Costa Rica a partir de la cual se prohibió la práctica de la fecundación *in vitro* en el país.

---

13 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N°. 28/98, Caso 11.625 (“Maria Eugenia Morales de Sierra”), 6 de marzo de 1998, Guatemala, Informe Anual 1997.

14 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N°. 52/00, Casos N°. 11.830 y 12.038 (“Trabajadores Cesados del Congreso”), Perú, 15 de junio de 2000, Informe Anual 2000.

**48.** La Comisión entiende que posee competencia *ratione personae* porque las personas de que se trata se encuentran comprendidas en la definición de persona del artículo 1(2) de la Convención.

**49.** En relación con las empresas Costa Rica Ultrasonografía S.A. e Instituto Costarricense de Fertilidad, la Comisión ratifica su práctica y doctrina establecidas en los casos Banco del Perú,<sup>15</sup> Tabacalera Boquerón,<sup>16</sup> Mevopal, S.A.<sup>17</sup> y Bendeck-Cohdinsa,<sup>18</sup> en que declara que no tiene competencia *ratione personae* para analizar una petición presentada ante la Comisión por una persona jurídica por estar éstas excluidas de los sujetos a los cuales la Convención otorga protección. La presente petición no posee elementos que justifiquen la modificación de la jurisprudencia de la Comisión.

**50.** En consecuencia, a los efectos de la admisibilidad, la Comisión decide que tiene competencia *ratione personae* con relación con las supuestas víctimas arriba citadas y no la posee en relación con las empresas Costa Rica Ultrasonografía S.A. y el Instituto Costarricense de Fertilidad.

#### B. COMPETENCIA *RATIONE MATERIAS*

**51.** Al respecto, la Comisión observa que la petición denuncia la supuesta violación de derechos protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en especial en sus artículos 1, 2, 4, 5, 8, 11(2), 17, 24, 25, 26 y 32.

**52.** La petición también denuncia violaciones de los artículos 3, 10 y 15 del Protocolo de San Salvador. La CIDH observa que aunque carezca de competencia para establecer violaciones de los referidos artículos del Protocolo de San Salvador, tendrá en cuenta las normas referentes a la obligación de no discriminación, al derecho a la salud y al derecho a la constitución y protección de la familia en su análisis sobre el mérito de ese caso, conforme a lo Establecido en los artículos 26 y 29 de la Convención Americana.

15 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 10/91, Caso 10.169, (“Banco del Perú”), Informe Anual 1990-1991. En este caso la Comisión reconoció su competencia para proteger los derechos de un individuo cuya propiedad es expropiada, pero no para proteger “los derechos de personas jurídicas”, tales como empresas o instituciones bancarias. Ídem., párrafo 2.

16 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 47/97 (“Tabacalera Boquerón”), 16 de octubre de 1997, Paraguay, Informe Anual 1997.

17 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 39/99 (“Mevopal, S.A.”), 11 de marzo de 1999, párrafo 20, Argentina, Informe Anual 1998.

18 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 106/99 (Bendeck-Cohdinsa), 27 de septiembre de 1999, párrafos 17 y sig., Honduras, Informe Anual 1999.

**53.** Con respecto a las alegada violación de los artículos 1 y 7(h) de la Convención de Belém do Pará, la Comisión observa que, conforme al artículo 12 del mismo instrumento se pueden presentar peticiones a la CIDH en las que se alegue la violación del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará por un Estado parte. Dichas peticiones serán consideradas por la Comisión de conformidad con sus normas de procedimiento y los requisitos para la presentación y consideración de peticiones establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Estatuto y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.<sup>19</sup>

**54.** En consecuencia, si los hechos denunciados se comprobaren, podrían constituir violaciones a derechos humanos protegidos en la Convención Americana. Por tal motivo la Comisión se considera competente para examinar la denuncia.

#### C. COMPETENCIA *RATIONE TEMPORIS*

**55.** La Comisión tiene igualmente competencia *ratione temporis*, porque los hechos alegados en la petición tuvieron lugar cuando la obligación de respetar y garantizar los derechos establecidos en la Convención ya se encontraba en vigor para el Estado de Costa Rica.<sup>20</sup>

#### D. COMPETENCIA *RATIONE LOCI*

**56.** Por último, La Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, ya que en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana, que tuvieron lugar dentro del territorio de un Estado parte del mencionado tratado.

### B. OTROS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LA PETICIÓN

#### A. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS

**57.** El peticionario menciona que el 15 de marzo de 2000 la Sala Constitucional Costarricense, en una acción de inconstitucionalidad, dictó una sentencia que anu-

19 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 73/01, Caso 12.350, MZ, 10 de octubre de 2001, Bolivia, Informe Anual 2001, párrafo 24.

20 Costa Rica ratificó la Convención Americana el 8 de abril de 1970, y el 2 de junio de 1980 presentó en la Secretaría General de la OEA el instrumento de reconocimiento de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de acuerdo con los artículos 45 y 62 de la Convención.

laba el Decreto Ejecutivo número 24029-S, del 3 de febrero de 1995, prohibiendo por lo tanto la práctica de la fecundación in vitro en el Estado de Costa Rica. Esa sentencia fue notificada a las partes el día 11 de octubre de 2000.

**58.** El peticionario alega que no procede ningún otro recurso contra esta decisión, con excepción del de ampliación o aclaración, conforme el artículo 11(2) de la Ley de Jurisdicción Constitucional de Costa Rica, que prevé que las sentencias, autos o providencias de la jurisdicción constitucional son irrecurribles. Por los motivos arriba referidos el peticionario alega que se han agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme el artículo 46(1) (a) de la Convención Americana.

**59.** El Estado alega que no hubo agotamiento de los recursos del derecho interno, pues las reclamaciones de las supuestas víctimas individualizadas no fueron analizadas por tribunales nacionales. El Estado señala que la jurisprudencia constitucional en Costa Rica es vinculante, pero no para la Sala Constitucional, que podría eventualmente revocar la decisión si hubieren fundamentos suficientes que lo justificasen.

**60.** La Comisión entiende que hay una decisión definitiva y vinculante de la más alta instancia judicial de Costa Rica sobre los hechos denunciados, en la cual se declaró la inconstitucionalidad de la práctica de la fecundación in vitro, tal como la regulaba el Decreto Presidencial número 24029-S. Este hecho no es controvertido por el Estado de Costa Rica. En ese sentido, la Comisión estima que no hay necesidad de que se efectúen mecánicamente trámites formales sobre los mismos hechos para que se cumpla una mera formalidad.

**61.** La Comisión afirmó reiteradamente que no basta que el Estado alegue la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos para que ella prospere. Conforme a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un Estado que invoca esa excepción debe también identificar los recursos internos a agotar y probar su eficacia en tales circunstancias.<sup>21</sup>

**62.** La Comisión recuerda que la Corte Interamericana de Derechos Humanos también estableció que la mera existencia de recursos internos no implica la obligación de que ellos sean agotados, pues deben ser adecuados y efectivos. Para que sean adecuados es necesario que su función, dentro del derecho interno, sea idónea para

---

21 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987, Serie C, N° 1, párrafo 88.

proteger la situación jurídica infringida. Recurso eficaz, a su vez, es el que permite producir el resultado para el que fue establecido.

**63.** El Estado de Costa Rica mencionó los recursos jurisdiccionales internos que todavía se encontraban disponibles para el peticionario, pero no probó su eficacia. Por lo tanto, la CIDH considera agotados dichos recursos.

#### B. PLAZO DE PRESENTACIÓN

**64.** La sentencia definitiva de la Sala Constitucional fue dictada el 15 de marzo de 2000 pero el peticionario alega que las partes recién fueron notificadas de la decisión en octubre de 2000. El artículo 46(1) (b) establece que la petición debe ser “presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto perjudicado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva”.

**65.** El peticionario presentó la petición el 19 de enero de 2001, es decir, dentro del plazo de seis meses establecido por el artículo 46(1) (b) de la Convención Americana.

#### C. DUPLICIDAD DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONALES

**66.** La Comisión entiende, de acuerdo con las informaciones contenidas en los autos, que el asunto no se encuentra pendiente de otro procedimiento de acuerdo internacional ni ha sido previamente decidido por éste u otro organismo internacional. Considera, por lo tanto, que han sido satisfechos los requisitos de los artículos 46(1) (c) y 47(d) de la Convención Americana.

#### D. CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

**67.** En el presente caso, el peticionario ha presentado una lista de víctimas individualizadas, mujeres y hombres en busca de un tratamiento para la esterilidad, y ha alegado que las acciones del Estado encaminadas a prohibir el acceso a uno de los tratamientos existentes constituye una violación de los artículos 1, 2, 4, 5, 8, 11(2), 17, 24, 25, 26 y 32 de la Convención Americana, artículos 3, 10 y 15 del Protocolo de San Salvador, y artículos 1 y 7 de la Convención de Belém do Pará.

**68.** La Comisión observa que las alegaciones del peticionario en relación a los derechos de las personas nombradas como víctimas se refieren principalmente a los

artículos 1, 2, 11, 17 y 24 de la Convención Americana. En particular, el artículo 17(2) de la Convención establece que “se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención.” Desarrollos en el derecho internacional que se retrotraen a la Conferencia de Teherán, al Programa de Acción del Cairo, y la Plataforma de Acción de Beijing, han reconocido el derecho de las parejas y de los individuos: de decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de sus hijos y de disponer de la información, la educación y los medios necesarios para hacerlo, y el derecho de alcanzar los más altos niveles de salud sexual y reproductiva. También se incluye el derecho a adoptar todas las decisiones relativas a la procreación, sin discriminación, coacción, ni violencia, según lo establecido en los instrumentos de derechos humanos (Conferencia Internacional Sobre la Población y el Desarrollo, Cairo, 1994).

**69.** En la etapa de fondo, la Comisión examinará el derecho general de fundar una familia establecido en la Convención Americana y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, así como en muchas constituciones, junto con el derecho a la protección de la vida privada y familiar, a la luz de las cuestiones planteadas en la petición bajo estudio. Estos derechos no son absolutos; el problema particular a ser examinado es si la acción estatal encaminada a restringir el acceso a medidas que favorecen la planificación familiar y la procreación, son compatibles con las disposiciones antes referidas de la Convención Americana. En este sentido, la denuncia no es manifiestamente infundada de acuerdo con la Convención.

**70.** El peticionario no ha proporcionado un fundamento fáctico o jurídico que demuestre como los hechos denunciados han afectado los derechos de las víctimas adultas individualizadas protegidos por los artículos 4 y 32 de la Convención Americana; ni ha proporcionado suficientes fundamentos para que se hayan caracterizado violaciones a los artículos 5, 8 y 25 de la Convención Americana, o al artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. Las alegaciones hechas en relación con el Protocolo de San Salvador pudieran ser tomadas en consideración al interpretar las obligaciones del Estado conforme al artículo 26 de la Convención Americana, en la medida en que fuera pertinente al revisar el fondo del asunto, pero los artículos invocados del protocolo no son directamente justiciables bajo el sistema de peticiones individuales.

## V. CONCLUSIONES

**71.** Por las razones anteriormente expuestas, la Comisión considera que tiene competencia para entender en el presente caso y que, de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana, la petición es admisible, en los términos anteriormente expuestos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible la presente denuncia en cuanto a las supuestas violaciones de derechos protegidos en los artículos 1, 2, 11, 17 y 24<sup>22</sup> de la Convención Americana.
2. Declarar inadmisibles la presente denuncia en cuanto a las empresas Costa Rica Ultrasonografía S.A. y el Instituto Costarricense de Fertilidad.
3. Declarar inadmisibles la presente denuncia en cuanto a los artículos 4, 5, 8, 25, 26 y 32 de la Convención Americana, los artículos 3, 10 y 15 del Protocolo de San Salvador y los artículos 1 y 7(h) de la Convención de Belem do Pará.
4. Notificar la presente decisión a las partes.
5. Continuar con el análisis de fondo de la cuestión.
6. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la Ciudad de Washington, D.C., a los 11 días del mes de marzo de 2004.

(Firmado): José Zalaquett, Presidente; Clare K. Roberts, Primer Vicepresidente; Susana Villarán, Segunda Vicepresidenta; Comisionados Evelio Fernández Arévalo, Paulo Sergio Pinheiro, Freddy Gutiérrez Trejo y Florentín Meléndez.

---

<sup>22</sup> Los Comisionados José Zalaquett, Evelio Fernández y Freddy Gutiérrez votaron contra la inclusión del artículo 24 de la Convención por entender que los hechos alegados no tienden a caracterizar una violación de dicha disposición.

**Informe N° 16/05**  
**Petición 281/02**  
**CLAUDIA IVETTE GONZÁLEZ**  
**México**

*24 de febrero de 2005*

## I. RESUMEN

**1.** El 6 de marzo de 2002 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión Interamericana” o “la CIDH”) recibió una denuncia en la que se alega la responsabilidad internacional de los Estados Unidos Mexicanos (“el Estado”) por las irregularidades en la investigación de lo sucedido a Claudia Ivette González, quien desapareció el 10 de octubre de 2001 en Ciudad Juárez, estado de Chihuahua, y fue hallada asesinada el 6 de noviembre del mismo año. La petición fue presentada por Josefina González Rodríguez, madre de la presunta víctima, y por Rosario Acosta y Jorge Alberto Gaytán en representación de la “Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana” (en adelante, conjuntamente, “los peticionarios”).

**2.** Los peticionarios alegan que los hechos denunciados configuran la violación de los artículos 8 (incisos a, c, d y h) y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”); de los artículos XIV y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (“Declaración Americana”). Alegan igualmente que se configura la violación de varias disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la “Convención Americana”): obligación de respetar y garantizar todos los derechos (artículo 1); obligación de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2); derecho a la libertad personal (artículo 7); derecho a la protección de la honra y la dignidad (artículo 11) y derecho a la protección judicial (artículo 25); y que se han cumplido todos los requisitos de admisibilidad previstos en dicho instrumento internacional. Por su parte, el Estado mexicano sostiene que las actuaciones judiciales en el caso demuestran su voluntad de garantizar el respeto de los derechos humanos de toda persona y que no se han agotado los recursos internos. En consecuencia, el Estado solicita a la Comisión Interamericana que declare inadmisibile la petición.

**3.** Sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, la CIDH concluye en este informe que el caso es admisible, pues reúne los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. Por lo tanto, la Comisión Interamericana decide notificar la decisión a las partes y continuar con el análisis de fondo relativo a la supuesta violación de los artículos 2, 4, 5, 7, 8, 11 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1(1) del instrumento internacional citado; y de los artículos 7, 8 y 9 de la Convención de Belém do Pará; y decide igualmente publicar el presente informe.

## II. TRÁMITE ANTE LA CIDH

**4.** La petición fue presentada el 6 de marzo de 2002 con una comunicación de la Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana. Luego del estudio inicial sobre el trámite, con base en el artículo 30 de su Reglamento la CIDH transmitió las partes pertinentes de la petición al Estado con fecha 29 de mayo de 2002 y fijó el plazo de dos meses para que éste presentara sus observaciones. El 2 de agosto de 2002 el Estado solicitó una prórroga para presentar dichas observaciones, que fue concedida por la Comisión Interamericana hasta el 29 de agosto de 2002. Con fecha 30 de agosto de 2002 se recibió la nota del Estado que contiene las observaciones sobre la petición. Esta información se trasladó a los peticionarios el 23 de septiembre de 2002 con el plazo de un mes para que presentaran sus observaciones.

## III. POSICIONES DE LAS PARTES SOBRE LA ADMISIBILIDAD

### A. LOS PETICIONARIOS

**5.** Los peticionarios imputan responsabilidad al Estado por “irregularidades e inconsistencias” en la investigación de los hechos referentes a la desaparición y posterior muerte de Claudia Ivette González. La señora Josefina González Rodríguez manifiesta lo siguiente:

1. El día 11 de octubre que fui a reportarla como perdida a la Procuraduría de Justicia no me aceptaron el reporte “por ser ya muy tarde”. Fue hasta el día 12 que pude levantar el acta.
2. Mi familia, conocidos y otras personas cercanas, tuvimos que hacer rastreos en el lugar donde se encontró el cuerpo por nuestra cuenta, ya que la Policía Judicial no tomó cartas en el asunto durante las casi cuatro semanas desde su desaparición.

3. La entonces Fiscal Especial para Homicidios de Mujeres, Sully Ponce, a pesar de tener la responsabilidad de agilizar estos casos, en un encuentro con ella me dijo que estaban haciendo lo posible por encontrarla, pero que “delante del caso de mi hija, había muchos más”, por tanto debía esperar indefinidamente.
4. A mí y a mi hija Mayela solamente nos tomaron pruebas de sangre para el ADN, cuyos resultados, nos dijeron, estarían en un mes. Es la fecha que no hemos recibido los resultados.
5. A cuatro semanas de la desaparición de mi hija, cuando me la entregaron, lo único que recibí fue una bolsa de huesos. Me resultó extraño que en menos de un mes, su cuerpo se corrompiera de esa manera. La Fiscal Zulema Bolívar me dijo que sí era posible, dado que el cuerpo “pudo haber sido maltratado por animales, lluvia o tierra”.
6. Desde el momento en que me entregaron el cuerpo de mi hija, las autoridades se desligaron del caso, dándolo por cerrado.
7. Después de cuatro meses del hallazgo del cuerpo de mi hija, nuevamente el domingo 24 y lunes 25 de febrero del año 2002, familiares, amigos y gente de grupos solidarios hicimos un rastreo en el lugar donde fueron localizadas mi hija y otras siete jovencitas, encontrando tres pertenencias intactas de mi hija Claudia Ivette. Las autoridades encargadas de realizar la investigación justificaron este hecho diciendo que esos objetos habían sido colocados ahí “por familiares de los dos (supuestos) asesinos”.

**6.** Con base en lo anterior, la señora González Rodríguez considera que las autoridades gubernamentales “no han hecho todo lo que podían hacer para esclarecer la muerte de mi hija y dar una explicación clara y verídica sobre esta violación” y que “la ineficiencia en las investigaciones demuestra la poca voluntad del gobierno para esclarecer estos crímenes y prevenirlos”. Entre otras medidas de carácter general, solicita que la CIDH establezca la responsabilidad de las autoridades por tales hechos y que “se pronuncie enérgicamente para que termine el clima de impunidad y violación a los derechos humanos [de las mujeres] en el estado de Chihuahua, especialmente en Ciudad Juárez”.

**7.** Respecto al agotamiento de recursos internos, los peticionarios sostienen que se aplica la excepción prevista en el artículo 46(2) (b) de la Convención Americana, ya que el caso permanecía abierto en la jurisdicción interna hasta la fecha en que presentaron la petición a la Comisión Interamericana. Afirma además la señora

González Rodríguez que carece de documentos para sustentar la petición, ya que le fueron negados, y que la mayoría de las copias que le entregaron las autoridades “no tienen nada que ver con el caso de mi hija y otras, no se aprecia su contenido”. Manifiesta por último su disposición de comparecer a la CIDH para sustentar la petición.

## B. EL ESTADO

**8.** En respuesta a la denuncia, el Estado mexicano sostiene primeramente que “el reporte sobre desaparición de personas no fue levantado por la señora Josefina González Rodríguez, sino por la hermana de Claudia Ivette González,<sup>1</sup> de nombre Mayela Banda González. Luego hace referencia a los testimonios como “hecho[s] que supone[n] que las autoridades actuaron con prontitud ante la desaparición de Claudia Ivette González”. Sobre el tercero de los párrafos de la petición citados *supra*, el Estado “ni lo afirma ni lo niega, por ser un argumento de índole subjetivo”.

**9.** La dilación en los resultados de los estudios de ADN, de acuerdo al Estado, “no obedece a ningún tipo de negligencia por parte de la autoridad ministerial local, sino al proceso que dichos peritajes requieren” y que hasta la fecha de dichas observaciones “no se han entregado los resultados, mismos que se harán del conocimiento de la CIDH y de la propia peticionaria”. En cuanto al párrafo quinto de la respuesta de los peticionarios, el Estado mexicano se abstiene de responder y “sólo hace alusión al hecho de que ya se ha realizado la necropsia, estudios de craneometría y odontológicos”.

**10.** Además, el Estado sostiene que “en ningún momento y bajo ninguna circunstancia el hecho de entregar el cuerpo de una persona asesinada presupone que el caso haya sido cerrado, lo que tampoco ocurre siquiera cuando se ejercita la acción penal en contra de algún supuesto responsable”.<sup>2</sup> Agrega que las autoridades mexicanas “han redoblado esfuerzos con el fin de agotar todas las hipótesis que conlleven a localizar y comprobar la probable responsabilidad de los sujetos activos que dieron muerte a las ocho mujeres víctimas”. Considera además el Estado que las investigaciones han sido eficientes en la medida en que hay siete personas que están compur-

---

1 El Estado mexicano sostiene:

Por lo que se refiere al contenido del punto segundo, ése se desvirtúa con los testimonios de Juana González Flores, Ana Isabel Juárez Valencia, Aidé Navarrete García, Armando Velazco Fernández, Verónica Hernández Estrada, Efrén Ámese, Juan Antonio Martínez Jacobo, Víctor Hugo Hernández Domínguez y Jesús Moisés Cuellar Juárez, entre los días 12 y 25 de octubre de 2001.

Comunicación del Estado mexicano de 30 de agosto de 2002, pág. 1.

2 Ídem.

gando penas y que “en el caso concreto no se ha escatimado en recursos materiales y humanos para resolverlo de igual manera”.

**11.** El Estado mexicano afirma que “en ningún momento se ha minimizado la problemática que viven las mujeres en Ciudad Juárez” sino que por el contrario, se han celebrado reuniones entre las autoridades y representantes de la sociedad civil en las que “se ha estudiado la posibilidad de establecer los mecanismos adecuados que inhiban la gestación de este tipo de lamentables sucesos”. El Estado menciona igualmente las acciones que ha llevado adelante el Gobierno del Estado de Chihuahua para atender la situación de las mujeres en Ciudad Juárez, así como las medidas adoptadas para apoyar el trabajo de la Fiscalía Especial para los Asesinatos de Mujeres en Ciudad Juárez, y la reestructuración de la Unidad de Atención a Víctimas y Personas Desaparecidas “con el fin de optimizar los recursos humanos y eficientar el servicio” (sic).

**12.** La información antes mencionada, en opinión del Estado, debe tenerse en cuenta para “corroborar[r] la voluntad política del Gobierno mexicano para garantizar el respeto a los derechos humanos de todo individuo”. Alega además que debe considerarse el criterio establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de previo agotamiento de recursos internos, regla que “permite al Estado resolver el problema según su derecho interno antes de verse enfrentado a un proceso internacional”.

**13.** En suma, el Estado mexicano pide que la Comisión Interamericana valore el esfuerzo realizado por las autoridades para esclarecer las muertes de mujeres en Ciudad Juárez; que “reconozca la transparencia como elemento primordial en las actuaciones ministeriales derivadas de las supuestas irregularidades en la investigación sobre la muerte de Claudia Ivette González”; y que, oportunamente, declare inadmisibles la petición “en virtud de que no se cumple con los requisitos establecidos para ello por la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

#### IV. ANÁLISIS

##### A. COMPETENCIA *RATIONE PERSONAE*, *RATIONE MATERIAE*, *RATIONE TEMPORIS* Y *RATIONE LOCI* DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA

**14.** Los peticionarios se encuentran facultados por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar denuncias ante la CIDH. La petición señala como pre-

sunta víctima a una persona individual, respecto a quien México se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana. En lo concerniente al Estado, México es parte en la Convención Americana desde el 24 de marzo de 1981, fecha en que se depositó el respectivo instrumento de ratificación; es igualmente parte en la Convención de Belém do Pará desde el 12 de noviembre de 1998. Por lo tanto, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición.

**15.** La CIDH tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana y la Convención de Belém do Pará que habrían tenido lugar dentro del territorio de México, Estado parte en dicho tratado. Asimismo, la Comisión Interamericana goza de competencia *ratione temporis* puesto que la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana y en la Convención de Belém do Pará ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos alegados en la petición. Finalmente, la Comisión es competente *ratione materiae*, debido a que en la petición se denuncian violaciones de derechos humanos protegidos por la Convención Americana y la Convención de Belém do Pará.

**16.** Con respecto a los alegatos sobre violaciones de la Declaración Americana, en atención a lo dispuesto en los artículos 23 y 49 de su Reglamento, la Comisión goza, en principio, de competencia *ratione materiae* para examinar violaciones de los derechos consagrados por dicha Declaración.<sup>3</sup> Sin embargo, la CIDH ha establecido previamente<sup>4</sup> que una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, es dicho instrumento —no la Declaración— el que pasa a ser la fuente específica del derecho que aplicará la Comisión Interamericana, siempre que en la petición se aleguen violaciones de derechos sustancialmente idénticos consagrados en los dos instrumentos<sup>5</sup> y que no medie una situación de continuidad.<sup>6</sup>

3 Ver igualmente la interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dentro del Marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89, 14 de julio de 1989, Corte IDH (Ser. A) N° 10 (1989), párr. 41.

4 Ver CIDH, Amílcar Menéndez y otros, *supra* nota 1, párr. 41.

5 Opinión Consultiva OC-10/89, *supra*, párr. 46.

6 La CIDH ha establecido que tiene competencia para examinar violaciones de la Declaración y de la Convención siempre que se verifique la violación continuada de los derechos protegidos por ambos instrumentos. Ver, por ejemplo, CIDH, Informe Anual 1987-88, Resolución 26/88, Caso 10.190, Argentina; y CIDH, Informe Anual 1998, Informe 38/99, Argentina, párr. 13.

## B. OTROS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LA PETICIÓN

### 1. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS

**17.** El artículo 46(1) (a) de la Convención Americana dispone que la admisibilidad de una petición presentada ante la Comisión está sujeta al requisito de “que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos”. El artículo 46(2) de la Convención establece tres supuestos en los que no se aplica la regla del agotamiento de los recursos internos: a) que no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; b) que no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; y c) que haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

**18.** Las partes en el presente asunto sostienen una controversia sobre el agotamiento de los recursos internos en México, por lo que corresponde a la Comisión Interamericana pronunciarse al respecto. El Estado sostiene que no se ha cumplido tal requisito convencional; los peticionarios, por su parte, invocan la aplicabilidad de la excepción a dicha regla que se refiere a los casos en que no se les permite el acceso a los recursos internos o se les impide agotarlos.

**19.** Cuando un Estado alega que no se han agotado los recursos de la jurisdicción interna, tiene a su cargo señalar cuáles deben agotarse y demostrar su efectividad.<sup>7</sup> En tal caso, pasa a los peticionarios la carga procesal de demostrar que dichos recursos fueron agotados o que se configura alguna de las excepciones del artículo 46(2) de la Convención Americana.

**20.** En el asunto aquí analizado, el Estado mexicano se limita a sostener que no se han agotado los recursos internos y presenta información acerca de acciones adop-

---

<sup>7</sup> Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia sobre excepciones preliminares citada, párr. 88. Ver igualmente, Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 2, párr. 8; Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 3, párr. 90; Caso Gangaram Panday, Excepciones Preliminares, Sentencia de 4 de diciembre de 1991, Serie C No.12, párr. 38; Caso Neira Alegría y Otros, Excepciones Preliminares, Sentencia de 11 de diciembre de 1991, Serie C No.13, párr. 30; Caso Castillo Páez, Excepciones Preliminares, Sentencia de 30 de enero de 1996, Serie C No. 24, párr. 40; Caso Loayza Tamayo, Excepciones Preliminares, Sentencia de 31 de enero de 1996, Serie C No. 25, párr. 40; Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (Art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, Serie A No.11, párr. 41.

tadas para atender el problema de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.<sup>8</sup> Menciona igualmente, de manera general, algunas de las diligencias efectuadas en el expediente de Claudia Ivette González, más no presenta información específica que lleve a concluir que el recurso está revestido de la idoneidad y efectividad que requieren los parámetros internacionales en materia de derechos humanos.

**21.** Sin entrar a analizar los argumentos desarrollados por las partes acerca de la presunta violación de las garantías judiciales y protección judicial, la Comisión Interamericana observa de manera preliminar que, a la fecha de aprobación de este informe, han transcurrido casi tres años y medio desde la fecha en que desapareció Claudia Ivette González y dicho hecho fue denunciado a las autoridades competentes. Conforme a la información disponible a la CIDH, aún luego de haberse localizado sus restos mortales, no se han esclarecido completamente los hechos denunciados ni se ha determinado si hay responsabilidad imputable a funcionarios gubernamentales, como fue denunciado por los peticionarios; y el Estado no ha proporcionado información específica sobre medidas adoptadas o avances en la investigación o procesamiento de presuntos responsables.

**22.** Asimismo, la Comisión Interamericana observa que los peticionarios alegan que los hechos del presente caso se dan en un contexto de numerosos asesinatos y desapariciones forzadas de mujeres en Ciudad Juárez, que son seguidas de impunidad por razones imputables a las autoridades.

**23.** A la luz de todo lo expresado más arriba, y de las constancias del expediente de este asunto, la Comisión Interamericana establece —a efectos de la admisibilidad— que se ha verificado un retardo injustificado en la decisión de los órganos jurisdiccionales mexicanos respecto a los hechos denunciados. En consecuencia, la CIDH aplica al presente asunto la excepción al agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna prevista en el artículo 46(2) (c) de la Convención Americana.

---

8 El Estado mexicano ha presentado igualmente información de carácter general sobre la situación de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez en audiencias convocadas para tal efecto, y en informes periódicos remitidos a la CIDH; algunos de ellos contienen menciones al presente caso. Por ejemplo, el “Noveno informe del Gobierno de México a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las mujeres en Ciudad Juárez (agosto – septiembre de 2003, 118º período ordinario de sesiones” contiene una mención en un cuadro del anexo 4.1 “Relación de víctimas con información sobre el proceso de investigación, móvil y en su caso, sentencia”. Asimismo, el “Segundo Informe de la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con los homicidios de mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua” de octubre de 2004, alude a este caso en la página 93, como parte del proceso o causa penal 74/04; el mismo informe menciona el caso en la página 105, como parte de la indagatoria PGR/UEDO/176/2003. Cabe destacar que se trata de simples referencias al caso, no de alegatos jurídicos, y que por otra parte no fueron presentados como parte del trámite respectivo.

## 2. PLAZO DE PRESENTACIÓN

**24.** Con relación al requisito contemplado en el artículo 46(1)(b) de la Convención, conforme al cual la petición debe ser presentada dentro del plazo de seis meses a partir de que la víctima sea notificada de la decisión definitiva que haya agotado los recursos internos, la Comisión considera que tampoco resulta exigible el cumplimiento de tal plazo, toda vez que la petición fue presentada dentro del plazo razonable mencionado en el artículo 32(2) de su Reglamento para los casos en los cuales no se ha dictado sentencia firme con anterioridad a la presentación de la petición.

## 3. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONALES

**25.** El expediente de la petición no contiene información alguna que pudiera llevar a determinar que el presente asunto se hallase pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional o que haya sido previamente decidido por la Comisión Interamericana. Por lo tanto, la CIDH concluye que no son aplicables las excepciones previstas en el artículo 46(1)(d) y en el artículo 47(d) de la Convención Americana.

## 4. CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

**26.** Los alegatos de los peticionarios se refieren a presuntas violaciones al derecho al debido proceso, a la protección judicial, al reconocimiento de la honra y la dignidad personal y al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia garantizada, respectivamente, por la Convención Americana y la Convención de Belém de Pará. Por su parte, el Estado mexicano alega que no se cumplen los requisitos de admisibilidad, en particular invoca la regla de agotamiento de los recursos internos y sostiene que no se ha sustentado la denuncia de irregularidades judiciales.

**27.** No corresponde establecer en la presente etapa procesal si se violaron efectivamente la Convención Americana u otros instrumentos aplicables. A efectos de la admisibilidad, la CIDH debe determinar si se exponen los hechos que caracterizan una posible violación, como estipula el artículo 47(b) de la Convención Americana. El parámetro de apreciación de estos extremos es diferente del requerido para decidir sobre el fondo de una denuncia. La Comisión Interamericana debe realizar una evaluación *prima facie* para examinar si la denuncia fundamenta la aparente o potencial violación de un derecho garantizado por la Convención Americana. Este análisis tiene carácter sumario, y no implica prejuicio o avance de opinión sobre el fondo

de la controversia. La distinción entre el estudio correspondiente a la declaración sobre la admisibilidad y el requerido para determinar una violación se refleja en el propio Reglamento de la CIDH, que establece de manera claramente diferenciada las etapas de admisibilidad y fondo.

**28.** Los alegatos de los peticionarios se refieren a hechos que, de ser ciertos, caracterizarían violaciones de varios derechos garantizados por la Convención Americana y por la Convención de Belém do Pará. A pesar de que el Estado alega que no hay violación alguna, la CIDH estima que los hechos expuestos ameritan un examen de manera más precisa y completa de la petición en la etapa de fondo.

**29.** La CIDH considera que los hechos, en caso de resultar comprobados, caracterizarían violaciones de los derechos garantizados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1(1) de dicho instrumento.

**30.** Asimismo, la CIDH considera que los hechos expuestos caracterizarían posibles violaciones del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. El análisis de los alegatos referentes a las presuntas violaciones de los artículos 8 y 9 de la Convención de Belém do Pará dependerán de la conclusión de la CIDH respecto al artículo 7 del citado instrumento en la etapa de fondo.

**31.** Aunque los peticionarios no hayan invocado el artículo 4 de la Convención Americana, en virtud del principio *iura novit curia* la Comisión Interamericana admitirá alegatos referentes al derecho a la vida garantizado la Convención Americana, a fin de analizarlos en la etapa de fondo con relación al deber de garantía del artículo 1(1) consagrado en dicho instrumento internacional. En aplicación del mismo principio jurídico, la CIDH considera que los alegatos de hecho referentes al trato que presuntamente habrían recibido la madre y los familiares de Claudia Ivette González por parte de las autoridades mexicanas, podrían caracterizar la violación de los derechos protegidos en los artículos 5 y 11 de la Convención Americana en perjuicio de dichos familiares.

**32.** En cuanto a los artículos 2 y 7 de la Convención Americana invocados por los peticionarios, la CIDH considera que resultan admisibles, pero con la salvedad de que la determinación en la etapa de fondo sobre ambas disposiciones requerirá de información más clara, completa y detallada de cada una de las partes. Respecto al deber de adoptar disposiciones de derecho interno, la Comisión Interamericana

entiende que en este caso corresponde analizar en la etapa de fondo si el Estado cumplió con su obligación de tomar las medidas necesarias para asegurar la eficacia de los derechos protegidos en la Convención Americana. Particularmente, se analizará en dicha etapa si el Estado adoptó las medidas o políticas necesarias en la época de los hechos.

**33.** Respecto al derecho garantizado en el artículo 7 de la Convención Americana, dentro del contexto de hechos denunciados en Ciudad Juárez, y ante la falta de esclarecimiento de lo acontecido en este caso, cabe plantearse la posibilidad de que Claudia Ivette González hubiera estado privada de su libertad.

**34.** En consideración de todo lo anterior, la CIDH concluye que los peticionarios han acreditado *prima facie* los extremos requeridos en el artículo 47(b) de la Convención Americana.

## V. CONCLUSIONES

**35.** La Comisión Interamericana concluye que tiene competencia para conocer el fondo de este caso y que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible el presente caso en cuanto se refiere a presuntas violaciones de los derechos protegidos en los artículos 2, 4, 5, 7, 8, 11 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1(1) de dicho instrumento; y de los artículos 7, 8 y 9 de la Convención de Belém do Pará.
2. Notificar esta decisión a las partes.
3. Continuar con el análisis de fondo de la cuestión, y
4. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual para la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 24 días del mes de febrero de 2005.

(Firmado): Clare K. Roberts, Presidente; Susana Villarán, Primera Vicepresidenta; Paulo Sergio Pinheiro, Segundo Vicepresidente; Comisionados Evelio Fernández Arévalos, José Zalaquett, Freddy Gutiérrez y Florentín Meléndez.



**Informe N° 17/05**  
**Petición 282/02**  
**Admisibilidad**  
**ESMERALDA HERRERA MONREAL**  
**México**

*24 de febrero de 2005*

## I. RESUMEN

**1.** El 6 de marzo de 2002 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión Interamericana” o “la CIDH”) recibió una denuncia en la que se alega la responsabilidad internacional de los Estados Unidos Mexicanos (“el Estado”) por las irregularidades en la investigación de lo sucedido a Esmeralda Herrera Monreal, quien desapareció en Ciudad Juárez, estado de Chihuahua, el 29 de octubre de 2001 cuando tenía 15 años de edad; y fue hallada asesinada el 7 de noviembre del mismo año. La petición fue presentada por Irma Monreal, madre de la presunta víctima, y por la “Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana” (en adelante, conjuntamente, “los peticionarios”).

**2.** Los peticionarios alegan que los hechos denunciados configuran la violación de los artículos 8 (incisos a, c, d y h) y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”); de los artículos XIV y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (“Declaración Americana”). Alegan igualmente que se configura la violación de varias disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la “Convención Americana”): obligación de respetar y garantizar todos los derechos (artículo 1); obligación de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2); derecho a la libertad personal (artículo 7); derecho a la protección de la honra y la dignidad (artículo 11) y derecho a la protección judicial (artículo 25); y que se han cumplido todos los requisitos de admisibilidad previstos en dicho instrumento internacional. Por su parte, el Estado mexicano sostiene que las actuaciones judiciales en el caso demuestran su voluntad de garantizar el respeto de los derechos humanos de toda persona y que no se han agotado los recursos internos. En consecuencia, el Estado solicita a la Comisión Interamericana que declare inadmisibile la petición.

**3.** Sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, la CIDH concluye en este informe que el caso es admisible, pues reúne los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. Por lo tanto, la Comisión Interamericana decide notificar la decisión a las partes y continuar con el análisis de fondo relativo a la supuesta violación de los artículos 2, 4, 5, 7, 8, 11, 19 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1(1) del instrumento internacional citado; y de los artículos 7, 8 y 9 de la Convención de Belém do Pará; y decide igualmente publicar el presente informe.

## II. TRÁMITE ANTE LA CIDH

**4.** La petición fue presentada el 6 de marzo de 2002 con una comunicación de la Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana. Luego del estudio inicial sobre el trámite, con base en el artículo 30 de su Reglamento la CIDH transmitió las partes pertinentes de la petición al Estado con fecha 29 de mayo de 2002 y fijó el plazo de dos meses para que éste presentara sus observaciones. El 2 de agosto de 2002 el Estado solicitó una prórroga para presentar dichas observaciones, que fue concedida por la Comisión Interamericana hasta el 29 de agosto de 2002. Con fecha 30 de agosto de 2002 se recibió la nota del Estado que contiene las observaciones sobre la petición. Esta información se trasladó a los peticionarios el 23 de septiembre de 2002 con el plazo de un mes para que presentaran sus observaciones.

## III. POSICIONES DE LAS PARTES SOBRE LA ADMISIBILIDAD

### A. LOS PETICIONARIOS

**5.** Los peticionarios imputan responsabilidad al Estado por “irregularidades e inconsistencias” en la investigación de los hechos referentes a la desaparición y posterior muerte de Esmeralda Herrera Monreal. La señora Irma Monreal manifiesta que tales hechos consiste en lo siguiente:

1. No asumir la pronta búsqueda de mi hija al notificarles su desaparición, dándonos a nosotros la responsabilidad de buscarla;
2. Actuar descalificando a mi hija diciéndome que seguramente se había ido con el novio, cuando yo sabía que no tenía novio.
3. No tomar en cuenta datos ofrecidos por la propia familia para seguir líneas de investigación y para identificar el cuerpo, por ejemplo: no investigaron a un joven que fue él último en tener contacto con ella; e hicieron caso omiso

- de una fractura en la clavícula, basándose para la identificación del cuerpo de mi hija solamente en unas ropas.
4. Cada vez que acudí a pedir información sobre la búsqueda de mi hija, no me la daban y me mandaban a comprar el periódico para enterarme de las noticias.
  5. Al preguntar la causa de la muerte de mi hija el Subprocurador José Manuel Ortega Aceves me dijo que era “indefinida”. No me entregaron ningún documento de la autopsia.
- 6.** El cuerpo de mi hija, con solo ocho días de desaparecida, no tenía ni rostro ni cabello, asegurándome en la Judicial que los animales, el viento y la tierra lo habían destrozado. Sin embargo, el resto de su cuerpo estaba desnudo e intacto. Aun más, al momento de ser encontrado, estaba boca abajo.
- 7.** Al pasar el cuerpo al ataúd no permitieron que ningún familiar estuviera presente, diciéndonos que la ley no lo permitía. Sellaron la caja y no nos permitieron abrirla antes de enterrarla.
- 8.** A mí y al papá de Esmeralda nos tomaron pruebas de sangre y cabello para el ADN, asegurándonos que en un mes nos entregarían los resultados. A la fecha no hemos recibido nada.
- 9.** El Subprocurador José Manuel Ortega Aceves me aseguró queriendo convencerme que los dos responsables del asesinato de mi hija ya están en la cárcel, afirmación que no está debidamente comprobada por las autoridades y ante la cual yo tengo serias dudas porque no hay pruebas contundentes que lo aseguren ni lo desmientan.
- 10.** A partir de la entrega del cuerpo de mi hija las autoridades cerraron el caso sin entregarme el expediente ni un solo papel, a pesar de que yo con anterioridad los había solicitado. Hasta hace poco tiempo me entregaron un fólder lleno de hojas sin orden lógico, muchas de ellas repetidas y otras ilegibles, las cuales muestran la falta de seriedad en el seguimiento del caso, y manifiestan la negligencia e irregularidades en las investigaciones.
- 11.** Con base en lo anterior, la señora Monreal considera que las autoridades gubernamentales “no han hecho todo lo que podían hacer para esclarecer la muerte de mi hija” y que “la ineficiencia en las investigaciones demuestra la poca voluntad

del gobierno para establecer estos crímenes y prevenirlos”. Entre otras medidas de carácter general, solicita que la CIDH establezca la responsabilidad de las autoridades por tales hechos y que “se pronuncie enérgicamente para que termine el clima de impunidad y violación a los derechos humanos [de las mujeres] en el estado de Chihuahua, especialmente en Ciudad Juárez”.

**12.** Respecto al agotamiento de recursos internos, los peticionarios sostienen que se aplica la excepción prevista en el artículo 46(2)(b) de la Convención Americana, ya que el caso permanecía abierto en la jurisdicción interna hasta la fecha en que presentaron la petición a la Comisión Interamericana. Afirma además la señora Monreal que carece de documentos para sustentar la petición, ya que le fueron negados por las autoridades responsables de la investigación. Manifiesta por último su disposición de comparecer a la CIDH para sustentar la petición.

## B. EL ESTADO

**8.** En respuesta a la denuncia, el Estado mexicano sostiene primeramente que “el reporte sobre desaparición de Esmeralda Herrera Monreal se recibió al día siguiente de la fecha en que desapareció, es decir el 30 de octubre de 2001, y que ese mismo día se giró oficio a la Policía Judicial del Estado en el que se ordenó de inmediato proceder a su localización”.<sup>1</sup> Sobre el segundo y cuarto párrafo de la petición, citados *supra*, el Estado “se reserva su derecho de contestar...toda vez que se trata de señalamientos de índole subjetiva”.

**9.** Prosigue el Estado en sus observaciones: En referencia al punto tres, de acuerdo con los informes de la autoridad ministerial, del análisis de la averiguación previa consta que el 2 de noviembre de 2001 compareció Eduardo Chávez Marín, quien al parecer tuvo contacto con la víctima antes de su desaparición. Asimismo, por lo que respecta a la apreciación de la peticionaria en el sentido de que las autoridades se basaron únicamente en la ropa para lograr la identificación de Esmeralda Herrera Monreal, el hecho se desvirtúa por el resultado del peritaje realizado el 21 de noviembre de 2001, que consistió en un estudio forense en craneometría y odontología, cuya conclusión estableció una coincidencia en relación óseo facial. (sic)<sup>2</sup> De igual forma, el 16 de noviembre de 2001 acudieron voluntariamente Adrián Herrera

1 Comunicación del Estado mexicano de 30 de agosto de 2002, pág. 1.

2 Ídem.

Monreal y Antonio Herrera Rodríguez, hermano y padre de esmeralda, a reconocer el cadáver ante el Ministerio Público, como el de esmeralda Herrera Monreal.

En relación con los puntos quinto y sexto de las partes pertinentes, el Gobierno de México manifiesta que éstos son ciertos ya que, efectivamente, así consta en el certificado de la necropsia del 9 de noviembre de 2001, que emitió la Oficina Técnica de servicios Periciales, que establece la causa de muerte como “indefinida”. Por lo que hace al punto séptimo de las partes pertinentes, el Gobierno de México señala que no conoce con precisión que dicho evento efectivamente haya sucedido, por lo cual se abstiene de responder. En relación al punto octavo, el Gobierno mexicano desea aclarar que la tardanza en los resultados de la práctica de la diligencia de los estudios de ADN no obedece a ningún tipo de negligencia por parte de la autoridad ministerial local, sino al proceso que dichos peritajes requieren. Hasta el día de la fecha no se han entregado los resultados, una vez que se encuentren en poder de las autoridades ministeriales locales se harán del conocimiento de la CIDH. En lo relativo al punto noveno de la comunicación de los peticionarios, el Gobierno de México señala que efectivamente existen dos personas sujetas a proceso por el asesinato de las ocho mujeres encontradas en los operativos de los días 6 y 7 de noviembre de 2001, y será la autoridad judicial la que determine su situación. Con relación al punto décimo, se afirma que carece de validez ya que en ningún momento y bajo ninguna circunstancia el hecho de entregar el cuerpo de una persona asesinada presupone que el caso haya sido cerrado, lo que tampoco ocurre siquiera cuando se ejercita la acción penal en contra de algún presunto responsable.<sup>3</sup>

**10.** Agrega que las autoridades mexicanas “han redoblado esfuerzos con el fin de agotar todas las hipótesis que conlleven a localizar y comprobar la probable responsabilidad de los sujetos activos que dieron muerte a las ocho mujeres víctimas”. Considera además el Estado que “no debe perderse de vista que con relación a este caso, la autoridad logró aprehender a dos sujetos que aparecen como presuntos responsables de los homicidios” y que “actualmente están siendo procesados y se tiene conocimiento que el proceso está en la etapa probatoria”.<sup>4</sup>

**11.** El Estado mexicano afirma que “en ningún momento se ha minimizado la problemática que viven las mujeres en Ciudad Juárez” sino que por el contrario, se han celebrado reuniones entre las autoridades y representantes de la sociedad civil en las que “se ha estudiado la posibilidad de establecer los mecanismos adecuados que

---

3 Idem, págs. 1 y 2.

4 Idem, pág. 2.

inhiban la gestación de este tipo de lamentables sucesos”. El Estado menciona igualmente las acciones que ha llevado adelante el Gobierno del Estado de Chihuahua para atender la situación de las mujeres en Ciudad Juárez, así como las medidas adoptadas para apoyar el trabajo de la Fiscalía Especial para los Asesinatos de Mujeres en Ciudad Juárez, y la reestructuración de la Unidad de Atención a Víctimas y Personas Desaparecidas “con el fin de optimizar los recursos humanos y hacer eficiente el servicio”.

**12.** La información antes mencionada, en opinión del Estado, debe tenerse en cuenta para “corroborar[r] la voluntad política del Gobierno mexicano para garantizar el respeto a los derechos humanos de todo individuo”. Alega además que debe considerarse el criterio establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de previo agotamiento de recursos internos, regla que “permite al Estado resolver el problema según su derecho interno antes de verse enfrentado a un proceso internacional”.

**13.** En suma, el Estado mexicano pide que la Comisión Interamericana valore el esfuerzo realizado por las autoridades para esclarecer las muertes de mujeres en Ciudad Juárez; que “reconozca la transparencia como elemento primordial en las actuaciones ministeriales derivadas de las supuestas irregularidades en la investigación sobre la muerte de Esmeralda Herrera Monreal”; y que, oportunamente, declare inadmisibles las peticiones “en virtud de que no se cumple con los requisitos establecidos para ello por la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

#### IV. ANÁLISIS

##### A. COMPETENCIA *RATIONE PERSONAE*, *RATIONE MATERIAE*, *RATIONE TEMPORIS* Y *RATIONE LOCI* DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA

**14.** Los peticionarios se encuentran facultados por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar denuncias ante la CIDH. La petición señala como presunta víctima a una persona individual, respecto a quien México se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana. En lo concerniente al Estado, México es parte en la Convención Americana desde el 24 de marzo de 1981, fecha en que se depositó el respectivo instrumento de ratificación; es igualmente parte en la Convención de Belém do Pará desde el 12 de noviembre de 1998. Por lo tanto, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición.

**15.** La CIDH tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana y la Convención de Belém do Pará que habrían tenido lugar dentro del territorio de México, Estado parte en dicho tratado. Asimismo, la Comisión Interamericana goza de competencia *ratione temporis* puesto que la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos alegados en la petición. Finalmente, la Comisión es competente *ratione materiae*, debido a que en la petición se denuncian violaciones de derechos humanos protegidos por la Convención Americana y la Convención de Belém do Pará.

**16.** Con respecto a los alegatos sobre violaciones de la Declaración Americana, en atención a lo dispuesto en los artículos 23 y 49 de su Reglamento, la Comisión goza, en principio, de competencia *ratione materiae* para examinar violaciones de los derechos consagrados por dicha Declaración.<sup>5</sup> Sin embargo, la CIDH ha establecido previamente<sup>6</sup> que una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, es dicho instrumento —no la Declaración— el que pasa a ser la fuente específica del derecho que aplicará la Comisión Interamericana, siempre que en la petición se aleguen violaciones de derechos sustancialmente idénticos consagrados en los dos instrumentos<sup>7</sup> y que no medie una situación de continuidad.<sup>8</sup>

## B. OTROS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LA PETICIÓN

### 1. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS

**17.** El artículo 46(1)(a) de la Convención Americana dispone que la admisibilidad de una petición presentada ante la Comisión está sujeta al requisito de “que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos”. El artículo 46(2) de la Convención establece tres supuestos en los que no se aplica la regla del agotamiento de

5 Ver igualmente la interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dentro del Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89, 14 de julio de 1989, Corte IDH (Ser. A) No. 10 (1989), párr. 41.

6 Ver CIDH, Amílcar Menéndez y otros, *supra* nota 1, párr. 41.

7 Opinión Consultiva OC-10/89, *supra*, párr. 46.

8 La CIDH ha establecido que tiene competencia para examinar violaciones de la Declaración y de la Convención siempre que se verifique la violación continuada de los derechos protegidos por ambos instrumentos. Ver, por ejemplo, CIDH, Informe Anual 1987-88, Resolución 26/88, Caso 10.190, Argentina; y CIDH, Informe Anual 1998, Informe 38/99, Argentina, párr. 13.

los recursos internos: a) que no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; b) que no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; y c) que haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

**18.** Las partes en el presente asunto sostienen una controversia sobre el agotamiento de los recursos internos en México, por lo que corresponde a la Comisión Interamericana pronunciarse al respecto. El Estado sostiene que no se ha cumplido tal requisito convencional; los peticionarios, por su parte, invocan la aplicabilidad de la excepción a dicha regla que se refiere a los casos en que no se les permite el acceso a los recursos internos o se les impide agotarlos.

**19.** Cuando un Estado alega que no se han agotado los recursos de la jurisdicción interna, tiene a su cargo señalar cuáles deben agotarse y demostrar su efectividad.<sup>9</sup> En tal caso, pasa a los peticionarios la carga procesal de demostrar que dichos recursos fueron agotados o que se configura alguna de las excepciones del artículo 46(2) de la Convención Americana.

**20.** En el asunto aquí analizado, el Estado mexicano se limita a sostener que no se han agotado los recursos internos y presenta información acerca de acciones adoptadas para atender el problema de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.<sup>10</sup>

9 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia sobre excepciones preliminares citada, párr. 88. Ver igualmente, Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 2, párr. 8; Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 3, párr. 90; Caso Gangaram Panday, Excepciones Preliminares, Sentencia de 4 de diciembre de 1991, Serie C No.12, párr. 38; Caso Neira Alegria y Otros, Excepciones Preliminares, Sentencia de 11 de diciembre de 1991, Serie C No.13, párr. 30; Caso Castillo Páez, Excepciones Preliminares, Sentencia de 30 de enero de 1996, Serie C No. 24, párr. 40; Caso Loayza Tamayo, Excepciones Preliminares, Sentencia de 31 de enero de 1996, Serie C No. 25, párr. 40; Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (Art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, Serie A No.11, párr. 41.

10 El Estado mexicano ha presentado igualmente información de carácter general sobre la situación de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez en audiencias convocadas para tal efecto, y en informes periódicos remitidos a la CIDH; algunos de ellos contienen menciones al presente caso. Por ejemplo, el “Noveno informe del Gobierno de México a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las mujeres en Ciudad Juárez (agosto – septiembre de 2003, 118º período ordinario de sesiones” contiene una mención en un cuadro del anexo 4.1 “Relación de víctimas con información sobre el proceso de investigación, móvil y en su caso, sentencia”. Asimismo, el “Segundo Informe de la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con los homicidios de mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua” de octubre de 2004, alude a este caso en la página 93, como parte del proceso o causa penal 74/04; el mismo informe menciona el caso en la página 105, como parte de la indagatoria PGR/UEDO/176/2003. Cabe destacar que se trata de simples referencias al caso, no de alegatos jurídicos, y que por otra parte no fueron presentados como parte del trámite respectivo.

Menciona igualmente, de manera general, algunas de las diligencias efectuadas en el expediente de Esmeralda Herrera Monreal, más no presenta información específica que lleve a concluir que el recurso está revestido de la idoneidad y efectividad que requieren los parámetros internacionales en materia de derechos humanos.

**21.** Sin entrar a analizar los argumentos desarrollados por las partes acerca de la presunta violación de las garantías judiciales y protección judicial, la Comisión Interamericana observa de manera preliminar que, a la fecha de aprobación de este informe, han transcurrido casi tres años y medio desde la fecha en que desapareció Esmeralda Herrera Monreal y dicho hecho fue denunciado a las autoridades competentes. Conforme a la información disponible a la CIDH, aún luego de haberse localizado sus restos mortales, no se han esclarecido completamente los hechos denunciados ni se ha determinado si hay responsabilidad imputable a funcionarios gubernamentales, como fue denunciado por los peticionarios.

**22.** Asimismo, la Comisión Interamericana observa que los peticionarios alegan que los hechos del presente caso se dan en un contexto de numerosos asesinatos y desapariciones forzadas de mujeres en Ciudad Juárez, que son seguidas de impunidad por razones imputables a las autoridades.

**23.** A la luz de todo lo expresado más arriba, y de las constancias del expediente de este asunto, la Comisión Interamericana establece –a efectos de la admisibilidad– que se ha verificado un retardo injustificado en la decisión de los órganos jurisdiccionales mexicanos respecto a los hechos denunciados, y que los recursos internos han resultado ineficaces para solucionar en forma oportuna la situación denunciada. En consecuencia, la CIDH aplica al presente asunto la excepción al agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna prevista en el artículo 46(2)(c) de la Convención Americana.

## 2. PLAZO DE PRESENTACIÓN

**24.** Con relación al requisito contemplado en el artículo 46(1)(b) de la Convención, conforme al cual la petición debe ser presentada dentro del plazo de seis meses a partir de que la víctima sea notificada de la decisión definitiva que haya agotado los recursos internos, la Comisión considera que tampoco resulta exigible el cumplimiento de tal plazo, toda vez que la petición fue presentada dentro del plazo razonable mencionado en el artículo 32(2) de su Reglamento para los casos en los cuales no se ha dictado sentencia firme con anterioridad a la presentación de la petición.

### 3. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONALES

**25.** El expediente de la petición no contiene información alguna que pudiera llevar a determinar que el presente asunto se hallase pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional o que haya sido previamente decidido por la Comisión Interamericana. Por lo tanto, la CIDH concluye que no son aplicables las excepciones previstas en el artículo 46(1)(d) y en el artículo 47(d) de la Convención Americana.

### 4. CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

**26.** Los alegatos de los peticionarios se refieren a presuntas violaciones al derecho al debido proceso, a la protección judicial, al reconocimiento de la honra y la dignidad personal y al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia garantizada, respectivamente, por la Convención Americana y la Convención de Belém de Pará. Por su parte, el Estado mexicano alega que no se cumplen los requisitos de admisibilidad, en particular invoca la regla de agotamiento de los recursos internos y sostiene que no se ha sustentado la denuncia de irregularidades judiciales.

**27.** No corresponde establecer en la presente etapa procesal si se violaron efectivamente la Convención Americana u otros instrumentos aplicables. A efectos de la admisibilidad, la CIDH debe determinar si se exponen los hechos que caracterizan una posible violación, como estipula el artículo 47(b) de la Convención Americana. El parámetro de apreciación de estos extremos es diferente del requerido para decidir sobre el fondo de una denuncia. La Comisión Interamericana debe realizar una evaluación *prima facie* para examinar si la denuncia fundamenta la aparente o potencial violación de un derecho garantizado por la Convención Americana. Este análisis tiene carácter sumario, y no implica prejuicio o avance de opinión sobre el fondo de la controversia. La distinción entre el estudio correspondiente a la declaración sobre la admisibilidad y el requerido para determinar una violación se refleja en el propio Reglamento de la CIDH, que establece de manera claramente diferenciada las etapas de admisibilidad y fondo.

**28.** Los alegatos de los peticionarios se refieren a hechos que, de ser ciertos, caracterizarían violaciones de varios derechos garantizados por la Convención Americana y por la Convención de Belém do Pará. A pesar de que el Estado alega que no hay violación alguna, la CIDH estima que los hechos expuestos ameritan un examen de manera más precisa y completa de la petición en la etapa de fondo.

**29.** La CIDH considera que los hechos, en caso de resultar comprobados, caracterizarían violaciones de los derechos garantizados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1(1) de dicho instrumento.

**30.** Asimismo, la CIDH considera que los hechos expuestos caracterizarían posibles violaciones del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. El análisis de los alegatos referentes a las presuntas violaciones de los artículos 8 y 9 de la Convención de Belém do Pará dependerán de la conclusión de la CIDH respecto al artículo 7 del citado instrumento en la etapa de fondo.

**31.** Aunque los peticionarios no hayan invocado los artículos 4 o 19 de la Convención Americana, en virtud del principio *iura novit curia* la Comisión Interamericana admitirá alegatos referentes al derecho a la vida garantizado la Convención Americana, a fin de analizarlos en la etapa de fondo con relación al deber de garantía del artículo 1(1) y el deber de protección especial para la niñez consagrados en dicho instrumento internacional. En aplicación del mismo principio jurídico, la CIDH considera que los alegatos de hecho referentes al trato que presuntamente habrían recibido la madre y los familiares de Esmeralda Herrera Monreal por parte de las autoridades mexicanas, podrían caracterizar la violación de los derechos protegidos en los artículos 5 y 11 de la Convención Americana en perjuicio de dichos familiares.

**32.** En cuanto a los artículos 2 y 7 de la Convención Americana invocados por los peticionarios, la CIDH considera que resultan admisibles, pero con la salvedad de que la determinación en la etapa de fondo sobre ambas disposiciones requerirá de información más clara, completa y detallada de cada una de las partes. Respecto al deber de adoptar disposiciones de derecho interno, la Comisión Interamericana entiende que en este caso corresponde analizar en la etapa de fondo si el Estado cumplió con su obligación de tomar las medidas necesarias para asegurar la eficacia de los derechos protegidos en la Convención Americana. Particularmente, se analizará en dicha etapa si el Estado adoptó las medidas o políticas necesarias en la época de los hechos.

**33.** Respecto al derecho garantizado en el artículo 7 de la Convención Americana, dentro del contexto de hechos denunciados en Ciudad Juárez, y ante la falta de esclarecimiento de lo acontecido en este caso, cabe plantearse la posibilidad de que Esmeralda Herrera Monreal hubiera estado privada de su libertad.

**34.** En consideración de todo lo anterior, la CIDH concluye que los peticionarios han acreditado *prima facie* los extremos requeridos en el artículo 47(b) de la Convención Americana.

## V. CONCLUSIONES

**35.** La Comisión Interamericana concluye que tiene competencia para conocer el fondo de este caso y que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible el presente caso en cuanto se refiere a presuntas violaciones de los derechos protegidos en los artículos 2, 4, 5, 7, 8, 11, 19 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1(1) de dicho instrumento; y de los artículos 7, 8 y 9 de la Convención de Belém do Pará.
2. Notificar esta decisión a las partes.
3. Continuar con el análisis de fondo de la cuestión, y
4. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual para la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 24 días del mes de febrero de 2005.

(Firmado): Clare K. Roberts, Presidente; Susana Villarán, Primera Vicepresidenta; Paulo Sergio Pinheiro, Segundo Vicepresidente; Comisionados Evelio Fernández Arévalos, José Zalaquett, Freddy Gutiérrez y Florentín Meléndez.

**Informe N° 18/05**  
**Petición 283/02**  
**LAURA BERENICE RAMOS MONARREZ**  
**México**

*24 de febrero de 2005*

## I. RESUMEN

**1.** El 6 de marzo de 2002 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión Interamericana” o “la CIDH”) recibió una denuncia en la que se alega la responsabilidad internacional de los Estados Unidos Mexicanos (“el Estado”) por las irregularidades en la investigación de lo sucedido a Laura Berenice Ramos Monarrez, quien desapareció en Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, el 22 de septiembre de 2001 cuando tenía 17 años de edad; y cuyo cuerpo habría sido hallado entre el 6 y el 7 de noviembre del mismo año. La petición fue presentada por Benita Monarrez Salgado, madre de la presunta víctima, y por la “Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana” (en adelante, conjuntamente, “los peticionarios”).

**2.** Los peticionarios alegan que los hechos denunciados configuran la violación de los artículos 8 (incisos a, c, d y h) y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”); de los artículos XIV y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (“Declaración Americana”). Alegan igualmente que se configura la violación de varias disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la “Convención Americana”): obligación de respetar y garantizar todos los derechos (artículo 1); obligación de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2); derecho a la libertad personal (artículo 7); derecho a la protección de la honra y la dignidad (artículo 11) y derecho a la protección judicial (artículo 25); y que se han cumplido todos los requisitos de admisibilidad previstos en dicho instrumento internacional. Por su parte, el Estado mexicano sostiene que las actuaciones judiciales en el caso demuestran su voluntad de garantizar el respeto de los derechos humanos de toda persona y que no se han agotado los recursos internos. En consecuencia, el Estado solicita a la Comisión Interamericana que declare inadmisibles la petición.

**3.** Sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, la CIDH concluye en este informe que el caso es admisible, pues reúne los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. Por lo tanto, la Comisión Interamericana decide notificar la decisión a las partes y continuar con el análisis de fondo relativo a la supuesta violación de los artículos 2, 4, 5, 7, 8, 11, 19 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1(1) del instrumento internacional citado; y de los artículos 7, 8 y 9 de la Convención de Belém do Pará; y decide igualmente publicar el presente informe.

## II. TRÁMITE ANTE LA CIDH

**4.** La petición fue presentada el 6 de marzo de 2002 con una comunicación de la Red Ciudadana de No Violencia y por la Dignidad Humana. Luego del estudio inicial sobre el trámite, con base en el artículo 30 de su Reglamento la CIDH transmitió las partes pertinentes de la petición al Estado con fecha 29 de mayo de 2002 y fijó el plazo de dos meses para que éste presentara sus observaciones. El 2 de agosto de 2002 el Estado solicitó una prórroga para presentar dichas observaciones, que fue concedida por la Comisión Interamericana hasta el 29 de agosto de 2002. Con fecha 30 de agosto de 2002 se recibió la nota del Estado que contiene las observaciones sobre la petición. Esta información se trasladó a los peticionarios el 23 de septiembre de 2002 con el plazo de un mes para que presentaran sus observaciones. No hubo comunicaciones posteriores de las partes.

## III. POSICIONES DE LAS PARTES SOBRE LA ADMISIBILIDAD

### A. LOS PETICIONARIOS

**5.** Los peticionarios imputan responsabilidad al Estado por “irregularidades e inconsistencias” en la investigación de los hechos referentes a la desaparición y posterior muerte de Laura Berenice Ramos Monarrez. La señora Benita Monarrez Salgado explica que se habían hallado cuatro cadáveres los días 6 y 7 de noviembre de 2001 en Ciudad Juárez, y que las autoridades le manifestaron que uno de ellos era el de su hija. En las palabras de la señora Ramos Monarrez, las irregularidades en que incurrieron las autoridades consistieron en lo siguiente:

1. Asegurarme que uno de los ocho cuerpos encontrados el 6 y 7 de noviembre del año 2001 es el de mi hija Laura Berenice, impidiéndome a mí y a mi familia reconocer e identificar el cuerpo hasta la fecha, alegando “que me

- estaban protegiendo”. Del mismo modo no me han mostrado fotografías del levantamiento del cuerpo que afirman es el de mi hija.
2. Me tomaron muestras para hacer la prueba del ADN. Afirieron que iban a darle prioridad a mi caso y que el resultado lo tendríamos de uno a tres meses. Hasta el día de hoy, 6 de marzo del 2002, no hay todavía ninguna respuesta, aduciendo que no hay reactivos en el Distrito Federal. Sin embargo mi familia y yo hemos ofrecido en muchas ocasiones realizar esta prueba con recursos propios y en laboratorios de primer nivel en Estados Unidos, a lo cual hemos recibido una negativa rotunda por parte de la Subprocuraduría General de Justicia, Zona Norte, sin un motivo justificado obstruyendo el proceso de averiguación previa sobre el asunto de mi hija. Acudí innumerables veces a ver al anterior Subprocurador José Manuel Ortega Aceves sin ser recibida, y el día que me recibió me dijo “que siguiera esperando”.
  3. He llevado datos precisos que podrían servir como líneas de investigación y no han sido tomados en cuenta, como haber dado el nombre del agente judicial Esteban Ramos, con quien mi hija salió algunas veces, y no lo han investigado. Del mismo modo les informe que el teléfono celular que traía mi hija continua recibiendo llamadas, las cuales, al ser contestadas, se corta la comunicación.
  4. Ser tratada de manera humillante, indigna y prepotente por parte de los elementos de la Judicial. El agente Miramontes, asignado a este caso, después de un rastreo que hicimos el día 24 de febrero, en el que se encontró una prenda que podría ser de mi hija, al pedirle información sobre el lugar donde fue encontrado el posible cuerpo de mi hija, se burlo, me grito y me dijo “señora, ya deje de polemizar, o ¿acaso su búsqueda es por remordimiento?”. Demostrando con esto su falta de sensibilidad y de respeto ante mi dolor y desesperación.
  5. He insistido varias veces en que me proporcionen una copia del expediente y lo único que he recibido es la copia del acta de desaparición, documento plagado de irregularidades y falsedades.
  6. Como último trámite acudí el día 6 de marzo de 2002 ante la Subprocuraduría General de Justicia del Estado, Zona Norte a reconocer el cuerpo de mi hija y me recibió la nueva Fiscal Especial de Delitos contra las Mujeres, la Lic. Lilitana Herrera López quien me dijo que no es posible ver el cuerpo para reconocerlo ya que lo único que se encuentran son los restos óseos debido a que por motivo de unos estudios le fue retirada la piel, esto sin autorización de mi parte en el supuesto de que fuese mi hija.

**6.** Con base en lo anterior, la señora Monarrez Salgado considera que las autoridades gubernamentales “no han hecho todo lo que podían hacer para esclarecer la desaparición y posible muerte de mi hija” y que “la ineficiencia en las investigaciones demuestra la poca voluntad del gobierno para establecer estas violaciones a los derechos humanos y prevenirlas”. Entre otras medidas de carácter general, solicita que la CIDH establezca la responsabilidad de las autoridades por tales hechos y que “se pronuncie enérgicamente para que termine el clima de impunidad y violación a los derechos humanos [de las mujeres] en el estado de Chihuahua, especialmente en Ciudad Juárez”.

**7.** Respecto al agotamiento de recursos internos, los peticionarios sostienen que se aplica la excepción prevista en el artículo 46(2)(b) de la Convención Americana, ya que hasta la fecha en que presentaron la petición a la Comisión Interamericana, el caso permanecía abierto en la jurisdicción interna en una etapa inicial sin avance alguno. Afirma además la señora Monarrez Salgado que carece de documentos para sustentar la petición, ya que le fueron negados por las autoridades responsables de la investigación. Manifiesta por último su disposición de comparecer a la CIDH para sustentar la petición.

## B. EL ESTADO

**8.** En respuesta a la denuncia, el Estado mexicano sostiene primeramente que “los días 6 y 7 de noviembre de 2001, en efecto, se llevó a cabo un operativo en el que fueron encontrados 8 cuerpos de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua”.<sup>1</sup> Prosigue el Estado:

Debido al clima de violencia que impera en esa ciudad, la Procuraduría General de Justicia de Chihuahua (PGJ) determinó someter los cuerpos encontrados a exámenes minuciosos para conocer la causa de muerte y su identidad.

En enero de 2002, dichos exámenes, apoyados en peritajes de craneometría y odontología, permitieron conocer que la identidad de uno de ellos corresponde a quien en vida respondía al nombre de Laura Berenice Ramos.

El 22 de marzo, 16 días después de que la peticionaria presentara su inconformidad, se le permitió el acceso al cadáver a fin de que corroborara que efectivamente correspondía al de Laura Berenice Ramos. En ese acto la señora Benita Ramos Monarrez y el señor Pablo Monarrez Salgado, madre y tío de la víctima respectivamente, confirmaron que el cadáver pertenecía [a] Laura Berenice Ramos.

<sup>1</sup> Comunicación del Estado mexicano de 30 de agosto de 2002, pág. 1.

En relación con lo argumentado por la peticionaria en el punto segundo de las partes pertinentes, el Gobierno de México desea aclarar que la tardanza en los resultados de la práctica de la diligencia sobre los estudios de ADN no obedece a ningún tipo de negligencia por parte de la autoridad ministerial local, sino al proceso que dichos peritajes requieren. Hasta el día de hoy, no han sido entregados los resultados, una vez que se encuentren en poder de las autoridades ministeriales locales, se harán de conocimiento de la CIDH.

Con respecto al tercer punto, según información de la autoridad ministerial local, de manera oportuna se le hizo saber a la peticionaria que la forma en que pretendía hacer valer las pruebas de ADN no se apega a la normatividad.

El Gobierno de México se reserva su derecho de contestar los puntos tres y cuatro, toda vez que se trata de señalamientos de índole subjetiva.

Por otra parte y en referencia a lo que establece la peticionaria en el punto cuarto de las partes pertinentes, según informes de la autoridad ministerial local, del análisis de la averiguación previa no se desprende la “existencia de una persona susceptible de estar relacionada con la desaparición de su hija Laura Berenice”.

Por otra parte, extraña al Gobierno de México el señalamiento de la peticionaria en el sentido que no le fueron entregadas copias de las actuaciones, ya que la autoridad ministerial estatal argumenta haberlas entregado en enero.

Con referencia al punto siete, es cierto que no se le permitió el acceso al cuerpo en virtud de que las investigaciones no habían concluido; sin embargo, el 22 de marzo, como ya se dijo en el primer punto, una vez que se obtuvieron los resultados de los diversos peritajes, se le permitió el acceso.<sup>2</sup>

**9.** Agrega que las autoridades mexicanas “han redoblado esfuerzos con el fin de agotar todas las hipótesis que conlleven a localizar y comprobar la probable responsabilidad de los sujetos activos que dieron muerte a las ocho mujeres víctimas”. Considera además el Estado que “no debe perderse de vista que con relación a este caso, la autoridad logró aprehender a dos sujetos que aparecen como presuntos responsables de los homicidios” y que “actualmente están siendo procesados y se tiene conocimiento que el proceso está en la etapa probatoria”.<sup>3</sup> Hasta la fecha de adopción del presente informe, el Estado no presentó información más específica o actualizada al respecto.

**10.** El Estado mexicano afirma que “en ningún momento se ha minimizado la problemática que viven las mujeres en Ciudad Juárez” sino que por el contrario, se han

---

<sup>2</sup> Ídem.

<sup>3</sup> Ídem, pág. 2.

celebrado reuniones entre las autoridades y representantes de la sociedad civil en las que “se ha estudiado la posibilidad de establecer los mecanismos adecuados que inhiban la gestación de este tipo de lamentables sucesos”. El Estado menciona igualmente las acciones que ha llevado adelante el Gobierno del Estado de Chihuahua para atender la situación de las mujeres en Ciudad Juárez, así como las medidas adoptadas para apoyar el trabajo de la Fiscalía Especial para los Asesinatos de Mujeres en Ciudad Juárez, y la reestructuración de la Unidad de Atención a Víctimas y Personas Desaparecidas “con el fin de optimizar los recursos humanos y eficientar el servicio” (sic).

**11.** La información antes mencionada, en opinión del Estado, debe tenerse en cuenta para “corroborar[r] la voluntad política del Gobierno mexicano para garantizar el respeto a los derechos humanos de todo individuo”. Alega además que debe considerarse el criterio establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de previo agotamiento de recursos internos, regla que “permite al Estado resolver el problema según su derecho interno antes de verse enfrentado a un proceso internacional”.

**12.** En suma, el Estado mexicano pide que la Comisión Interamericana valore el esfuerzo realizado por las autoridades para esclarecer las muertes de mujeres en Ciudad Juárez; que “reconozca la transparencia como elemento primordial en las actuaciones ministeriales derivadas de las supuestas irregularidades en la investigación sobre la muerte de Laura Berenice Ramos Monarrez”; y que, oportunamente, declare inadmisibles las peticiones “en virtud de que no se cumple con los requisitos establecidos para ello por la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

#### IV. ANÁLISIS

##### A. COMPETENCIA *RATIONE PERSONAE*, *RATIONE MATERIAE*, *RATIONE TEMPORIS* Y *RATIONE LOCI* DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA

**13.** Los peticionarios se encuentran facultados por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar denuncias ante la CIDH. La petición señala como presunta víctima a una persona individual, respecto a quien México se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana. En lo concerniente al Estado, México es parte en la Convención Americana desde el 24 de marzo de 1981, fecha en que se depositó el respectivo instrumento de ratificación; es igualmente parte en la Convención de Belém do Pará desde el 12 de noviembre de 1998. Por lo tanto, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición.

**14.** La CIDH tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana y la Convención de Belém do Pará que habrían tenido lugar dentro del territorio de México, Estado parte en dicho tratado. Asimismo, la Comisión Interamericana goza de competencia *ratione temporis* puesto que la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana y en la Convención de Belém do Pará ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos alegados en la petición. Finalmente, la Comisión es competente *ratione materiae*, debido a que en la petición se denuncian violaciones de derechos humanos protegidos por la Convención Americana y la Convención de Belém do Pará.

**15.** Con respecto a los alegatos sobre violaciones de la Declaración Americana, en atención a lo dispuesto en los artículos 23 y 49 de su Reglamento, la Comisión goza, en principio, de competencia *ratione materiae* para examinar violaciones de los derechos consagrados por dicha Declaración.<sup>4</sup> Sin embargo, la CIDH ha establecido previamente<sup>5</sup> que una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, es dicho instrumento —no la Declaración— el que pasa a ser la fuente específica del derecho que aplicará la Comisión Interamericana, siempre que en la petición se aleguen violaciones de derechos sustancialmente idénticos consagrados en los dos instrumentos<sup>6</sup> y que no medie una situación de continuidad.<sup>7</sup>

## B. OTROS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LA PETICIÓN

### 1. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS

**16.** El artículo 46(1) (a) de la Convención Americana dispone que la admisibilidad de una petición presentada ante la Comisión está sujeta al requisito de “que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos”. El artículo 46(2) de la Convención establece tres supuestos en los que no se aplica la regla del agotamiento de

4 Ver igualmente la interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dentro del Marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89, 14 de julio de 1989, Corte IDH (Ser. A) No. 10 (1989), párr. 41.

5 Ver CIDH, Amílcar Menéndez y otros, *supra* nota 1, párr. 41.

6 Opinión Consultiva OC-10/89, *supra*, párr. 46.

7 La CIDH ha establecido que tiene competencia para examinar violaciones de la Declaración y de la Convención siempre que se verifique la violación continuada de los derechos protegidos por ambos instrumentos. Ver, por ejemplo, CIDH, Informe Anual 1987-88, Resolución 26/88, Caso 10.190, Argentina; y CIDH, Informe Anual 1998, Informe 38/99, Argentina, párr. 13.

los recursos internos: a) que no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; b) que no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; y c) que haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

**17.** Las partes en el presente asunto sostienen una controversia sobre el agotamiento de los recursos internos en México, por lo que corresponde a la Comisión Interamericana pronunciarse al respecto. El Estado sostiene que no se ha cumplido tal requisito convencional; los peticionarios, por su parte, invocan la aplicabilidad de la excepción a dicha regla que se refiere a los casos en que no se les permite el acceso a los recursos internos o se les impide agotarlos.

**18.** Cuando un Estado alega que no se han agotado los recursos de la jurisdicción interna, tiene a su cargo señalar cuáles deben agotarse y demostrar su efectividad.<sup>8</sup> En tal caso, pasa a los peticionarios la carga procesal de demostrar que dichos recursos fueron agotados o que se configura alguna de las excepciones del artículo 46(2) de la Convención Americana.

**19.** En el asunto aquí analizado, el Estado mexicano se limita a sostener que no se han agotado los recursos internos y presenta información acerca de acciones adoptadas para atender el problema de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.<sup>9</sup> Menciona igualmente, de manera general, algunas de las diligencias efectuadas en el

8 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia sobre excepciones preliminares citada, párr. 88. Ver igualmente, Caso Fairén Garbí y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 2, párr. 8; Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 3, párr. 90; Caso Gangaram Panday, Excepciones Preliminares, Sentencia de 4 de diciembre de 1991, Serie C No.12, párr. 38; Caso Neira Alegría y Otros, Excepciones Preliminares, Sentencia de 11 de diciembre de 1991, Serie C No.13, párr. 30; Caso Castillo Páez, Excepciones Preliminares, Sentencia de 30 de enero de 1996, Serie C No. 24, párr. 40; Caso Loayza Tamayo, Excepciones Preliminares, Sentencia de 31 de enero de 1996, Serie C No. 25, párr. 40; Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (Art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, Serie A No.11, párr. 41.

9 El Estado mexicano ha presentado igualmente información de carácter general sobre la situación de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez en audiencias convocadas para tal efecto, y en informes periódicos remitidos a la CIDH; algunos de ellos contienen menciones al presente caso. Por ejemplo, el “Noveno informe del Gobierno de México a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de las mujeres en Ciudad Juárez (agosto – septiembre de 2003, 118º período ordinario de sesiones” contiene una mención en un cuadro del anexo 4.1 “Relación de víctimas con información sobre el proceso de investigación, móvil y en su caso, sentencia”. Asimismo, el “Segundo Informe de la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con los homicidios de mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua” de octubre de 2004, alude a este caso en la página 93, como parte del proceso o causa penal 74/04; el mismo informe menciona el caso en la página 105, como parte de la indagatoria PGR/UEDO/176/2003. Cabe destacar que se trata de simples referencias al caso, no de alegatos jurídicos, y que por otra parte no fueron presentados como parte del trámite respectivo.

expediente de Laura Berenice Ramos Monarrez, más no presenta información específica que lleve a concluir que el recurso está revestido de la idoneidad y efectividad que requieren los parámetros internacionales en materia de derechos humanos.

**20.** Sin entrar a analizar los argumentos desarrollados por las partes acerca de la presunta violación de las garantías judiciales y protección judicial, la Comisión Interamericana observa de manera preliminar que, a la fecha de aprobación de este informe, han transcurrido casi tres años y medio desde la fecha en que desapareció Laura Berenice Ramos Monarrez y dicho hecho fue denunciado a las autoridades competentes. Conforme a la información disponible a la CIDH, la familia de Laura Berenice Ramos Monarrez considera que aún no se ha confirmado que los restos encontrados correspondan a ésta; no se han esclarecido los hechos denunciados ni se ha determinado si hay responsabilidad imputable a funcionarios gubernamentales, como fue denunciado por los peticionarios; y el Estado no ha proporcionado información específica sobre medidas adoptadas o avances en la investigación o procesamiento de presuntos responsables.

**21.** Asimismo, la Comisión Interamericana observa que los peticionarios alegan que los hechos del presente caso se dan en un contexto de numerosos asesinatos y desapariciones forzadas de mujeres en Ciudad Juárez, que son seguidas de impunidad por razones imputables a las autoridades.

**22.** A la luz de todo lo expresado más arriba, y de las constancias del expediente de este asunto, la Comisión Interamericana establece –a efectos de la admisibilidad– que se ha verificado un retardo injustificado en la decisión de los órganos jurisdiccionales mexicanos respecto a los hechos denunciados, y que los recursos internos han resultado ineficaces para solucionar en forma oportuna la situación denunciada. En consecuencia, la CIDH aplica al presente asunto la excepción al agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna prevista en el artículo 46(2)(c) de la Convención Americana.

## 2. PLAZO DE PRESENTACIÓN

**23.** Con relación al requisito contemplado en el artículo 46(1)(b) de la Convención, conforme al cual la petición debe ser presentada dentro del plazo de seis meses a partir de que la víctima sea notificada de la decisión definitiva que haya agotado los recursos internos, la Comisión considera que tampoco resulta exigible el cumpli-

miento de tal plazo, toda vez que la petición fue presentada dentro del plazo razonable mencionado en el artículo 32(2) de su Reglamento para los casos en los cuales no se ha dictado sentencia firme con anterioridad a la presentación de la petición.

### 3. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONALES

**24.** El expediente de la petición no contiene información alguna que pudiera llevar a determinar que el presente asunto se hallase pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional o que haya sido previamente decidido por la Comisión Interamericana. Por lo tanto, la CIDH concluye que no son aplicables las excepciones previstas en el artículo 46(1)(d) y en el artículo 47(d) de la Convención Americana.

### 4. CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

**25.** Los alegatos de los peticionarios se refieren a presuntas violaciones al derecho al debido proceso, a la protección judicial, al reconocimiento de la honra y la dignidad personal y al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia garantizada, respectivamente, por la Convención Americana y la Convención de Belém de Pará. Por su parte, el Estado mexicano alega que no se cumplen los requisitos de admisibilidad, en particular invoca la regla de agotamiento de los recursos internos y sostiene que no se ha sustentado la denuncia de irregularidades judiciales.

**26.** No corresponde establecer en la presente etapa procesal si se violaron efectivamente la Convención Americana u otros instrumentos aplicables. A efectos de la admisibilidad, la CIDH debe determinar si se exponen los hechos que caracterizan una posible violación, como estipula el artículo 47(b) de la Convención Americana. El parámetro de apreciación de estos extremos es diferente del requerido para decidir sobre el fondo de una denuncia. La Comisión Interamericana debe realizar una evaluación *prima facie* para examinar si la denuncia fundamenta la aparente o potencial violación de un derecho garantizado por la Convención Americana. Este análisis tiene carácter sumario, y no implica prejuicio o avance de opinión sobre el fondo de la controversia. La distinción entre el estudio correspondiente a la declaración sobre la admisibilidad y el requerido para determinar una violación se refleja en el propio Reglamento de la CIDH, que establece de manera claramente diferenciada las etapas de admisibilidad y fondo.

**27.** Los alegatos de los peticionarios se refieren a hechos que, de ser ciertos, caracterizarían violaciones de varios derechos garantizados por la Convención Americana

y por la Convención de Belém do Pará. A pesar de que el Estado alega que no hay violación alguna, la CIDH estima que los hechos expuestos ameritan un examen de manera más precisa y completa de la petición en la etapa de fondo.

**28.** La CIDH considera que los hechos, en caso de resultar comprobados, caracterizarían violaciones de los derechos garantizados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1(1) de dicho instrumento.

**29.** Asimismo, la CIDH considera que los hechos expuestos caracterizarían posibles violaciones del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. El análisis de los alegatos referentes a las presuntas violaciones de los artículos 8 y 9 de la Convención de Belém do Pará dependerán de la conclusión de la CIDH respecto al artículo 7 del citado instrumento en la etapa de fondo.

**30.** Aunque los peticionarios no hayan invocado los artículos 4 o 19 de la Convención Americana, en virtud del principio *iura novit curia* la Comisión Interamericana admitirá alegatos referentes al derecho a la vida garantizado la Convención Americana, a fin de analizarlos en la etapa de fondo con relación al deber de garantía del artículo 1(1) y el deber de protección especial para la niñez consagrados en dicho instrumento internacional. En aplicación del mismo principio jurídico, la CIDH considera que los alegatos de hecho referentes al trato que presuntamente habrían recibido la madre y los familiares de Laura Berenice Ramos Monarrez por parte de las autoridades mexicanas, podrían caracterizar la violación de los derechos protegidos en los artículos 5 y 11 de la Convención Americana en perjuicio de dichos familiares.

**31.** En cuanto a los artículos 2 y 7 de la Convención Americana invocados por los peticionarios, la CIDH considera que resultan admisibles, pero con la salvedad de que la determinación en la etapa de fondo sobre ambas disposiciones requerirá de información más clara, completa y detallada de cada una de las partes. Respecto al deber de adoptar disposiciones de derecho interno, la Comisión Interamericana entiende que en este caso corresponde analizar en la etapa de fondo si el Estado cumplió con su obligación de tomar las medidas necesarias para asegurar la eficacia de los derechos protegidos en la Convención Americana. Particularmente, se analizará en dicha etapa si el Estado adoptó las medidas o políticas necesarias en la época de los hechos.

**32.** Respecto al derecho garantizado en el artículo 7 de la Convención Americana, la CIDH observa que los peticionarios sugirieron que se investigara a un agente de la policía judicial que salía con su hija. Dentro del contexto de hechos denunciados en Ciudad Juárez, y ante la falta de esclarecimiento de lo acontecido en este caso, cabe plantearse la posibilidad de que Laura Berenice Ramos Monarrez hubiera estado privada de su libertad.

**33.** En consideración de todo lo anterior, la CIDH concluye que los peticionarios han acreditado *prima facie* los extremos requeridos en el artículo 47(b) de la Convención Americana.

## V. CONCLUSIONES

**34.** La Comisión Interamericana concluye que tiene competencia para conocer el fondo de este caso y que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención Americana. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,

Decide:

1. Declarar admisible el presente caso en cuanto se refiere a presuntas violaciones de los derechos protegidos en los artículos 2, 4, 5, 7, 8, 11, 19 y 25 de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1(1) de dicho instrumento; y de los artículos 7, 8 y 9 de la Convención de Belém do Pará.
2. Notificar esta decisión a las partes.
3. Continuar con el análisis de fondo de la cuestión, y
4. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual para la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 24 días del mes de febrero de 2005.

(Firmado): Clare K. Roberts, Presidente; Susana Villarán, Primera Vicepresidenta; Paulo Sérgio Pinheiro, Segundo Vicepresidente; Comisionados Evelio Fernández Arévalos, José Zalaquett, Freddy Gutiérrez y Florentín Meléndez.

## **INFORMES DE SOLUCIÓN AMISTOSA**



**Informe N° 103/01\***  
**Caso 11.307**  
**MARÍA MERCIADRI DE MORINI**  
**Argentina**

*11 de octubre de 2001*

## I. RESUMEN

**1.** El 15 de junio de 1994 la señora María Merciadri de Morini (en adelante “la peticionaria”) presentó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”, la “Comisión Interamericana” o “CIDH”) en la cual alegó la violación de los derechos al debido proceso (artículo 8), a los derechos políticos (artículo 23), a la igualdad ante la ley (artículo 24) y a los recursos efectivos (artículo 25), establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o la “Convención Americana”) por parte de la República Argentina (en adelante el “Estado”, el “Estado argentino”, o “Argentina”) en su perjuicio.

**2.** La peticionaria alegó que en la lista electoral de seis candidatos del partido Unión Cívica Radical para diputados nacionales de la Provincia de Córdoba, se colocó a una mujer en el cuarto y a otra en el sexto puesto. Con ello se violó la ley 24.012 y su decreto reglamentario N° 379/93, por los cuales debió haberse colocado a dos mujeres dentro de los primeros cinco puestos. La peticionaria interpuso los recursos internos disponibles ante las autoridades judiciales, las cuales además de rechazar su petición, rechazaron su legitimación para actuar. Finalmente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó la apelación por considerarla abstracta al señalar que “en las elecciones del 3 de octubre de 1993, la Unión Cívica Radical había obtenido un caudal de votos que le había consagrado cuatro diputados nacionales y en la causa se disputaba quién debía haber ocupado la quinta candidatura”.

**3.** La Comisión declaró la admisibilidad del caso en el Informe 102/99 del 21 de septiembre de 1999 aprobado en el marco del 104° periodo ordinario de sesiones, y

---

\* El segundo Vicepresidente de la Comisión, Juan E. Méndez, de nacionalidad argentina, no participó en la discusión y decisión de este Informe en cumplimiento del artículo 19(2)(a) del Reglamento de la Comisión.

se puso a disposición de las partes con la finalidad de alcanzar una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos consagrados en la Convención e invitar a las partes a pronunciarse sobre tal posibilidad. La solución amistosa fue acordada el 8 de marzo de 2001, cuando se suscribió en Buenos Aires un acuerdo entre las partes, en el cual la peticionaria expresa que el Decreto Presidencial N° 1246, dictado por el Presidente de la República Argentina, Fernando de la Rúa, “contempla adecuadamente los aspectos fundamentales que dieron sustento a su denuncia” ante la CIDH.

**4.** En el presente informe de solución amistosa según lo establecido en el artículo 49 de la Convención y del artículo 41(5) del Reglamento de la Comisión, se efectúa una reseña de los hechos alegados por la peticionaria, de la solución amistosa lograda y se acuerda la publicación del presente informe.

## II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

**5.** La peticionaria presentó su petición ante la CIDH el 15 de junio de 1994, la cual fue remitida al Estado el 16 de junio de 1994. El Estado respondió el 9 de enero de 1995 y la peticionaria envió sus observaciones el 27 de febrero de 1995. El Estado solicitó prórroga, la cual fue concedida, y respondió el 4 de mayo de 1995. La peticionaria presentó sus observaciones el 5 de junio de 1995 y el Estado contestó el 10 de agosto de 1995. El 11 de octubre de 1995 la peticionaria remitió una nueva comunicación reiterando posturas anteriores y el 17 de noviembre de 1997 acompañó otros fallos en otras causas que sustentarían su denuncia. El 18 de febrero de 1998 se recibió la respuesta del Estado y el 31 de marzo de 1998 se recibieron las observaciones de la peticionaria.

**6.** La Comisión aprobó el Informe N° 102/99 el 21 de septiembre de 1999 durante su 104° periodo ordinario de sesiones, en el cual declaró que tiene competencia para conocer este caso y que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención. En esa oportunidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48(1) (f) del mismo instrumento, la Comisión *motu proprio* [por iniciativa propia] también se puso a disposición de las partes a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto de los derechos humanos establecidos en la Convención. El 12 de octubre de 1999, la CIDH remitió a las partes el Informe de Admisibilidad.

7. El 18 de octubre de 1999, la peticionaria presentó información adicional. El 4 de enero de 2000, el Estado solicitó prórroga y el 14 de marzo de 2000 informó a la CIDH que se encontraba en diálogo con la peticionaria, en la perspectiva de una solución amistosa del caso. El 7 de junio de 2000, la peticionaria informó que seguía en diálogo con el Estado. El 17 de agosto de 2000 el Estado informó que se había preparado un proyecto de Decreto reglamentario de la ley 24.012 que adecuaría esta norma en el sentido planteado por la peticionaria y el mismo se encontraba en estudio en las áreas competentes del Estado. El 8 de marzo 2001 se suscribió el acuerdo de solución amistosa entre el Estado y la peticionaria, cuyo texto fue enviado por el Estado a la Comisión por nota del mismo día.

### III. LOS HECHOS

8. La peticionaria alegó que el partido político Unión Cívica Radical de la Provincia de Córdoba había conformado, de común acuerdo entre sus dirigentes, la lista de seis candidatos a diputados nacionales para la elección del 3 de octubre de 1993, en la cual coloca en los puestos tercero y sexto a dos mujeres, sin tener en cuenta que el mencionado partido sólo renovaba a cinco diputados nacionales. Con esto se configuró la violación de la ley 24.012, llamada Ley de Cupo, dictada el 6 de noviembre de 1991, la cual garantiza que un porcentaje mínimo del treinta por ciento (30%) de los cargos electivos de las listas de los partidos políticos debe ser cubierto por mujeres “en proporciones con posibilidades de resultar electas”. Por otra parte, el artículo 2 del decreto N° 379/93, que reglamenta la ley, detalla que “el treinta por ciento de los cargos a integrarse por mujeres, según lo prescrito por la ley 24.012, debe interpretarse como una cantidad mínima. En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determinara fracciones inferiores a la unidad, el concepto de cantidad mínima se regirá por la tabla que como anexo `A’ integra el presente decreto”, y el mencionado anexo dice: “cargos a renovar, cinco; cantidad mínima: dos”. Estas normas obligan a los partidos políticos al momento de confeccionar sus listas de candidatos y su incumplimiento acarrea su no oficialización.<sup>1</sup> También se crea el derecho correlativo de los ciudadanos, investidos del derecho constitucional de sufragio,<sup>2</sup> de votar por las listas de candidatos que estén integradas por mujeres en la forma que dicha norma establece.

1 La peticionaria invoca el artículo 60, segundo párrafo “*in fine*” de la ley 24.012.

2 La peticionaria invoca el artículo 37 de la Constitución de la Nación, el cual garantiza “el pleno ejercicio de los derechos políticos”.

**9.** Alegó que en su carácter de ciudadana afiliada a dicha agrupación política impugnó la lista ante la Junta Electoral, la cual fue rechazada al considerar “que la lista de candidatos surgió del consenso de todos los Núcleos del Partido, que acordaron una lista única”. Tras apelar dicha decisión, la justicia federal rechazó su solicitud y declaró que no tenía legitimación para actuar. La peticionaria apeló y la Cámara Federal Electoral también rechazó su legitimación para actuar al exigirle un interés propio. Considera que la lista del partido Unión Cívica Radical vulnera el derecho del sufragante de que haya igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y todo ciudadano elector tiene derecho a impugnarla sin que sea necesario que se trate de una persona perjudicada por el lugar que ocupe en la lista electoral. La clásica exigencia del derecho subjetivo violado o del interés concreto desconocido es incomprensible, sobre todo, a partir de la decisión del más alto tribunal de Argentina en el caso *Ekmekdjian c/Sofovich*.<sup>3</sup> También cita el artículo 57 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos N° 23.298, el cual reconoce la personalidad de los afiliados de los partidos políticos “cuando les hayan sido desconocidos los derechos otorgados por la Carta Orgánica y se encuentren agotadas las instancias partidarias”.

**10.** La peticionaria presentó el recurso extraordinario, el cual fue rechazado con fundamento en que la elección había tenido lugar el 3 de octubre de 1993 y la cuestión se había vuelto abstracta. Finalmente, interpuso recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el cual fue desestimado el 2 de diciembre de 1993 con el argumento de que “en las elecciones del 3 de octubre de 1993, la Unión Cívica Radical había obtenido un caudal de votos que le había consagrado cuatro diputados nacionales y en la causa se disputaba quién debía haber ocupado la quinta candidatura”. La peticionaria considera que la cuestión “no era abstracta” porque debe reconocerse el “derecho en expectativa”, bien “concreto”, en el caso de que se produjera una vacante entre los elegidos. Si se produce la vacante, ascendería un varón –el que está en el quinto lugar– y no una mujer. Por ello, debió haberse colocado a una mujer en el quinto puesto y a un hombre en el sexto lugar y que aún en el caso de cuatro cargos a renovar, deben elegirse dos mujeres, porque una sola mujer representa el 25%, inferior al cupo legal.

**11.** La peticionaria alegó que el Estado violó los artículos 8 y 25 de la Convención porque el tribunal de primera instancia había considerado que no tenía legitimación

---

<sup>3</sup> Esta decisión dictaminó, entre otros particulares, sobre el rango que tienen los tratados internacionales de derechos humanos en la Argentina.

para actuar. Así mismo, consideró que al rechazar su demanda, la Corte Suprema de Justicia de la Nación había violado el principio de igualdad protegido en el artículo 24, lo que implica a su vez un cercenamiento de los derechos políticos previstos en el artículo 23 de la Convención.

#### IV. SOLUCIÓN AMISTOSA

**12.** El Estado y los peticionarios suscribieron el acuerdo de solución amistosa, en cuyo texto se establece lo siguiente:

##### ACUERDO DE SOLUCIÓN AMISTOSA

Entre el Estado Argentino, representado por el Sr. Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, D. Adalberto Rodríguez Giavarini, por una parte, y la peticionaria en el Caso N° 11.307, Dra. MARIA TERESA MERCIADRI de MORINI, por la otra, se celebra el siguiente acuerdo:

1. En el marco de la petición presentada por la Dra. MORINI ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 15 de junio de 1994, alegando la violación de derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los artículos 8 (garantías al debido proceso), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (recursos efectivos), que tramita ante ese órgano y que fuera declarada admisible el 21 de septiembre de 1999 a través del Informe N° 102/99, las partes desean arribar a una solución amistosa en el marco de lo previsto en el artículo 48.f de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
2. A tal fin, el Presidente de la Nación, Dr. FERNANDO DE LA RUA, ha dictado el 28 de diciembre de 2000, el Decreto N° 1246 --cuya copia se anexa al presente--, por el que reglamenta la ley N° 24.012 y deroga el decreto reglamentario N° 379/93.
3. El Estado argentino entiende que de esta forma contribuye a garantizar de manera concreta y eficaz la participación efectiva de las mujeres en las listas de candidatos/as a cargos electivos nacionales, afianzando los derechos reconocidos en la ley 24.012 así como en el artículo 37 de la Constitución Nacional y en las normas concordantes de los tratados internacionales de derechos humanos de los que la República Argentina es parte.
4. La peticionaria, Dra. MARIA TERESA MERCIADRI de MORINI, desiste en este acto de la presentación efectuada oportunamente ante la Co-

misión Interamericana de Derechos Humanos registrada bajo el N° 11.307, por entender que el Decreto N° 1246/00 contempla adecuadamente los aspectos fundamentales que dieron sustento a su denuncia ante ese órgano.

5. Ambas partes agradecen a la Ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos por su importante contribución y solicitan homologue el presente acuerdo de solución amistosa y proceda al cierre del caso 11.307.

**13.** El acuerdo de solución amistosa antes transcrito fue firmado en la ciudad de Buenos Aires a los 8 días del mes de marzo de dos mil uno por el señor Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, por una parte, y por la otra, la peticionaria, señora María Teresa Merciadri de Morini, en presencia del Dr. Santiago Canton, en representación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y de la Sra. Presidenta del Consejo Nacional de la Mujer, Dra. Carmen Storani.

**14.** El Decreto N° 1246, dictado por el Presidente de la Rúa teniendo en cuenta tanto las normas de la Constitución nacional como el proceso de solución amistosa en el presente caso, reglamenta la ley N° 24.012 y deroga el decreto reglamentario anterior con el fin de garantizar el pleno cumplimiento de las disposiciones de dicha Ley:

BUENOS AIRES, [28 DIC 2000]

VISTO la ley N° 24.012 por la que se sustituyó el artículo 60 del Código Electoral Nacional y su Decreto Reglamentario N° 379 del 8 de marzo de 1993, y

Considerando:

Que con fecha 6 de noviembre de 1991 el HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN sancionó la ley que instituye la inclusión de mujeres en las listas de candidatos a cargos electivos que presentaran los partidos políticos, obligatoriedad que llega hasta la prohibición de oficializar listas que no contemplen el porcentaje mínimo establecido por la citada Ley N° 24.012.

Que dichas normas son de aplicación para la presentación de listas de candidatos a cargos electivos de diputados, senadores y constituyentes nacionales.

Que, oportunamente, se adujo que la finalidad de la Ley N° 24.012 era lograr la integración efectiva de las mujeres en la actividad política evitando la postergación que conllevaba el excluir candidatas femeninas en las listas de candidatos con expectativa de resultar electos.

Que, al dictarse el Decreto N° 379/93, se tuvo en cuenta la necesidad de unificar por la vía de la reglamentación, los criterios generales en la aplicación de la norma citada, a fin de que en todos los Partidos Políticos y Alianzas se dé un tratamiento homogéneo al tema tratando de evitar posteriores impugnaciones partidarias o judiciales.

Que, a pesar de esta intención, el diferente criterio aplicado por los distintos partidos políticos y los fallos también discordantes de los respectivos tribunales, hacen indispensable dictar una norma que tenga en cuenta las más claras y garantizadoras interpretaciones judiciales.

Que son significativos los casos que no han podido llegar al más alto Tribunal de la Nación dado el escaso tiempo que corre desde la impugnación de la lista y el día de la elección.

Que esta situación no se ha modificado a pesar de la clara disposición del artículo 37 de la Constitución Nacional, en vigencia desde 1994, ni de lo dispuesto por el artículo 4.1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –que posee jerarquía constitucional conforme al artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional reformada en 1994.

Que debe tenerse en cuenta que uno de los criterios más divergentes corresponde a la ubicación de las candidatas mujeres en las listas, lo que ha motivado en muchos casos que estas estén conformadas por varones en los lugares expectables, contrariando lo dispuesto por la referida Ley N° 24.012, que claramente indica que las mujeres deben ocupar como mínimo el TREINTA POR CIENTO (30%) de la lista en lugares con posibilidad de resultar electas.

Que por todo lo expuesto y teniendo en cuenta las disposiciones de la Constitución Nacional, así como que la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ha declarado admisible el Caso N° 11.307 – María MERCIADRI de MORINI – ARGENTINA y se ha puesto a disposición de las partes con el fin de alcanzar una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se torna indispensable la derogación del Decreto Reglamentario N° 379/93 y el dictado de una norma que garantice efectivamente el cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 24.012, la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, que poseen jerarquía constitucional.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las facultades emergentes del artículo 99, inciso 2 de la Constitución Nacional.

Por ello,

El Presidente de la Nación Argentina Decreta:

**Artículo 1°** - El ámbito de aplicación del artículo 60 del Código Electoral Nacional sustituido por la Ley N° 21.012, abarcará la totalidad de los cargos electivos de Diputados, Senadores y Constituyentes Nacionales.

**Artículo 2° - EL TREINTA POR CIENTO (30%)** de los cargos a integrarse por mujeres, según lo prescripto por la Ley N° 24.012, es una cantidad mínima. En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determinare fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima será la unidad superior y se regirá por la tabla que, como Anexo I, forma parte integrante del presente Decreto.

**Artículo 3°** - El porcentaje mínimo requerido por el artículo 60 del Código Electoral Nacional sustituido por la Ley N° 24.012. se aplicará a la totalidad de los candidatos de la lista respectiva que cada Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria nomine, pero sólo se considerará cumplido cuando se aplique también al número de cargos que el Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria renueve en dicha elección.

**Artículo 4°** - Cuando algún Partido Político, Confederación o Alianza se presentara por primera vez, renovara un candidato o no renovara ninguno, se tomará en cuenta, a los fines de lo establecido en el artículo 3° del presente Decreto, que la cantidad de cargos a renovar es igual a UNO (1). En ese caso será indiferente colocar en el primer puesto a un candidato mujer o varón, y siempre en el segundo lugar deberá figurar una persona del sexo opuesto al nominado para el primer cargo.

Cuando se renovaren DOS (2) cargos, en uno de ellos deberá nominarse siempre a una mujer.

No se considerará cumplida la Ley N° 24.012 cuando, en el supuesto de que se renueven solamente UNO (1) o DOS (2) cargos, se incluya sola candidata mujer ocupando el tercer término.

Cuando se renovaren más de DOS (2) cargos, debe figurar una mujer, como mínimo, en alguno de los TRES (3) primeros lugares.

**Artículo 5°** - Cuando se renueve UNO (1), DOS (2) o más cargos, el cómputo siempre se hará a partir del primer lugar y la lista deberá tener por lo menos UNA (1) mujer cada DOS (2) varones para que se cumpla el porcentaje mínimo que exige la Ley N° 24.012. En las listas de candidatos no se podrá ubicar en forma contigua TRES (3) personas de un mismo sexo hasta, por lo menos, el lugar en que, como mínimo, se haya cumplido con el TREINTA POR CIENTO (30%) establecido en la Ley N° 24.012. En todos los casos se privilegiarán medidas de acción positiva a favor de la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos.

**Artículo 6°** - Las Confederaciones o Alianzas Permanentes o Transitorias, deberán ajustarse a lo establecido en los artículos precedentes, garantizando siempre, la

representación del TREINTA POR CIENTO (30%) de mujeres como mínimo en las listas oficializadas, con independencia de su filiación partidaria y con los mismos requisitos establecidos para los Partidos Políticos, sin excepción alguna.

**Artículo 7°** - Los Partidos Políticos, Confederaciones y Alianzas, tanto de distrito como en el Orden Nacional, deberán adecuar sus respectivas normas internas para posibilitar la plena vigencia del régimen establecido por la Ley N° 24.012, y de las disposiciones del presente Decreto, con la debida antelación con relación a la próxima elección de renovación legislativa del año 2001.

**Artículo 8°** - Si por el procedimiento del artículo 61 del Código Electoral Nacional y sus modificaciones, el Juez con competencia electoral determinara que alguna de las candidatas que integran el mínimo del TREINTA POR CIENTO (30%) a que se refiere la Ley 24.012, no reúne las calidades exigidas para el cargo o estuviera ubicada en la lista en un lugar posterior al que le correspondiere según el sistema establecido por el presente Decreto, emplazará al Partido, Confederación o Alianza Permanente o Transitoria, en la misma resolución que se pronuncia por la calidad de los candidatos, para que proceda a su sustitución o reubicación en el término de CUARENTA Y OCHO (48) horas de que le sea notificada. Si éstos no lo cumplieran, el Tribunal lo hará de oficio, con las mujeres que sigan en el orden de la lista. Para ello deberá tener en cuenta que las listas de suplentes deben cumplir también los requisitos del presente Decreto.

**Artículo 9°** - Cuando una mujer incluida como candidata en una lista oficializada falleciera, renunciara, se incapacitara o cesara en el cargo por cualquier circunstancia antes de la realización de los comicios, será reemplazada por la candidata mujer que le siga en la lista respectiva. Esta medida sólo se aplicará en el caso de reemplazo de mujeres.

**Artículo 10°** - En todos los distritos del país, las listas o nominaciones de UNA (1) o varias personas que se presenten para cubrir los cargos electivos nacionales de cualquier tipo, deberán respetar el porcentaje mínimo fijado por la Ley N° 24.012 y de conformidad con las disposiciones del presente Decreto.

**Artículo 11°** - Todas las personas inscriptas en el Padrón Electoral de un Distrito tienen derecho a impugnar ante la Justicia Electoral cualquier lista de candidatos cuando consideren que ésta se ha conformado violando la Ley N° 24.012.

**Artículo 12°** - Derogase el Decreto 379 del 8 de marzo de 1993.

**Artículo 13°** - Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Decreto N°. 1246

## ANEXO I

Cargos a renovar	Cantidad mínima	Cargos a renovar	Cantidad mínima
2	1	21	7
3	1	22	7
4	2	23	7
5	2	24	8
6	2	25	8
7	3	26	8
8	3	27	9
9	3	28	9
10	3	29	9
11	4	30	9
12	4	31	10
13	4	32	10
14	5	33	10
15	5	34	11
16	5	35	11
17	6	36	11
18	6	37	12
19	6	38	12
20	6	39	12
y así sucesivamente			

## V. DETERMINACIÓN DE COMPATIBILIDAD Y CUMPLIMIENTO

**15.** La CIDH reitera que de acuerdo con los artículos 48(1 (f) y 49 de la Convención, este procedimiento tiene como fin “llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en la Convención”. La aceptación de llevar a cabo este trámite expresa la buena fe del Estado para cumplir con los propósitos y objetivos de la Convención en virtud del principio *pacta sunt servanda*, por el cual los Estados deben cumplir de buena fe las obligaciones asumidas en los tratados.<sup>4</sup> También desea reiterar que el procedimiento de solución amistosa contemplado en la Convención permite la terminación de los casos individuales en forma no contenciosa, y ha demostrado, en casos relativos a diversos países, ofrecer un vehículo importante de solución, que puede ser utilizado por ambas partes.<sup>5</sup>

**16.** La Comisión Interamericana ha seguido de cerca el desarrollo de la solución amistosa lograda en el presente caso. La información que antecede demuestra que se ha cumplido el acuerdo dentro de los términos de la Convención Americana. La Comisión valora altamente los esfuerzos desplegados por ambas partes para lograr esta solución basada en el objeto y fin de la Convención. Como la Comisión ha señalado en otras ocasiones, la consecución de la participación libre y plena de la mujer en la vida política es una prioridad para nuestro hemisferio.<sup>6</sup> En este sentido, la Ley N° 24.012 tiene el propósito de lograr la integración efectiva de la mujer en la actividad política, y el Decreto N° 1246 dictado como producto de la solución lograda tiene el objetivo complementario de garantizar el cumplimiento eficaz de dicha Ley.

## VI. CONCLUSIONES

**17.** Con base en las consideraciones que anteceden y en virtud del procedimiento previsto en los artículos 48(1)(f) y 49 de la Convención Americana, la Comisión desea reiterar su profundo aprecio por los esfuerzos realizados por las partes y su satisfacción por el acuerdo de solución amistosa en el presente caso basado en el objeto y fin de la Convención Americana.

4 Comisión IDH, Informe No 68/99, Caso 11.709, Luis María Gotelli (h). Argentina. Decisión del 14 de mayo de 1999.

5 Comisión IDH, Informe No 90/99 de Solución Amistosa, Caso 11.713, Comunidades Indígenas Enxet-Lamenxay y Kayleyphapopyet Riachito . Paraguay. Decisión del 29 de septiembre de 1999.

6 Comisión IDH, “Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación”, Informe Anual de la CIDH 1999, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3 rev., 13 abril 2000, vol. II, cáp. VI, sección IV; véase Informe de la CIDH sobre la condición de la mujer en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 17, 13 oct. 1998, V.C.

**18.** En virtud de las consideraciones y conclusiones expuestas en este informe,  
La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,  
Decide:

1. Aprobar los términos del acuerdo de solución amistosa suscrito el 8 de marzo de 2001.
2. Hacer público el presente informe e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 11 días del mes de octubre de 2001.

(Firmado): Claudio Grossman, Presidente; Marta Altolaguirre, Segundo Vicepresidente; Comisionados Hélio Bicudo, Robert K. Goldman, Peter Laurie y Julio Prado Vallejo.

**Informe N° 32/02**  
**Petición 12.046**  
**MONICA CARABANTES GALLEGUILLOS**  
**Chile\***

*12 de marzo de 2002*

## I. RESUMEN

**1.** El 18 de agosto de 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión Interamericana” o “la CIDH”) recibió una comunicación del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (“CEJIL”) en la cual se imputa responsabilidad a la República de Chile (“el Estado” o “el Estado chileno”) en virtud de la negativa de los tribunales de dicho país a sancionar la injerencia abusiva en la vida privada de Mónica Carabantes Galleguillos, quien reclamó judicialmente la decisión del colegio privado que la expulsó por haber quedado embarazada. Los peticionarios alegan que el Estado es responsable internacionalmente por la violación de los siguientes derechos garantizados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“la Convención Americana”): derecho a la protección de la honra y la dignidad (artículo 11) y a la igualdad ante la ley (artículo 24). Alegan igualmente la violación de la obligación general de respetar y garantizar los derechos prevista en el artículo 1(1) y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno previsto en el artículo 2 del instrumento internacional citado.

**2.** Las partes formalizaron su interés en lograr la solución amistosa al presente asunto en las reuniones de trabajo celebradas en la sede de la CIDH en marzo y noviembre de 2001, respectivamente. Con base en las minutas firmadas en ambas oportunidades, el Estado propuso y dio cumplimiento a una serie de medidas concretas, con la anuencia de las víctimas. En el presente informe, aprobado de acuerdo al artículo 49 de la Convención Americana, la CIDH resume los hechos denunciados, refleja el acuerdo de las partes y su ejecución; y decide su publicación.

---

\* El Comisionado José Zalaquett Daher, nacional de Chile, no participó en la consideración o votación del presente asunto, conforme al artículo 17(2)(a) del Reglamento de la CIDH.

## II. TRÁMITE ANTE LA CIDH

**3.** La petición fue transmitida al Estado chileno el 24 de agosto de 1998 con un plazo de 90 días para que presente sus observaciones respectivas. La Comisión Interamericana reiteró dicha solicitud con fecha 29 de marzo de 1999, y fijó al efecto un nuevo plazo de 30 días. A pedido del Estado, la CIDH concedió una prórroga de 60 días a partir del 16 de abril de 1999. El Estado solicitó una nueva prórroga de 60 días el 28 de junio de 1999.

**4.** Los peticionarios solicitaron el 6 de julio de 1999 que la CIDH aplicara el artículo 42 del Reglamento entonces vigente y presumiera la veracidad de los hechos denunciados, ante la falta de respuesta del Estado. El 8 de julio de 1999 el Estado chileno presentó sus observaciones, que se trasladaron a los peticionarios el 2 de agosto de 1999. El 9 de diciembre de 1999 el Estado transmitió documentación adicional.<sup>1</sup>

**5.** El 14 de enero de 2000 los peticionarios presentaron sus observaciones a la respuesta del Estado. Con fecha 15 de septiembre de 2000, el Estado chileno presentó sus observaciones adicionales; la Comisión Interamericana trasladó el documento a los peticionarios el 26 de septiembre del mismo año.

**6.** En el marco de su 110° período ordinario de sesiones, el 1° de marzo de 2001 la CIDH llevó adelante en su sede una reunión de trabajo con representantes de las partes en el presente asunto. Los acuerdos logrados en la oportunidad se redactaron en una minuta incorporada al expediente con las firmas de los asistentes. El 27 de junio de 2001 la Comisión Interamericana solicitó información actualizada a las partes acerca de los puntos acordados.

**7.** El Estado chileno remitió el 5 de octubre de 2001 una propuesta de solución amistosa, a lo que la Comisión Interamericana respondió que en una próxima reunión de trabajo se podría formalizar el acuerdo de solución amistosa. Dicha reunión de celebró el 15 de noviembre de 2001 en la sede de la Comisión Interamericana, oportunidad en la cual se elaboró una minuta que refleja lo acordado por las partes. El documento rubricado por los participantes en dicha reunión de trabajo se transmitió a las partes el 21 de noviembre de 2001.

---

<sup>1</sup> El Estado chileno presentó “un informe de la Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación recaído en el proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza y otras normas, prohibiendo prácticas discriminatorias” y destacó que el artículo 1° inciso 2 del proyecto referido “incluye expresamente la prohibición de discriminar en perjuicio de las alumnas embarazadas”.

### III. LOS HECHOS

**8.** Mónica Carabantes Galleguillos ingresó en marzo de 1992 al 5° año de educación básica del colegio particular subvencionado “Andrés Bello”<sup>2</sup> en la ciudad de Coquimbo, Chile. En febrero de 1997 el médico de Mónica Carabantes le informó que estaba embarazada, y al mes siguiente inició sus actividades estudiantiles correspondientes al 3er. año de enseñanza media en dicho colegio. Sus padres pusieron personalmente en conocimiento de la situación al director del colegio, quien les prometió apoyo y “las facilidades del caso”. Sin embargo, el 15 de julio de 1997 el director les informó que Mónica Carabantes podría terminar en el colegio “Andrés Bello” el año escolar en curso pero que “por disposiciones reglamentarias internas no se le renovarían su matrícula escolar para el período 1998-1999”.

**9.** El matrimonio Carabantes acudió a la oficina de la Secretaría Regional del Ministerio de Educación, donde formuló una denuncia y solicitó que la autoridad educacional adoptara las medidas administrativas o judiciales correspondientes. El 24 de julio de 1997 el abogado de la familia Carabantes planteó un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de La Serena contra el colegio “Andrés Bello” a fin de que el tribunal estableciera la “privación y perturbación arbitraria e ilegal de los derechos constitucionales de la señorita Carabantes” por haber considerado su embarazo como causal para no renovar su matrícula escolar, en violación del derecho a la igualdad ante la ley consagrado en el artículo 19(2) de la Constitución Política de Chile. En el recurso se cita “como fundamento de ilegalidad” la Circular N° 247 emitida por el Ministerio de Educación en febrero de 1991 que se refiere a alumnas embarazadas.<sup>3</sup>

---

2 Los peticionarios explican: Los colegios particulares subvencionados son aquellos establecimientos educacionales que se rigen en Chile por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N° 18.692 de 10 de marzo de 1990 y, en especial, por lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 1996 del Ministerio de Educación. En virtud de estas disposiciones, ciertos colegios particulares pueden acceder a subvención por parte del Estado en cuanto cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 6° del Decreto con Fuerza de Ley N°, con el objeto de propender a la creación, mantenimiento y ampliación de establecimientos educacionales cuya estructura, personal docente, recursos materiales, medios de enseñanza y demás elementos propios de aquellos que proporcionen un adecuado ambiente educativo cultural. En el caso del Colegio “Andrés Bello” la subvención o aporte que el Estado efectúa a través del Ministerio de Educación es de 17.000.500 pesos chilenos (aproximadamente U.S.\$ 41.000). Comunicación de los peticionarios de 18 de agosto de 1998, pág. 2.

3 El título IV N° 1 de dicha circular dispone: Los educandos que cambien de estado civil y/o se encuentren en estado de gravidez, terminarán su año escolar en el mismo establecimiento en calidad de alumno regular, aplicándose los criterios generales de procedimientos señalados en el Punto III de esta circular. Al año siguiente, los alumnos podrán continuar sus estudios en sus establecimientos de origen o en establecimientos diurnos, vespertinos o nocturnos.

**10.** La petición sostiene que mientras se hallaba en trámite el recurso judicial, la actitud de las autoridades del colegio “se hostilizó considerablemente” contra Mónica Carabantes, hasta el punto de expulsarla durante un examen por haberse presentado con siete meses de embarazo. El informe del director del colegio entregado a la Corte de Apelaciones de La Serena funda su actuación en el reglamento interno de la institución y en “la infracción a marcos éticos y morales que por la edad y por regla general deberían asumir y vivir los alumnos del establecimiento”, y sostiene que no se violó la disposición constitucional invocada por la familia Carabantes.

**11.** El 24 de diciembre de 1997, en fallo unánime de primera instancia, la Segunda Sala de la Corte de Apelaciones de La Serena decidió rechazar el recurso de protección. En su decisión la Corte determinó que los actos del director del colegio eran lícitos y que el reglamento interno del Colegio “Andrés Bello” contiene una disposición según la cual las alumnas que sean madres durante el año escolar en curso no podrán renovar su matrícula el año siguiente. El 31 de diciembre de 1997 el representante de Mónica Carabantes apeló dicha sentencia ante la Corte Suprema de Justicia, que confirmó el fallo de la Corte de Apelaciones de La Serena el 18 de febrero de 1998.

#### IV. LA SOLUCIÓN AMISTOSA

**12.** En el curso de la reunión de trabajo sobre este asunto, celebrada el 1° de marzo de 2001, la Comisión Interamericana dejó constancia de la buena voluntad demostrada por las partes con miras a lograr la solución amistosa. La minuta firmada en la oportunidad por las partes expone los compromisos asumidos:

El Gobierno de Chile accede a realizar las gestiones tendientes a obtener la “Beca Presidente de la República” para cubrir los costos de la educación superior de la señora Mónica Carabantes Galleguillos y de la educación secundaria y superior de su hija.

Los peticionarios se comprometen a facilitar cuanto antes toda la información referente a la señora Carabantes Galleguillos y su hija a fin de facilitar su localización a las autoridades chilenas para el efecto señalado en el párrafo anterior.

El Gobierno realizará todas las gestiones necesarias para la realización de un acto público de desagravio por la situación de discriminación de que fuera objeto la señora Mónica Carabantes Galleguillos, a cargo de las máximas autoridades regionales de La Serena. Si fuera posible, tal acto se celebraría durante la presencia de la CIDH en Chile durante el mes de abril de 2001.

El Gobierno se comunicará con los peticionarios en dos semanas contadas a partir del 5 de marzo de 2001 a efectos de conversar sobre los avances en las gestiones mencionadas en la presente minuta.

Ambas partes realizarán todos los esfuerzos conjuntos tendientes a la firma de un acuerdo de solución amistosa durante la primera semana de abril de 2001.

**13.** El 7 de abril de 2001, durante el 111° período extraordinario de sesiones celebrado en Chile, la Comisión Interamericana se reunió en La Serena con Mónica Carabantes y sus representantes para conversar acerca del avance de la solución amistosa.

**14.** El 5 de octubre de 2001 el Estado chileno remitió una comunicación con una propuesta de solución amistosa al asunto. Expresó que la propuesta había sido aprobada por los Ministerios de Interior y de Educación de Chile, y que la peticionaria lo había aprobado sin objeción alguna. La propuesta es la siguiente:

#### 1. BECA

Propuesta: El Gobierno se compromete a beneficiar con una Beca especial de 1,24 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) a doña Mónica Carabantes Galleguillos mientras curse la educación superior.

Los fundamentos de la propuesta son los siguientes:

- a) La beca consiste en un subsidio mensual equivalente a 1,24 UTM para enseñanza superior.
- b) La normativa vigente establece que el Consejo de la Beca Presidente de la República puede, en situaciones extraordinarias, otorgar becas especiales que no excedan el 0,5% de las nuevas becas.
- c) No es posible aún otorgar una beca a la hija de la Srta. Carabantes, a la fecha de tres años de edad, en atención a que en Chile la educación básica pública es obligatoria y gratuita.

#### 2. REPARACIÓN SIMBÓLICA

Propuesta: El Gobierno daría publicidad a las medidas reparatorias, a través de una comunicación oficial que pueda ser dada sobre el particular, junto a las autoridades regionales, reconociéndose que los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos: a no ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas

a la vida privada y a la igual protección de ley de la peticionaria fueron violados al no renovarse su matrícula y obligada a abandonar el establecimiento educacional “Colegio Andrés Bello” de Coquimbo, colegio particular subvencionado de financiamiento compartido, en que cursaba su enseñanza, por el único hecho de encontrarse embarazada. Además se difundirá la reciente legislación (Ley N° 19.688), que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, que contiene normas sobre el derecho de las estudiantes embarazadas o madres lactantes de acceder a los establecimientos educacionales.

**15.** El 15 de noviembre de 2001 se celebró otra reunión de trabajo sobre el asunto. Nuevamente la CIDH reconoció la buena predisposición de las partes para solucionarlo por la vía amistosa, y se rubricó una minuta con los siguientes puntos:

Las partes conversaron acerca de los términos de la propuesta de solución amistosa presentada por el Gobierno de Chile en comunicación de 5 de octubre de 2001. En cuanto a la fecha de inicio de la beca especial mencionada en dicha propuesta, la representante de Mónica Carabantes expresó inicialmente su interés en que la beca se hiciera efectiva con carácter retroactivo al 1o. de marzo de 2001; y que, en caso de no ser posible, se hiciera efectiva a partir de la fecha de firma del acuerdo de solución amistosa, o el 1o. de diciembre de 2001.

El representante del Gobierno de Chile manifestó que había recibido instrucciones en el sentido de que, en caso de que se firmara el acuerdo, dicho Gobierno otorgaría la beca a partir de marzo de 2002. Al respecto, la peticionaria dijo que necesitaba consultar con Mónica Carabantes a fin de dar la respuesta a la propuesta antes referida del Gobierno. El representante estatal reiteró la buena predisposición de Chile, por lo que se aguardará la comunicación de la peticionaria en el curso de la semana del 26 de noviembre de 2001.

La CIDH destacó que la minuta de la reunión de trabajo anterior en el marco de la solución amistosa de este asunto, firmada por ambas partes el 1o. de marzo de 2001, refleja la voluntad del Estado de gestionar la Beca Presidente de la República y la intención de ambas partes de firmar un acuerdo de solución amistosa en la primera semana de abril de 2001.

Con base en todo lo anterior, la CIDH señaló que una muestra concreta de la buena voluntad del Gobierno de Chile podría ser el compromiso expreso de reallizar todas las gestiones tendientes a asegurar la beca referida a Mónica Carabantes a partir de marzo de 2002, independiente de la firma del acuerdo de solución amistosa.

**16.** Los peticionarios remitieron a la Comisión Interamericana una copia de la comunicación de 13 de diciembre de 2001 dirigida al Director de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Dicha comunicación expresa, entre otras consideraciones, la disposición de Mónica Carabantes y de su familia en solucionar por la vía amistosa el presente asunto, por lo que aceptan que la beca se inicie durante el año académico 2002.<sup>4</sup>

## V. CONCLUSIONES

**17.** Con base en las particulares características del presente asunto, la Comisión Interamericana ha impulsado activamente el procedimiento de solución amistosa. El presente informe resume la actividad de las partes y refleja el acuerdo logrado para su conclusión.

**18.** La Comisión Interamericana destaca que el mecanismo contemplado en el artículo 48(1)(f) de la Convención Americana permite la conclusión de las peticiones individuales en forma no contenciosa, como se ha demostrado en casos referentes a diversos países de la región.

**19.** Con base en las consideraciones de hecho y de derecho que anteceden,  
La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,  
Decide:

**20.** Aprobar el acuerdo de solución amistosa logrado en el presente asunto.

**21.** Fijar el plazo de tres meses, contado a partir de la transmisión del presente informe, para que el Estado chileno informe acerca de las medidas de reparación simbólica acordadas las partes en el presente asunto.

**22.** Hacer público el presente informe e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

---

<sup>4</sup> La comunicación indica que la presunta víctima y su familia aceptaron que la beca no cubriera el año académico 2001, ya que no habían recurrido a la CIDH por dinero, sino porque consideraban que los derechos humanos de Mónica Carabantes habían sido violados y porque querían un reconocimiento de este hecho. Los peticionarios dejaron constancia de que aceptaron la propuesta del Estado con la convicción de que “la víctima de la violación es quien tiene el control final del caso”, aunque el monto de la beca de 30.000 pesos chilenos les parecía bajo comparado con la mensualidad que es de 70.000 pesos chilenos.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 12 días marzo de 2002.

(Firmado): Juan E. Méndez; Marta Altolaguirre; Robert K. Goldman, Julio Prado Vallejo, Clare K. Roberts, Comisionados.

**Informe N° 71/031**  
**Petición 12.191**  
**Solución Amistosa**  
**MARÍA MAMÉRITA MESTANZA CHÁVEZ**  
**Perú**

*10 de octubre de 2003*

## I. RESUMEN

**1.** Mediante petición presentada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”, “la Comisión Interamericana” o “CIDH”) el 15 de junio de 1999, las organizaciones no gubernamentales Estudio para la Defensa de la Mujer (DEMUS), el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos Humanos de la Mujer (CLADEM) y la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), las cuales acreditaron posteriormente como copeticionarias al Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticas Públicas (CRLP) y al Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), (en adelante “las peticionarias”), denunciaron que la República del Perú (en adelante “Perú”, “el Estado” o “el Estado peruano”) violó derechos humanos de la señora María Mamérita Mestanza Chávez, al someterla de manera forzada a un procedimiento quirúrgico de esterilización, que finalmente ocasionó la muerte de la señora Mestanza Chávez.

**2.** Las peticionarias originales alegaron que los hechos denunciados configuran violación por el Estado peruano de los derechos a la vida, a la integridad personal, y a igualdad ante la ley, consagrados en los artículos 4, 5, 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la “Convención” o la “Convención Americana”), así como violaciones a los artículos 3, 4, 7, 8 y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante “Convención de Belém do Pará”), a los artículos 3 y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “Protocolo de San Salvador”), y a los artículos 12 y 14(2) de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

---

1 Conforme a lo dispuesto por el artículo 17(2)(a) del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Susana Villarán, de nacionalidad peruana, no participó en el debate ni en la decisión del presente caso.

**3.** El 22 de febrero de 2001 el Estado peruano suscribió un Comunicado de Prensa Conjunto con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el cual se comprometió a propiciar una solución amistosa en algunos casos abiertos ante la Comisión, entre ellos el presente caso, la cual se desarrollaría de acuerdo a los artículos 48(1)(f) y 49 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**4.** El 2 de marzo de 2001, durante el 110° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Estado peruano y las representantes de las víctimas suscribieron el Acuerdo Previo para Solución Amistosa con intervención y aprobación de la CIDH. La solución amistosa final fue acordada el 26 de agosto de 2003, cuando se suscribió en Lima la respectiva acta del acuerdo amistoso entre las partes.

**5.** En el presente informe de solución amistosa según lo establecido en el artículo 49 de la Convención y el artículo 41(5) del Reglamento de la Comisión, se efectúa una reseña de los hechos alegados por los peticionarios, de la solución amistosa lograda y se acuerda su publicación.

## II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

**6.** La Comisión recibió la denuncia el 15 de junio de 1999. El 14 de julio de 1999 la CIDH abrió el caso, transmitió las partes pertinentes de la denuncia al Estado peruano y le pidió información a ser presentada dentro de un plazo de 90 días. Perú solicitó ampliación del plazo para hacer llegar su respuesta, que fue otorgada por la CIDH. Perú respondió el 14 de enero de 2000. Las peticionarias presentaron observaciones a la respuesta del Estado el 12 de abril de 2000. El 3 de octubre de 2000 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó el Informe de Admisibilidad N° 66/00.

**7.** Con fecha 2 de marzo de 2001, con la intervención y aprobación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las partes suscribieron el Acuerdo Previo para Solución Amistosa, en el que el Estado peruano admitió su responsabilidad internacional por los hechos alegados por las peticionarias y se comprometió a adoptar medidas de reparación en beneficio de las víctimas.

**8.** El 26 de agosto de 2003, en la ciudad de Lima, las representantes de las víctimas y el Estado suscribieron el Acuerdo de Solución Amistosa, solicitando que la Comisión ratificara el acuerdo en todo su contenido.

### III. LOS HECHOS

**9.** Las peticionarias legan que el caso de la Sra. María Mamérita Mestanza representa uno más entre un número significativo de casos de mujeres afectadas por la aplicación de una política gubernamental de carácter masivo, compulsivo y sistemático que enfatizó la esterilización como método para modificar rápidamente el comportamiento reproductivo de la población, especialmente de mujeres pobres, indígenas y de zonas rurales. Al respecto, refieren que la Defensoría del Pueblo recibió diversas denuncias al respecto, y que entre noviembre de 1996 y noviembre de 1998 CLADEM, por su parte, logró documentar 243 casos sobre violaciones de derechos humanos en la aplicación de la anticoncepción quirúrgica en Perú.

**10.** Señalan que la señora María Mamérita Mestanza, mujer campesina de aproximadamente 33 años de edad y madre de 7 hijos, fue objeto de acoso desde 1996 por parte del Centro de Salud del Distrito de La Encañada, que forma parte del sistema público de salud, para que se esterilizara. Recibieron así, ella y su esposo Jacinto Salazar Suárez, distintas formas de hostigamiento, que incluyeron varias visitas donde el personal de salud amenazaba con denunciarla a ella y al Sr. Salazar Suárez ante la policía, y les mencionaba que el gobierno había dado una ley conforme a la cual la persona que tuviera más de cinco hijos debería pagar una multa y sería llevada a la cárcel.

**11.** Refieren que finalmente y bajo coacción se logró el consentimiento de la señora Mestanza para ser objeto de una operación de ligadura de trompas. El procedimiento quirúrgico fue realizado en fecha 27 de marzo de 1998 en el Hospital Regional de Cajamarca, sin haberse efectuado previamente ningún examen médico. La señora Mestanza fue dada de alta al día siguiente, 28 de marzo de 1998, aún cuando presentaba serias anomalías como vómitos e intensos dolores de cabeza. Durante los días siguientes el señor Jacinto Salazar informó varias veces al personal del Centro de Salud de La Encañada del estado de salud de la señora Mestanza, que iba empeorando cada día, y el personal del Centro de Salud decía que estos eran los efectos post operatorios de la anestesia.

**12.** Aducen que finalmente la señora Mestanza Chávez falleció en su casa, el 5 de abril de 1998, y que en el certificado de defunción se diagnosticó que su muerte se había producido debido a una “sepsis” como causa directa y bloqueo tubárico bilateral como causa antecedente. Informaron que días después un doctor del Centro

de Salud ofreció una suma de dinero al señor Jacinto Salazar con el fin de dar por terminado el problema.

**13.** Indican que el 15 de abril de 1998 el señor Jacinto Salazar denunció ante la Fiscal Provisional Mixta de Baños del Inca a Martín Ormeño Gutiérrez, Jefe del Centro de Salud de La Encañada, en relación con la muerte de la señora Mestanza, por delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, en la figura de homicidio culposo. Agregan que el 15 de mayo de 1998 dicha Fiscal Provincial formalizó denuncia penal contra el señor Ormeño Gutiérrez y contra otras personas, ante la Jueza Provincial de la localidad, quien el 4 de junio de 1998 declaró que no había lugar a la apertura de instrucción. Tal decisión fue confirmada el 1° de julio de 1998 por la Sala Especializada en lo Penal, en virtud de lo cual, el 16 de diciembre de 1998, la Fiscal Provincial ordenó el archivo definitivo del caso.

#### IV. SOLUCIÓN AMISTOSA

**14.** El Estado y las peticionarias suscribieron el acuerdo de solución amistosa, en cuyo texto se establece lo siguiente:

##### PRIMERA: ANTECEDENTES

La señora María Mamérita Mestanza Chávez fue sometida a un procedimiento quirúrgico de esterilización, que finalmente ocasionó su muerte. Las organizaciones peticionarias denunciaron que se violaron los derechos a la vida, a la integridad personal y a la igualdad ante la ley, vulnerando los artículos 4, 5, 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los artículos 3, 4, 7, 8 y 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), los artículos 3 y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y los artículos 12 y 14 (2) de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Con fecha 14 de julio de 1999, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos transmitió al Estado peruano las partes pertinentes de la denuncia y solicitó información. Con fecha 3 de octubre de 2000 la CIDH aprobó el Informe N° 66 /00 de admisibilidad y continuó con el análisis de fondo de la cuestión, referida a presuntas violaciones a la Convención Americana y a la Convención de Belém do Pará.

Con fecha 2 de marzo de 2001 durante el 110° período ordinario de sesiones de la CIDH se convino en un Acuerdo Previo de Solución Amistosa.

## SEGUNDA: RECONOCIMIENTO

El Estado Peruano consciente de que la protección y respeto irrestricto de los derechos humanos es la base de una sociedad justa, digna y democrática, en estricto cumplimiento de sus obligaciones adquiridas con la firma y ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los demás instrumentos internacionales sobre derechos humanos de los cuales es parte, y consciente que toda violación a una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente, constituyendo la indemnización a la víctima, investigación de los hechos y la sanción administrativa, civil y penal de los responsables la forma más justa de hacerlo, reconoce su responsabilidad internacional por violación de los artículos 1.1, 4, 5 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el art. 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en agravio de la víctima María Mamérita Mestanza Chávez.

Tal reconocimiento se explicitó en el Acuerdo Previo para Solución Amistosa suscrito entre el Estado Peruano y los representantes legales de la víctima, con intervención y aprobación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 2 de marzo de 2001 durante el 110º Período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En dicho convenio el Estado peruano admitió responsabilidad internacional por los hechos descritos y se comprometió a adoptar medidas de reparación material y moral por el daño sufrido e impulsar una exhaustiva investigación, tendiente a la sanción de los responsables en el fuero común, así como a adoptar medidas de prevención para evitar que se repitan hechos similares en el futuro.

## TERCERA: INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN

El Estado Peruano se compromete a realizar exhaustiva investigación de los hechos y aplicar las sanciones legales contra toda persona que se determine como participante de los hechos, sea como autor intelectual, material, mediato u otra condición, aún en el caso de que se trate de funcionarios o servidores públicos, sean civiles o militares.

En tal sentido, el Estado peruano se compromete a realizar las investigaciones administrativas y penales por los atentados contra la libertad personal, la vida, el cuerpo y la salud y, en su caso, a sancionar a:

- a. Los responsables de los actos de vulneración del derecho al libre consentimiento de la señora María Mamérita Mestanza Chávez, para que se sometiera a la ligadura de trompas.

- b. El personal de salud que hizo caso omiso de la demanda de atención urgente de la señora Mestanza luego de la intervención quirúrgica.
- c. Los responsables de la muerte de la Sra. María Mamérita Mestanza Chávez
- d. Los médicos que entregaron dinero al cónyuge de la señora fallecida a fin de encubrir las circunstancias del deceso.
- e. La Comisión Investigadora, nombrada por la Sub Región IV de Cajamarca del Ministerio de Salud que cuestionablemente, concluyó con la ausencia de responsabilidad del personal de salud que atendió a la señora Mestanza.

Sin perjuicio de las sanciones administrativas y penales, el Estado peruano se compromete a poner en conocimiento del Colegio Profesional respectivo las faltas contra la ética que se hayan cometido, a efectos de que conforme a su estatuto se proceda a sancionar al personal médico involucrado con los hechos referidos.

Asimismo, el Estado se compromete a realizar las investigaciones administrativas y penales por la actuación de los representantes del Ministerio Público y del Poder Judicial que omitieron desarrollar los actos tendientes a esclarecer los hechos denunciados por el viudo de la señora Mamérita Mestanza.

#### CUARTA: INDEMNIZACIÓN

##### 01. BENEFICIARIOS DEL PRESENTE ACUERDO

El Estado Peruano reconoce como únicos beneficiarios de cualquier indemnización a las personas de Jacinto Salazar Suárez, esposo de María Mamérita Mestanza Chávez y a los hijos de la misma: Pascuala Salazar Mestanza, Maribel Salazar Mestanza, Alindor Salazar Mestanza, Napoleón Salazar Mestanza, Amancio Salazar Mestanza, Delia Salazar Mestanza y Almanzor Salazar Mestanza.

##### 02. INDEMNIZACIÓN ECONÓMICA

###### A. DAÑO MORAL

El Estado Peruano otorga una indemnización a favor de los beneficiarios por única vez de diez mil dólares americanos (US \$10, 000.00 y 00/100) para cada uno de ellos, por concepto de reparación del daño moral, lo cual hace un total de ochenta mil dólares americanos (US \$80,000.00 y 00/100).

Respecto a los menores de edad, el Estado, depositará la suma correspondiente en fondo de fideicomiso en las condiciones más favorables según la práctica bancaria. Las gestiones se realizarán conjuntamente con los representantes legales de la familia Salazar Mestanza.

#### B. DAÑO EMERGENTE

El daño ocasionado como consecuencia directa del evento dañoso está constituido por los gastos en que incurrió la familia como consecuencia directa de los hechos.

Estos gastos fueron los realizados para tramitar y hacer el seguimiento de la denuncia penal ante el Ministerio Público por homicidio culposo en agravio de María Mamérita Mestanza, así como el monto por concepto de gastos de velorio y entierro de la señora Mestanza. La suma por dicho concepto asciende a dos mil dólares americanos (US \$ 2,000.00 y 00/100), la cual deberá ser abonada por el Estado peruano a los beneficiarios.

#### QUINTA: INDEMNIZACIÓN A CARGO DE LOS RESPONSABLES PENALES DE LOS HECHOS

El Acuerdo de Solución Amistosa no incluye el derecho a reclamar la indemnización que tienen los beneficiarios contra todos los responsables de la violación de los derechos humanos de la señora María Mamérita Mestanza, de conformidad con el Artículo 92° del Código Penal Peruano, según determine la autoridad judicial competente, y que el Estado Peruano reconoce como derecho. Se precisa que este Acuerdo deja sin efecto alguno cualquier reclamo de los beneficiarios hacia el Estado Peruano como responsable solidario y/o tercero civilmente responsable o bajo cualquier otra denominación.

#### SEXTA: DERECHO A REPETICIÓN

El Estado Peruano se reserva el derecho de repetición, de conformidad con la legislación nacional vigente, contra aquellas personas que se determine ser responsables en el presente caso, mediante sentencia definitiva dictada por la autoridad nacional competente.

#### SÉPTIMA: EXENCIÓN DE TRIBUTOS, CUMPLIMIENTO Y MORA

El monto indemnizatorio otorgado por el Estado peruano no estará sujeto al pago de ningún impuesto, contribución o tasa existente o por crearse y deberá pagarse

a más tardar seis meses después de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos notifique la ratificación del presente acuerdo, luego de lo cual incurrirá en mora y deberá pagar la tasa de interés compensatorio y moratorio máxima prevista y/o permitida por la legislación nacional.

#### OCTAVA: PRESTACIONES DE SALUD

El Estado Peruano se compromete a otorgar a los beneficiarios, por única vez, la suma de siete mil dólares americanos (US \$ 7,000.00 y 00/100), por concepto del tratamiento de rehabilitación psicológica, que requieren los beneficiarios como consecuencia del fallecimiento de la señora María Mamérita Mestanza Chávez. Dicho monto será entregado en fideicomiso a una institución, pública o privada, la cual se constituirá en fideicomisaria, con el objeto de administrar los recursos destinados a brindar la atención psicológica que requieren los beneficiarios. La institución será elegida de común acuerdo entre el Estado y los representantes de la familia Salazar Mestanza, con el apoyo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, DEMUS, APRODEH y el Arzobispo de Cajamarca. Los gastos relacionados con la constitución legal del fideicomiso serán asumidos por el Estado peruano.

Asimismo, el Estado peruano se compromete a brindar al esposo e hijos de María Mamérita Mestanza Chávez, un seguro permanente de salud a través del Ministerio de Salud o de la entidad competente. El seguro de salud para el cónyuge supérstite será permanente, y el de sus hijos, mientras no cuenten con un seguro de salud público y/o privado.

#### NOVENA: PRESTACIONES EDUCATIVAS

El Estado peruano se compromete a brindar a los hijos de la víctima educación gratuita en el nivel primario y secundario, en colegios estatales. Tratándose de educación superior, los hijos de la víctima recibirán educación gratuita en los Centros de Estudios Superiores estatales, siempre y cuando reúnan los requisitos de admisión a dichos centros educativos y para estudiar una sola carrera.

#### DÉCIMA : OTRAS PRESTACIONES

El Estado peruano se compromete a entregar adicionalmente el monto de veinte mil dólares americanos (US \$ 20,000.00 y 00/100) al señor Jacinto Salazar Suárez para adquirir un terreno o una casa en nombre de sus hijos habidos con la señora

María Mamérita Mestanza. El señor Salazar Suárez deberá acreditar dicha adquisición –dentro del año siguiente a la suscripción del presente acuerdo- con la entrega del Testimonio de Escritura Pública a la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia; Asimismo, el señor Salazar Suárez se compromete a no enajenar o alquilar la propiedad adquirida mientras el menor de sus hijos Salazar Mestanza no cumpla la mayoría de edad, salvo autorización judicial.

La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Perú efectuará el seguimiento necesario para asegurar el cumplimiento de lo establecido en la presente cláusula.

#### DÉCIMO PRIMERA: MODIFICACIONES LEGISLATIVAS Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE SALUD REPRODUCTIVA Y PLANIFICACIÓN FAMILIAR

El Estado peruano se compromete a realizar las modificaciones legislativas y de políticas públicas sobre los temas de Salud Reproductiva y Planificación Familiar, eliminando de su contenido cualquier enfoque discriminatorio y respetando la autonomía de las mujeres.

Asimismo, el Estado peruano se compromete a adoptar e implementar las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo respecto a políticas públicas sobre Salud Reproductiva y Planificación Familiar, entre ellas las siguientes:

##### A. Medidas de sanción a los responsables de violaciones y reparación a las víctimas

- 1) Revisar judicialmente todos los procesos penales sobre violaciones de los derechos humanos cometidas en la ejecución del Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar, para que se individualice y se sancione debidamente a los responsables, imponiéndoles, además, el pago de la reparación civil que corresponda, lo cual alcanza también al Estado, en tanto se determine alguna responsabilidad suya en los hechos materia de los procesos penales.
- 2) Revisar los procesos administrativos, relacionados con el numeral anterior, iniciados por las víctimas y/o familiares, que se encuentran en trámite o hayan concluido respecto de denuncias por violaciones de derechos humanos.

##### B. Medidas de monitoreo y de garantía de respeto de los derechos humanos de los y las usuarias de los servicios de salud:

- 1) Adoptar medidas drásticas contra los responsables de la deficiente evaluación pre-operatoria de mujeres que se someten a una intervención de anti-

- concepción quirúrgica, conducta en que incurren profesionales de la salud de algunos centros de salud del país. Pese a que las normas del Programa de Planificación Familiar exigen esta evaluación, ella se viene incumpliendo.
- 2) Llevar a cabo, permanentemente, cursos de capacitación calificada, para el personal de salud, en derechos reproductivos, violencia contra la mujer, violencia familiar, derechos humanos y equidad de género, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil especializadas en éstos temas.
  - 3) Adoptar las medidas administrativas necesarias para que las formalidades establecidas para el estricto respeto del derecho al consentimiento informado sean acatadas cabalmente por el personal de salud.
  - 4) Garantizar que los centros donde se realizan intervenciones quirúrgicas de esterilización tengan las condiciones adecuadas y exigidas por las normas del Programa de Planificación Familiar.
  - 5) Adoptar medidas estrictas dirigidas a que el plazo de reflexión obligatorio, fijados en 72 horas, sea, sin excepción, celosamente cautelado.
  - 6) Adoptar medidas drásticas contra los responsables de esterilizaciones forzadas no consentidas.
  - 7) Implementar mecanismos o canales para la recepción y trámite célere y eficiente de denuncias de violación de derechos humanos en los establecimientos de salud, con el fin de prevenir o reparar los daños producidos.

#### DÉCIMA SEGUNDA: BASE JURÍDICA

El presente acuerdo se suscribe de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1°, 2° y 48° I.f. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 41° del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; en los artículos 2° incisos 1 y 24, acápite h), 44°, 55°, 205° y Cuarta Disposición Final de la Constitución Política del Perú y en lo dispuesto en los artículos 1205°, 1306°, 1969° y 1981° del Código Civil del Perú.

#### DÉCIMA TERCERA: INTERPRETACIÓN

El sentido y alcances del presente Acuerdo se interpretan de conformidad a los artículos 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en lo que sea pertinente y al principio de buena fe. En caso de duda o desavenencia entre las partes sobre el contenido del presente Acuerdo, será la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la que decidirá sobre su interpretación. También le corres-

ponde verificar su cumplimiento, estando las partes obligadas a informar cada tres meses sobre su estado y cumplimiento.

#### DÉCIMA CUARTA: HOMOLOGACIÓN

Las partes intervinientes se obligan a poner en conocimiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el presente Acuerdo de Solución Amistosa con el objeto de que dicho organismo lo homologue y lo ratifique en todos sus extremos.

#### DÉCIMA QUINTA: ACEPTACIÓN

Las partes intervinientes en la suscripción del presente Acuerdo expresan su libre y voluntaria conformidad y aceptación con el contenido de todas y cada una de sus cláusulas, dejando expresa constancia de que pone fin a la controversia y a cualquier reclamo sobre la responsabilidad internacional del Estado Peruano por la violación de los derechos humanos que afectó a la señora María Mamérita Mestanza Chávez. Suscrito en tres ejemplares, en la ciudad de Lima, a los veintiséis días del mes de agosto del año dos mil tres.

### V. DETERMINACIÓN DE COMPATIBILIDAD Y CUMPLIMIENTO

**15.** La CIDH reitera que de acuerdo con los artículos 48(1)(f) y 49 de la Convención, este procedimiento tiene como fin “llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en la Convención”. La aceptación de llevar a cabo este trámite expresa la buena fe del Estado para cumplir con los propósitos y objetivos de la Convención en virtud del principio *pacta sunt servanda*, por el cual los Estados deben cumplir de buena fe las obligaciones asumidas en los tratados. También desea reiterar que el procedimiento de solución amistosa contemplado en la Convención permite la terminación de los casos individuales en forma no contenciosa, y ha demostrado, en casos relativos a diversos países, ofrecer un vehículo importante de solución, que puede ser utilizado por ambas partes.

**16.** La Comisión Interamericana ha seguido de cerca el desarrollo de la solución amistosa lograda en el presente caso. La Comisión valora altamente los esfuerzos desplegados por ambas partes para lograr esta solución que resulta compatible con el objeto y fin de la Convención. Como la Comisión ha señalado reiteradamente, proteger y promover los derechos de la mujer es una prioridad para nuestro hemis-

ferio, con el fin de alcanzar el goce pleno y eficaz de sus derechos fundamentales, en especial a la igualdad, la no discriminación y a vivir libre de la violencia basada en el género.

## VI. CONCLUSIONES

**17.** Con base en las consideraciones que anteceden y en virtud del procedimiento previsto en los artículos 48(1)(f) y 49 de la Convención Americana, la Comisión desea reiterar su profundo aprecio por los esfuerzos realizados por las partes y su satisfacción por el logro del acuerdo de solución amistosa en el presente caso basado en el objeto y fin de la Convención Americana.

**18.** En virtud de las consideraciones y conclusiones expuestas en este informe, La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,  
Decide:

1. Aprobar los términos del acuerdo de solución amistosa firmado por las partes el 26 de agosto de 2003.
2. Continuar con el seguimiento y la supervisión de todos y cada uno de los puntos del acuerdo amistoso, y en este contexto, recordar a las partes, su compromiso de informar a la CIDH, cada tres meses, del cumplimiento del presente arreglo amistoso.
3. Hacer público el presente informe e incluirlo en su informe anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la ciudad de Washington, D.C., a los 10 días del mes de octubre del año 2003.

(Firmado): José Zalaquett, Presidente; Clare K. Roberts, Primer Vicepresidente; Comisionados: Robert K. Goldman y Julio Prado Vallejo.

## **INFORMES DE FONDO**



**Informe N°. 5/96**  
**Caso 10.970**  
**RAQUEL MARTÍN DE MEJÍA**  
**Perú**

*1° de marzo de 1996*

Con fecha 17 de octubre de 1991, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Comisión) recibió una petición en la que se denunciaba la violación de los derechos humanos de Fernando Mejía Egocheaga y de su esposa Raquel Martín de Mejía. En la misma se le solicitaba que declarara la responsabilidad de Perú por la violación de los siguientes derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la Convención):

1. En relación a Fernando Mejía, derecho a la libertad personal (artículo 7), derecho a la integridad personal (artículo 5), y derecho a la vida (artículo 4), todos ellos en relación con el artículo 1.1 de la Convención.
2. En relación a Raquel Mejía, el derecho a la integridad personal (artículo 5) y el derecho a la privacidad (artículo 11), ambos en relación con el artículo 1.1 de la Convención.
3. En relación a ambos peticionarios, el derecho de toda persona a un recurso Interno efectivo que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales (artículo 25).

## I. ANTECEDENTES

Fernando Mejía Egocheaga y su esposa Raquel Martín vivían en Oxapampa, Departamento de Pasco, al momento que los hechos denunciados ante la Comisión tuvieron lugar.

El Dr. Mejía Egocheaga era abogado, periodista y activista político. Al momento de su muerte se desempeñaba como Presidente del Colegio de Abogados de Oxapampa y como Presidente del Comité Provincial de Izquierda Unida, un partido político de Perú. Asimismo, era miembro de la Asociación de Periodistas de Perú, desarrollando sus actividades como tal en el diario “Campanaria Oxapampa”, un periódico que había fundado y del cual era su editor. Como abogado, el Dr. Mejía Egocheaga se desempeñó principalmente defendiendo los derechos a la tierra de los grupos más desprotegidos de su país. Entre 1982 y 1986 fue asesor legal del

Proyecto Especial “Pichis Palcazu”, una iniciativa de desarrollo rural bajo los auspicios de la Presidencia de la Nación. En 1986 representó a los indígenas de la Comunidad Amuesha en un conflicto de tierras con la iglesia Católica. En su actividad política, el Dr. Mejía Egocheaga planeaba postularse como alcalde de Oxapampa y eventualmente como diputado al Congreso de la Nación.

La señora Raquel Martín de Mejía era maestra y ocupaba el cargo de directora de la escuela de discapacitados de Oxapampa. Actualmente reside en Suecia donde obtuvo asilo político en el año 1989.

En junio de 1989, varios soldados fueron asesinados por Sendero Luminoso en Posuzo, un pueblo cercano a Oxapampa. Días después, aproximadamente 100 efectivos militares pertenecientes al “Batallón Nueve de Diciembre”, con sede en Huancayo, llegaron a Oxapampa en helicóptero con el objeto de conducir operaciones de contrainsurgencia en la región. Dichos soldados se guarnecieron en las instalaciones de la Biblioteca Municipal de dicha localidad.

## II. HECHOS DENUNCIADOS

De acuerdo a la información proporcionada por los peticionarios a la Comisión, los hechos denunciados como violaciones de derechos humanos protegidos por la Convención serían los que se describen a continuación:

En la noche del 15 de junio de 1989, vecinos de Oxapampa vieron una camioneta amarilla perteneciente al proyecto gubernamental “Pichis Palcazu” estacionada frente al bar. En la misma se encontraban el señor Julio Arias Dorregaray, Subprefecto de Oxapampa, oficiales del Ejército y cuatro soldados. Un testigo presencial manifestó que había escuchado al señor Arias Dorregaray decir a sus acompañantes: “es tiempo de ir a buscar al abogado”.

El mismo día a las 22:05, varios efectivos militares, con sus caras cubiertas con pasamontañas y portando ametralladoras, ingresaron violentamente al domicilio del Profesor Aladino Melgarejo, quien era el Secretario General del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP) en Oxapampa y un miembro de Izquierda Unida. Luego lo obligaron a salir de su casa, lo golpearon y finalmente lo introdujeron en una camioneta pick up amarilla de propiedad del Gobierno que se usaba para el Proyecto Especial “Pichis Palcazu”. El secuestro del Profesor Melgarejo fue presenciado por su esposa, señora Haydeé Verde, por su cuñada, señora Nancy Verde de Nano y por el esposo de ésta, señor Hugo Nano.

Según refieren los peticionarios, los miembros del Ejército a cargo del operativo ordenaron al señor Melgarejo que los condujese a la casa del Dr. Fernando Mejía Egocheaga.

A las 23:15 del mismo 15 de junio, un grupo de personas con sus caras cubiertas con pasamontañas y portando ametralladoras irrumpieron en la casa de los Mejía y reclamaron ver al Dr. Fernando Mejía Egocheaga. Cuando éste abrió la puerta, seis individuos vistiendo uniformes militares entraron a la misma, uno de ellos golpeó al Dr. Mejía con su arma; luego, quien estaba a cargo del operativo ordenó que se lo subiera a una camioneta amarilla de propiedad del Gobierno. Los hechos descritos fueron presenciados por su esposa, señora Raquel Martín.

Esa misma noche, aproximadamente 15 minutos después que los hechos referidos tuvieron lugar, un grupo de entre seis y diez efectivos militares con sus rostros cubiertos con pasamontañas negros se presentaron nuevamente en el domicilio de los Mejía. Uno de ellos -quien había estado al mando del operativo de secuestro de Fernando Mejía - ingresó a la casa, presuntamente con el objeto de solicitar a Raquel Martín los documentos de identidad de su esposo.

Mientras que ésta los buscaba, la siguió al cuarto y le dijo que ella también estaba considerada como subversiva. Luego le mostró una lista conteniendo varios nombres e indicó que estas personas eran miembros del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA). Cuando Raquel Mejía se acercó para leerla, el individuo tapó la lista y sólo le permitió ver dos nombres: el de Fernando Mejía y el de Aladino Melgarejo.

Raquel Mejía trató de explicarle que ni ella ni su esposo pertenecían a movimiento subversivo alguno; sin embargo, sin escucharla, empezó a rociarse con sus perfumes y finalmente la violó. Acto seguido, la condujo fuera de su casa para que viera al hombre que había denunciado a su esposo; éste yacía boca abajo en la parte de atrás de la misma camioneta pick up que había sido utilizada para secuestrar a Fernando Mejía. Finalmente, el individuo que abusó sexualmente de ella, subió a la camioneta y se marchó.

Aproximadamente 20 minutos después, la misma persona regresó a la casa de los Mejía, aparentemente con la intención de comunicar a Raquel que posiblemente su esposo sería trasladado en helicóptero a Lima al día siguiente. Luego la arrastró al cuarto y nuevamente la violó. Raquel Mejía pasó el resto de la noche bajo un estado de terror, temiendo por el regreso de quien había abusado sexualmente de ella y por la seguridad y la vida de su esposo.

A la mañana siguiente, la señora Raquel Mejía fue al departamento de policía de Oxapampa para denunciar la desaparición de su marido. El Cabo Carbajal le informó que no podía interponer una denuncia por persona desaparecida hasta tanto no hubieran transcurrido cuatro días. Luego, el Jefe del Departamento le sugirió que solicitara información en las oficinas de la Policía Republicana. Los

oficiales pertenecientes a dicha fuerza indicaron a Raquel Mejía que se dirigiera a la Biblioteca Municipal donde los miembros del “Batallón Nueve de Diciembre” estaban acantonados desde su arribo a Oxapampa días atrás.

Cuando llegó al local de la Biblioteca se encontró con un número importante de soldados que se hallaban formados enfrente de dicho edificio. Raquel Mejía pudo reconocer que vestían los mismos uniformes que usaban las personas que habían secuestrado a su esposo la noche anterior y que habían abusado sexualmente de ella.

En el lugar se encontraba asimismo, la señora Haydeé Verde acompañada por un abogado local, averiguando sobre la desaparición de su esposo. Ambas mujeres mantuvieron una conversación con algunos soldados quienes se identificaron como miembros del “Batallón Nueve de Diciembre”. Los mismos señalaron que el Comandante a cargo se llamaba “Chito”. Luego, otro soldado se acercó y bruscamente las obligó a retirarse del lugar. Raquel Mejía identificó a esta persona como uno de los secuestradores de su esposo.

Raquel Mejía y Haydeé Verde solicitaron ayuda al Alcalde de Oxapampa, señor Eduardo Koch Muller y al Fiscal Provincial de Oxapampa, Dr. Abraham Lino Obregón. Ninguna de estas personas colaboraron con las solicitantes.

En última instancia, Raquel Mejía se dirigió al Colegio de Abogados; en dicho lugar, el Dr. Lora, un abogado perteneciente a este organismo, redactó peticiones de amparo y de habeas corpus, las que fueron inmediatamente interpuestas ante el juez instructor, el Dr. Johnny Macetas. No obstante haberlas recibido y sellado, el juez Macetas indicó que estaba ocupado en otros casos y que por lo tanto no tenía tiempo para investigar la desaparición de Fernando Mejía Egocheaga.

En fecha 16 de junio de 1989, miembros de la Comisión Permanente del Congreso enviaron una carta al Ministro del Interior solicitando información sobre Fernando Mejía y pidiendo por su libertad. El Ministro del Interior jamás respondió a dicha petición.

El 17 de junio, César Barrera Bazán, miembro del Congreso y amigo del Profesor Melgarejo, fue a Oxapampa a investigar sobre las desapariciones. Los miembros del Ejército en el lugar se negaron a cooperar o a brindar cualquier información sobre el destino de Mejía y Melgarejo.

El 18 de junio por la mañana, Raquel Mejía tomó conocimiento que el cadáver del Profesor Melgarejo había sido encontrado en la margen del Río Santa Clara y que otro cadáver semi-enterrado yacía al lado del primero.

Raquel Mejía, en compañía del Juez Suplente y del Secretario del tribunal a cargo de la causa, se dirigió al lugar señalado y allí, en la base de la columna que

sostiene el puente, descubrió el cadáver decapitado de Aladino Melgarejo y yaciendo a su lado, el cadáver de su esposo, el Dr. Fernando Mejía. El último mostraba signos claros de tortura, heridas punzantes en piernas y brazos y una herida abierta en el cráneo, aparentemente causada por la bala de un arma. Su cuerpo estaba severamente golpeado e hinchado.

El cuerpo fue llevado al hospital municipal donde se le practicó la autopsia correspondiente. Los resultados de la misma confirmaron que Fernando Mejía había sido severamente torturado y que había muerto a causa de un balazo en la cabeza. Asimismo, se determinó que la muerte había tenido lugar entre 48 y 72 horas antes.

El 20 de junio de 1989, Raquel Mejía prestó testimonio ante la policía local en relación al secuestro y posterior asesinato de su esposo. Luego, acompañada por el diputado César Barreda Bazán, trasladó el cadáver de su marido desde Oxapampa hasta Lima a los efectos de darle sepultura en ese lugar.

A solicitud de APRODEH (Asociación Pro Derechos Humanos) y de Raquel Mejía, el 21 de junio de 1989 el Fiscal Provincial de Oxapampa, Dr. Lino Obregón, ordenó a la policía local investigar los homicidios de Fernando Mejía y Aladino Melgarejo.

El 22 de junio del mismo año, el Dr. Lino Obregón inspeccionó el área donde se habían encontrado los cadáveres de Mejía y Melgarejo; en dicho lugar se hallaron cartuchos de balas FAL semejantes a las usadas por el Ejército peruano. Inmediatamente después solicitó al Jefe Político Militar de la región que identificara a los oficiales a cargo del “Batallón Nueve de Diciembre”.

En tres oportunidades, entre el 28 y 30 de junio de 1989, Raquel Mejía recibió llamadas telefónicas anónimas en las que se la amenazaba de muerte si continuaba con la investigación del homicidio de su esposo.

El 11 de julio de 1989, APRODEH y Raquel Mejía presentaron denuncia penal ante la Fiscalía General de la República por los delitos de homicidio y abuso de autoridad en agravio de Fernando Mejía y Aladino Melgarejo. En dicha denuncia penal solicitaban que el Ministerio Público en tanto titular de la acción penal realizara las diligencias necesarias para esclarecer los casos.

Dos días después, la Fiscalía General de la Nación derivó la denuncia al Dr. Ramón Pinto Bastidas, Fiscal Provincial de la Fiscalía Superior Decana de Junín, quien ordenó al Fiscal Provincial en Oxapampa que investigase los homicidios y presentase un dictamen al juez instructor de la causa.

Temiendo por su seguridad, en agosto de 1989 Raquel Mejía abandonó su país dirigiéndose primero a Estados Unidos y luego a Suecia donde obtuvo asilo político.

En noviembre de 1989, el Fiscal Provincial de Oxapampa, fundado en razones que se desconocen, transfirió jurisdicción para investigar el secuestro y posterior homicidio de Fernando Mejía y de Aladino Melgarejo a la Policía Técnica de La Merced, ciudad situada a 200 kilómetros de Oxapampa.

El 30 de enero de 1990, el Juzgado Militar Permanente de Huancayo declaró su competencia sobre el caso y ordenó al juez penal civil que tramitaba la causa en Oxapampa que se inhibiera de realizar acción alguna en el mismo. Sin embargo, el tribunal militar no formuló acusación ni realizó ningún tipo de investigación tendiente al esclarecimiento del caso.

Un año después, en enero de 1991, el Fiscal Provincial Titular de Oxapampa formuló acusación formal ante el juez penal local contra Julio Arias Dorregaray, ex Subprefecto de dicha localidad y contra miembros no identificados del “Batallón 9 de Diciembre” por la comisión del delito de homicidio contra Fernando Mejía y Aladino Melgarejo. El señor Dorregaray huyó de Oxapampa y se desconoce su paradero actual.

En dos oportunidades, el 6 de mayo y el 2 de julio de 1991, el juez penal de Oxapampa requirió al Jefe Político Militar de Mantaro Junín, General Luis Pérez, que identificase a los oficiales que participaron de la “campana anti subversiva” en Oxapampa entre el 13 y el 17 junio de 1989. Según consta a los peticionarios, el Ejército no respondió nunca a lo solicitado por el tribunal.

El juez penal a cargo de la causa extendió el período de instrucción hasta el 26 de agosto de 1991 para comprobar la existencia de los delitos denunciados en la acusación. Según lo manifestado por los peticionarios, el tribunal no cumplió ningún otro acto procesal con posterioridad al mencionado *supra*.

En última instancia, los peticionarios denuncian que el Gobierno de Perú ha publicado una lista de peruanos residiendo en el exterior que incluye a Raquel Mejía, y los ha calificado como subversivos. En efecto, ha acusado a estas personas de apoyar a Sendero Luminoso desde sus lugares de residencia. Por este motivo, ha solicitado que los mismos sean extraditados; para el caso que no regresen a Perú, el Gobierno ha manifestado que les revocará su nacionalidad.

En el caso particular de Raquel Mejía, la lista señala que ésta es miembro de una organización llamada Movimiento Popular y que desde el mismo apoya a Sendero Luminoso. Por este motivo, el Gobierno ha formalizado una acción penal en su contra de acuerdo a lo dispuesto en la legislación antiterrorista vigente en dicho país. Luego de realizada la acusación formal, la señora Mejía puede ser sometida a un proceso judicial ante un “tribunal sin rostro”.

Los peticionarios alegan que los cargos contra Raquel Mejía resultan absolutamente infundados. A los efectos de sostener sus argumentos, los peticionarios acompañan copia de los dictámenes del Fiscal Provincial de Lima y del Fiscal Superior de Terrorismo, de los cuales según éstos surge la inexistencia de pruebas que sustancien la acusación de Raquel Mejía.

### III. TRÁMITE DE LA PETICIÓN ANTE LA COMISIÓN

El 25 de enero de 1992 la Comisión inició el trámite del caso y remitió las partes pertinentes de la petición al Gobierno de Perú, solicitando a la misma información adicional sobre los hechos denunciados, particularmente en relación a cualquier otro elemento de juicio que le permitiese apreciar si en el caso se habían agotado los recursos de la jurisdicción interna.

Por nota del 21 de julio de 1992 la Comisión reiteró al Gobierno de Perú la solicitud de información adicional bajo apercibimiento de presumir verdaderos los hechos denunciados, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 42 de su Reglamento.

Con fecha 28 de agosto de 1992 el Gobierno de Perú respondió a la solicitud de información requerida por la Comisión indicando que la presente denuncia constituía una reiteración del caso 10.466, en el cual ya se había condenado a Perú por la violación de los derechos humanos de Fernando Mejía y Aladino Melgarejo. Por este motivo, solicitó que se declarase la inadmisibilidad de la petición.

El 17 de diciembre de 1992, los peticionarios presentaron sus observaciones a la respuesta del Gobierno. En la misma manifestaron que la presente petición no constituía una reiteración del caso 10.466 por cuanto éste no incluía una detallada exposición de los hechos ocurridos, las violaciones a los derechos humanos de las que había sido objeto Raquel Martín de Mejía ni la violación de la obligación de proveer recursos internos efectivos. Fundados en estos argumentos, solicitaron a la Comisión que desestimase lo requerido por el Gobierno de Perú y que declarase la admisibilidad de la denuncia.

Con fecha 11 de mayo de 1993, los peticionarios presentaron información adicional en la que denunciaron que el Gobierno de Perú había publicado una lista que incluía los nombres de aproximadamente 50 peruanos residentes en el exterior entre los que se encontraba el de Raquel Mejía.

Estas personas eran calificadas como subversivas y como consecuencia de ello, se habían iniciado acciones penales por la presunta comisión de actos de terrorismo.

En sus observaciones a la información adicional presentada por los peticionarios, el Gobierno de Perú reiteró los argumentos planteados en su respuesta de fecha 28 de agosto de 1992 y solicitó se declarase la inadmisibilidad del caso bajo análisis.

La CIDH en su 90º período ordinario de sesiones aprobó de conformidad con lo previsto en el artículo 50 de la Convención Americana, el Informe 25/95 y lo transmitió al Gobierno peruano por nota de 22 de noviembre de 1995. La Comisión solicitó al Estado peruano que en un plazo de sesenta días informase a la Comisión sobre las medidas adoptadas con respecto a las recomendaciones contenidas en el Informe. El Gobierno no dio respuesta alguna dentro del plazo establecido.

#### IV. OBSERVACIONES DE LAS PARTES

##### A. POSICIÓN DEL GOBIERNO

El Gobierno observó que la presente petición era una reiteración del caso 10.466, en el cual la Comisión había condenado al Estado de Perú por la violación de los derechos humanos de Fernando Mejía Egocheaga y Aladino Ponce Melgarejo. Agregó que el mencionado informe se había publicado en el Informe Anual de la Comisión Interamericana correspondiente al período mayo 1990 a febrero de 1991.

Fundado en este argumento, el Gobierno de Perú solicitó a la Comisión que declarase la inadmisibilidad del presente caso de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 39 numeral 1 inciso b. de su Reglamento interno.

El Gobierno omitió controvertir las alegaciones de los peticionarios en cuanto a la presunta violación reiterada de la que fue objeto la señora Raquel Martín de Mejía, la presunta transgresión de la obligación consagrada en el artículo 1.1 de la Convención y del derecho a un recurso efectivo y protección judicial consagrado en el artículo 25 del mismo instrumento. Asimismo, el Gobierno peruano no presentó ningún argumento en relación a la existencia de un proceso penal, en ausencia, abierto contra Raquel Martín de Mejía por la presunta comisión del delito de terrorismo.

##### B. POSICIÓN DE LOS PETICIONARIOS

En relación a la admisibilidad del caso, los peticionarios señalan que efectivamente el 25 de septiembre de 1989 se presentó ante la Comisión una petición en favor de Fernando Mejía y Aladino Melgarejo. No obstante ello, indican que la señora Mejía, su abogado o las organizaciones de derechos humanos que la asistían nunca prestaron su consentimiento para que la mencionada denuncia fuera interpuesta. Agregan que en tanto el Gobierno de Perú no contestó a las solicitudes de información requeridas por la Comisión, ésta, con fundamento en el artículo 42 de su Reglamento, presumió como ciertos los hechos denunciados y declaró la responsabilidad del Estado peruano en el Informe 83/90.

Los peticionarios consideran que el caso debe ser declarado admisible por dos razones:

1. El artículo 44 de la Convención no debe ser interpretado de modo que impida a las víctimas de violaciones a los derechos humanos realizar una presentación completa de las cuestiones de hecho y de derecho subyacentes en su caso, particularmente cuando la petición presentada anteriormente haya sido sometida sin su consentimiento o, en caso de muerte, sin el consentimiento de sus familiares sobrevivientes y cuando el informe preparado por la Comisión se funde en presunciones que no incluyan en detalle los hechos acontecidos y las personas responsables de ellos.
2. La presente petición denuncia violaciones a derechos humanos que no fueron consideradas en el caso 10.466. En efecto, los peticionarios señalan que el informe 83/90 no incluye la violación del derecho a un recurso efectivo en relación a Fernando Mejía Egocheaga ni las violaciones de los derechos a la integridad personal, a la intimidad y a un recurso interno efectivo de Raquel Mejía.

Por los motivos expuestos, los peticionarios solicitan a la Comisión que desestime los argumentos expuestos por el Gobierno peruano y declare el caso admisible.

En relación a las presuntas violaciones de derechos humanos, los peticionarios solicitan a la Comisión que declare la responsabilidad internacional de Perú por la violación de los derechos a la libertad personal (artículo 7), a la integridad personal (artículo 5), a la vida (artículo 4) de Fernando Mejía, en relación a la obligación del artículo 1.1, todos ellos protegidos por la Convención Americana. Asimismo, reclaman que la Comisión establezca que el abuso sexual reiterado del que fue objeto Raquel Martín de Mejía transgrede lo dispuesto en los artículos 5 (derecho a la integridad personal) y 11 (derecho a la privacidad) en relación al artículo 1.1 de dicho instrumento internacional y que Perú es responsable internacionalmente.

Finalmente, los peticionarios alegan que el Estado de Perú omitió respetar y garantizar el derecho de Raquel y Fernando Mejía a un recurso interno efectivo que los amparase contra los actos que violaron sus derechos fundamentales (artículos 1 y 25 de la Convención).

Los peticionarios fundan la responsabilidad internacional del Estado peruano por la violación de derechos humanos protegidos por la Convención Americana en los siguientes elementos:

1. La existencia de pruebas testimoniales y evidencia circunstancial que demuestran la vinculación de miembros del Ejército peruano en la comisión

de los hechos denunciados. Dichas pruebas asimismo, indican que no se trata de delitos cometidos por la guerrilla.

2. Los hechos denunciados se ajustan perfectamente al patrón de abusos cometidos por los militares peruanos y al *modus operandi* con que los mismos han actuado en situaciones anteriores. Los peticionarios indican que los siguientes elementos de prueba permiten demostrar acabadamente la responsabilidad de miembros del Ejército peruano en el secuestro, tortura y muerte de Fernando Mejía y en la violación reiterada de su esposa Raquel Martín:
  - a. miembros del “Batallón Nueve de Diciembre” llegaron a Oxapampa algunos días antes que ocurrieran los hechos denunciados, con el propósito de realizar una campaña anti subversiva. Se encontraban en dicha ciudad la noche que Fernando Mejía fue secuestrado y que Raquel Mejía fue objeto de reiteradas violaciones. Permanecieron en la zona luego que los cadáveres de Mejía y Melgarejo fueron encontrados.
  - b. Raquel Mejía identificó al vehículo que se usó en el secuestro de su esposo como una camioneta *pickup* amarilla perteneciente al Gobierno que se utilizaba habitualmente para las actividades del Proyecto Especial “Pichis Palcazu”. Esta camioneta fue vista la noche de los secuestros enfrente del Bar de Oxapampa con personal militar en la parte de atrás. Tanto Hugo Nano como su esposa Nancy Verde, quienes presenciaron cómo el Profesor Melgarejo era secuestrado, reconocieron que la camioneta amarilla pertenecía al proyecto gubernamental. Por otro lado, la forma en que ambas personas fueron secuestradas y la similitud de los secuestradores, indican que las desapariciones fueron parte de un plan coordinado en el que se empleó el mismo vehículo de pertenencia del Gobierno.
  - c. los cartuchos de balas FAL 7.62 mm encontrados cerca de los cadáveres de Mejía y Melgarejo vinculan a los militares peruanos con la comisión de los delitos denunciados. En efecto, este tipo de balas son utilizados habitualmente por rifles de asalto pertenecientes al Ejército peruano.
  - d. los autores del secuestro de Fernando Mejía y de la violación reiterada de su esposa Raquel vestían uniformes militares. Estas personas, si bien tenían sus caras cubiertas con pasamontañas, en ningún momento intentaron esconder su pertenencia al Ejército peruano. Cuando Raquel Mejía fue a la Biblioteca Pública al día siguiente reconoció que el uniforme de los soldados allí acantonados era el mismo que el que usaban las personas que irrumpieron en su casa, secuestraron a su esposo y abusaron sexualmente de ella.

e. los secuestradores actuaron de noche con total impunidad. Se movieron en un grupo grande de más de seis personas, abiertamente secuestraron a Fernando Mejía y lo subieron a una camioneta que se encontraba estacionada en una calle pública, sin esconder su presencia ni sus acciones. La persona que abusó sexualmente de Raquel Mejía irrumpió en su casa en dos oportunidades, acompañada en ambas ocasiones por un número importante de soldados. Sólo miembros del Ejército podrían haber actuado con tanta libertad e impunidad en esos días, particularmente considerando la presencia de un fuerte dispositivo militar en Oxapampa. En segundo lugar, los peticionarios señalan que el secuestro y posterior homicidio de Fernando Mejía y el abuso sexual reiterado del que fue objeto Raquel Martín de Mejía son consistentes con el *modus operandi* utilizado por miembros del Ejército peruano en la comisión de otras violaciones graves a los derechos humanos.

Estas se caracterizan, en general, por lo siguiente:

- a. los secuestros tienen lugar de noche en los domicilios particulares de las víctimas;
- b. las personas a cargo de los operativos habitualmente secuestran a más de una persona por jornada. En este caso, Fernando Mejía y Aladino Melgarejo fueron secuestrados la misma noche con diferencia de minutos entre uno y el otro;
- c. los secuestradores usan uniformes militares y pasamontañas para encubrir su identidad;
- d. las víctimas son “desaparecidas”, torturadas y finalmente ejecutadas extrajudicialmente.

En última instancia, los peticionarios señalan que el Gobierno de Perú ha publicado una lista de peruanos residiendo en el exterior que incluye a Raquel Mejía y los ha calificado como subversivos. En el caso particular de ésta, la lista señala que es miembro de una organización llamada Movimiento Popular y que desde la misma apoya a Sendero Luminoso.

Por este motivo, el Gobierno ha formalizado una acción penal en su contra por la presunta comisión del delito de terrorismo. Luego de realizada la acusación formal, la señora Mejía puede ser sometida a un proceso judicial ante un Tribunal Sin Rostro. Los peticionarios alegan que los cargos contra Raquel Mejía resultan absolutamente infundados en tanto no existen pruebas que sustenten su responsabilidad penal.

## V. CONSIDERACIONES GENERALES

### A. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN Y REQUISITOS FORMALES DE ADMISIBILIDAD

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es competente para conocer del presente caso por tratarse de violaciones de derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 4, 5, 7, 11, 1 y 25.

En relación al cumplimiento de los requisitos formales de admisibilidad, la presente petición reúne las condiciones previstas en el artículo 46 incisos c. y d. de la Convención Americana y en el artículo 32 del Reglamento de la Comisión. No obstante ello, para que una petición sea considerada admisible ésta debe cumplir asimismo, con los requisitos contenidos en los artículos 46 incisos a. y b. y 47 de la Convención, 37, 38 y 39 del Reglamento de la Comisión.

#### 1. DUPLICIDAD DE PROCEDIMIENTOS

El Gobierno de Perú ha señalado en sus observaciones que el presente caso constituye una reiteración de otra petición tramitada con anterioridad ante la Comisión y sobre la cual ésta elaboró el Informe 83/90 que fue publicado en su Informe Anual correspondiente al año 1990-1991.

El artículo 47 de la Convención Americana establece:

La Comisión declarará inadmisibles toda petición o comunicación presentada de acuerdo con los artículos 44 ó 45 cuando:

- d. sea sustancialmente la reproducción de una petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional. Igualmente, el artículo 39 del Reglamento interno de la Comisión prevé:

1. La comisión no considerará una petición en el caso de que la materia de la misma:  
[...]

- b. sea sustancialmente la reproducción de una petición pendiente o ya examinada y resuelta por la Comisión u otro organismo internacional gubernamental de que sea parte el Estado aludido.

El artículo 47 de la Convención y el artículo 39 del Reglamento interno de la Comisión receptan el principio de *res judicata* en el marco de las condiciones de admisibilidad de una petición. Este principio implica que ningún Estado puede ser sometido nuevamente al escrutinio de la Comisión en el caso de denuncias que ya hayan sido examinadas por ésta o cuando las mismas se encuentren sujetas a otra instancia internacional de protección de los derechos humanos.

Otros instrumentos internacionales tales como el Protocolo Adicional del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Europea sobre Derechos Humanos consagran normas similares de admisibilidad. En este sentido, el Comité de Derechos Humanos por ejemplo ha señalado que el mencionado principio debe considerarse como un límite a la admisibilidad de peticiones que incluyan “la misma reclamación relativa al mismo individuo, presentada por él mismo o por cualquier otro que tenga capacidad para actuar... ante el órgano internacional”.<sup>1</sup>

El caso 10.466 se inició como consecuencia de una petición individual en la que se denunciaban los siguientes hechos:

El 15 de junio de 1989, en Oxapampa, Departamento de Cerro de Pasco, elementos del Ejército detuvieron, torturaron y asesinaron a los señores Fernando Mejía Egocheaga... y Aladino Melgarejo... El 18 de junio fueron encontrados sus cadáveres en las cercanías del río Santa Clara, en Oxapampa. Sus cuerpos presentaban señales evidentes de crueles torturas y numerosas heridas de bala y arma punzocortante...

La Comisión reiteradamente solicitó al Gobierno de Perú información adicional sobre los hechos que motivaron la petición. En 1990, luego que el mencionado Gobierno omitiera responder a las notas enviadas por la Comisión, ésta adoptó el informe 83/90 presumiendo la veracidad de los hechos relatados en la denuncia y estableciendo la responsabilidad del Estado peruano por la violación del derecho a la libertad personal (artículo 7) y del derecho a la vida (artículo 4). Asimismo, la Comisión declaró que: ... el Gobierno de Perú no ha cumplido con las obligaciones de respeto de los derechos humanos y garantías impuestas por el artículo 1.1 de la Convención Americana...

En la parte resolutive del Informe 83/90, la Comisión realizó las siguientes recomendaciones al Estado peruano:

- a. Realice una exhaustiva, rápida e imparcial investigación sobre los hechos denunciados, a fin de identificar a los responsables y someterlos a la justicia, para que reciban las sanciones que tan grave conducta exige.
- b. Adopte las medidas necesarias para evitar la comisión de hechos similares en lo sucesivo.
- c. Repare las consecuencias de la situación que ha configurado la vulneración de los derechos antes enunciados y pague una justa indemnización compensatoria a las partes lesionadas.

<sup>1</sup> Fanali c. Italia, Selección de Decisiones del Comité de Derechos Humanos adoptadas con arreglo al Protocolo Facultativo, Volumen 2, pág.109.

De acuerdo a lo descrito, a través del Informe 83/90, la Comisión se pronunció sobre las violaciones a los derechos humanos de las cuales resultó víctima el Dr. Fernando Mejía Egocheaga estableciendo la responsabilidad del Estado peruano por la ejecución de las mismas. De este modo, en aplicación del principio sentado en el artículo 47 de la Convención y 39 del Reglamento, la Comisión carece de competencia para rever estas cuestiones planteadas nuevamente en la petición bajo análisis.

Los peticionarios han señalado que la Comisión debe pronunciarse sobre las violaciones de las que fue víctima el Dr. Mejía puesto que el caso 10.466 fue interpuesto ante la primera sin el conocimiento y consentimiento de sus familiares y el Informe 83/90 emitido —realizado de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 42 del Reglamento interno de la Comisión— carecía de una exposición completa de las cuestiones de hecho y derecho subyacentes en el mismo.

El artículo 44 de la Convención y el artículo 26.1 del Reglamento interno de la Comisión establecen, en términos similares, que “cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización puede presentar... peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de la Convención por un Estado parte”.

En este sentido se ha interpretado que a diferencia de lo establecido en otros sistemas de protección de los derechos humanos, sean éstos regionales o universales, el interamericano consagra una distinción entre el peticionario y la víctima.<sup>2</sup> Esta distinción surge del lenguaje amplio de los artículos *supra* mencionados según los cuales, por un lado, se considera reclamantes a las organizaciones no gubernamentales o a un grupo de personas, y por el otro, no se exige vínculo alguno entre la víctima y la organización no gubernamental, grupo de personas o individuo que presente la petición.<sup>3</sup> De este modo, se puede concluir que la legitimación activa en el caso de denuncias ante la Comisión se caracteriza por su amplitud y flexibilidad. Como corolario de lo señalado, es necesario señalar que el consentimiento de la víctima no es un requisito de la petición.<sup>4</sup> La Comisión Interamericana en este sentido ha manifestado:

...quien denuncia un hecho violatorio de los derechos humanos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no requiere autorización de la víctima...<sup>5</sup>

2 M. Pinto. La denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1993, pág.35..

3 Idem *supra*, pág. 35.

4 Idem *supra*, pág. 35.

5 Resolución N°. 59/81, caso 1954, Informe Anual de la CIDH 1981-1982, OEA/Ser.L/V/II.57, doc.6 rev. 1, págs. 95-99.

Con fundamento en lo establecido, la Comisión debe desestimar el primer argumento planteado por los peticionarios.

En relación al segundo de dichos argumentos, y en cuanto corresponde a la desaparición y posterior muerte de Fernando Mejía, la presentación realizada por los peticionarios no aporta, en términos generales, elementos distintos a los considerados por la Comisión en el informe 83/90, relativo al caso 10466. En efecto, en ambos supuestos se plantea la forma en que la víctima fue desaparecida por efectivos del Ejército y la posterior aparición de su cadáver en el que se comprobaron señales evidentes de torturas.

Por los motivos expuestos, la Comisión debe asimismo, desestimar el segundo de los argumentos alegados por los reclamantes para fundar la reconsideración de las violaciones a los derechos humanos de las que fue objeto el Dr. Fernando Mejía.

El principio consagrado en los artículos 47 de la Convención y 39.1 del Reglamento interno de la Comisión, sin embargo, debe interpretarse restrictivamente y sólo en relación a aquellos supuestos en los cuales la petición se limite a “la misma reclamación relativa al mismo individuo”. De este modo, su aplicación no alcanza a presuntas violaciones de derechos humanos sobre las cuales la Comisión u otro organismo de similar carácter no se ha pronunciado, aún cuando éstas se encuentren incluidas en una petición que contenga asimismo, otras cuestiones que por su naturaleza resulten inadmisibles.

La presente denuncia incluye, además de las violaciones de derechos humanos de Fernando Mejía, presuntas violaciones a derechos protegidos por la Convención de las que fue objeto su esposa la señora Raquel Martín de Mejía. En relación a las mismas –contrariamente a lo planteado por el Gobierno de Perú– la Comisión posee competencia para pronunciarse en esta oportunidad.

Por lo tanto, y en cuanto concierne al requisito de admisibilidad establecido en los artículos 47 de la Convención y 39.1 de su Reglamento interno, la Comisión considera que carece de competencia para evaluar nuevamente las violaciones de derechos humanos de las que fue objeto Fernando Mejía. Asimismo, entiende que no se encuentra imposibilitada para pronunciarse sobre la presunta violación de los artículos 25, derecho a un recurso interno efectivo, 5, derecho a la integridad personal, 11, derecho a la privacidad y 8, derecho al debido proceso en relación a Raquel Martín de Mejía.

## 2. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS DE LA JURISDICCIÓN INTERNA

El artículo 46.1.a. de la Convención establece que para que una petición o comunicación presentada a la Comisión conforme a los artículos 44 o 45 de la

Convención resulte admisible, es necesario que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos.

La Corte Interamericana, en relación a la regla del agotamiento de los recursos internos, ha manifestado:

De los principios de derecho internacional generalmente reconocidos resulta, en primer lugar, que se trata de una regla cuya invocación puede ser renunciada en forma expresa o tácita por el Estado que tiene derecho a invocarla, lo que ya ha sido reconocido por la Corte en anterior oportunidad (v. Asunto Viviana Gallardo y otros, Decisión del 13 de noviembre de 1981, No. G 101/81. Serie A párr. 26). En segundo lugar, que la excepción de no agotamiento de los recursos internos, para ser oportuna, debe plantearse en las primeras etapas del procedimiento, a falta de la cual podrá presumirse la renuncia tácita a valerse de la misma por parte del Estado interesado.<sup>6</sup>

Al aplicar estos principios al presente caso, la Comisión observa que el Estado peruano ha omitido plantear la excepción al agotamiento de los recursos internos. En efecto, desde el 25 de enero de 1992 cuando la Comisión inició el trámite de la denuncia, el Estado peruano contó con varias oportunidades para indicar si los peticionarios habían cumplido con el mencionado requisito de admisibilidad. De este modo, la Comisión entiende que el Estado interesado renunció a su planteamiento y por esta razón concluye que no está obligada a pronunciarse sobre la cuestión.

## B. CONSIDERACIONES SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO

### 1. PRESUNCIÓN DE LOS HECHOS

El Estado peruano ha contado con diversas oportunidades para suministrar información a la Comisión en relación a los hechos denunciados. Sin embargo, en todas sus comunicaciones se ha limitado a sostener la inadmisibilidad del caso sin discutir en ninguna instancia los extensos argumentos sometidos a la Comisión por los peticionarios, los cuales han sido transmitidos por ésta al Gobierno en debida forma, en cumplimiento de las normas de su Reglamento.

<sup>6</sup> Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de julio de 1987, Serie C N° 1, párr. 88..

El artículo 42 del Reglamento interno de la Comisión establece que:

Se presumirán verdaderos los hechos relatados en la petición y cuyas partes pertinentes hayan sido transmitidas al Gobierno del Estado aludido si, en el plazo máximo fijado por la Comisión de conformidad con el artículo 34, párrafo 5, dicho Gobierno no suministrare la información correspondiente, siempre y cuando de otros elementos de convicción no resultare una conclusión diversa.

Reafirmando lo dispuesto en el artículo mencionado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que “el silencio del demandado o su contestación elusiva o ambigua pueden interpretarse como aceptación de los hechos de la demanda, por lo menos mientras lo contrario no aparezca de los autos o no resulte de la convicción judicial”.<sup>7</sup>

De este modo, la presunción de aceptación de los hechos de una petición procede no sólo en el supuesto en que un Estado omita comparecer ante un órgano internacional cuya competencia ha aceptado, sino también cuando, habiendo comparecido, no suministre la información correspondiente o su contestación sea elusiva y/o ambigua.

Los principios de derecho internacional general bajo los cuales un Estado no puede evadir la jurisdicción de un órgano internacional que ha aceptado, han sido incorporados al Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

En efecto, el artículo 53 del mismo establece:

1. Cuando una de las partes no comparezca ante la Corte, o se abstenga de defender su caso, la otra parte podrá pedir a la Corte que decida a su favor.
2. Antes de dictar su decisión, la Corte deberá asegurarse no sólo de que tiene competencia conforme a las disposiciones de los artículos 36 y 37, sino también de que la demanda está bien fundada en cuanto a los hechos y al derecho.

Según lo dispuesto en este artículo, la CIJ debe buscar la preservación del interés de las partes en disputa. En el ámbito de la Convención Americana sin embargo, el artículo 42 del Reglamento debe interpretarse sobre la base del propósito fundamental de la Convención, cual es la protección de los derechos humanos.<sup>8</sup>

La Comisión considera que el peticionario debe aportar suficientes elementos de juicio para que ella pueda, por un lado, realizar el análisis de admisibilidad contemplado en los artículos 46 y 47 de la Convención y en los artículos pertinentes

7 Corte IDH., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C Nº 4, párr. 138.

8 Corte IDH., Restricciones a la Pena de Muerte (artículos 54.2 y 4.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983, Serie A, Nº 3 párr. 50.

de su Reglamento, y por el otro, evaluar la versión misma de los hechos presentada de acuerdo a lo establecido en el artículo 32 de su Reglamento.

De este modo, la Comisión sólo puede declarar inadmisibles una petición en la cual el Gobierno haya omitido suministrar información cuando en forma manifiesta y evidente el peticionario haya incumplido con los requisitos de admisibilidad, a menos que nueva información de la que ésta tenga conocimiento aporte elementos de juicio suficientes para declarar la inadmisibilidad sobreviniente.

En relación al fondo de un asunto presentado a la Comisión, ésta considera que la sola falta de comparecencia de un Estado o su omisión de suministrar información no transforman per se los hechos denunciados en verdaderos. Más bien, debe realizarse un análisis de los mismos a la luz de ciertos criterios que permitan establecer si, en los términos del artículo 42 del Reglamento interno de la Comisión, no “existen otros elementos de convicción” que puedan llevar a “una conclusión diversa” de aquella presentada por el peticionario. Dichos criterios de evaluación son el de consistencia, credibilidad y especificidad.<sup>9</sup>

La CIJ, haciendo referencia a lo dispuesto en el artículo 53 de su Estatuto, ha establecido que al analizar un asunto sometido a su consideración el organismo internacional tiene que llegar a convencerse, por cualquier medio que estime adecuado, de que los hechos alegados por los peticionarios están bien fundados.<sup>10</sup>

La Comisión estima que al determinar, en un caso concreto, si los hechos alegados están bien fundados, la no comparecencia del Estado no puede obligar a los peticionarios a satisfacer un estándar de prueba equivalente al que inicialmente tendrían que someterse si el Estado hubiese concurrido. En efecto, si ésta fuera la circunstancia, el peticionario tendría la posibilidad de aportar pruebas adicionales y/o controvertir la respuesta presentada por el Gobierno. De este modo, cuando el Estado no comparece u omite aportar información sobre los hechos alegados, la Comisión, a los efectos de tomar una decisión, debe limitarse a los argumentos y pruebas aportados por el peticionario y a otros elementos a su alcance que le permitan dilucidar la cuestión.

En el presente caso, como el Gobierno peruano ha omitido discutir los hechos presentados por los peticionarios, la Comisión ha considerado la versión pre-

---

9 Estos criterios han sido establecidos implícitamente por la Corte Interamericana en el caso *Velásquez Rodríguez*. El examen de consistencia es el ejercicio lógico-racional de comparación de la información fundamental aportada por el peticionario con el fin de establecer la no-contradicción entre los hechos y/o la evidencia presentada. La credibilidad de los hechos se determina con base en la apreciación de la versión presentada, incluyendo su consistencia y especificidad, en la evaluación de las pruebas aportadas y tomando en cuenta hechos públicos o notorios y otra información que la Comisión estime pertinente. La especificidad, por su parte, se deduce como corolario de lo anteriormente mencionado.

10 *Corfu Channel Case [Assessment of Compensation]* (1949) ICJ 248.

sentada por éstos y luego de establecer que la misma se ajusta a los criterios de consistencia, credibilidad y especificidad, ha decidido:

**A. PRESUMIR COMO VERDADEROS LOS HECHOS RELATIVOS A LA VIOLACIÓN DE RAQUEL MEJÍA POR EFECTIVOS PERTENECIENTES AL EJÉRCITO PERUANO.**

Los peticionarios han presentado una versión detallada y consistente de los hechos donde indican la fecha y lugar en que los mismos ocurrieron, señalan como responsable a un individuo que vestía uniforme de faena del Ejército peruano y se encontraba acompañado de un número importante de soldados. Otro elemento alegado es que Raquel Mejía, al momento que los hechos denunciados ocurrieron, vivía en un área sujeta a legislación de emergencia. En dichas zonas los militares habitualmente asumen el control de la población y se constituyen en la máxima autoridad, aún por encima de los funcionarios civiles debidamente elegidos y constatados. Como consecuencia de ello, en estas áreas habitualmente se perpetran numerosas violaciones a los derechos humanos.

La credibilidad de la versión presentada por la denunciante, en concepto de la Comisión, se ve corroborada por diversos informes de organismos inter-gubernamentales y no gubernamentales en los que se documenta la existencia de numerosas violaciones de mujeres en Perú perpetradas por miembros de las fuerzas de seguridad en zonas de emergencia y donde se hace referencia al caso concreto de Raquel Mejía, describiéndolo como representativo de esta situación.

En efecto, el Relator Especial contra la Tortura, designado por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas,<sup>11</sup> en su Informe de 1992 ha señalado que en Perú, en las áreas sujetas a estado de emergencia, los efectivos militares frecuentemente recurren al abuso sexual.<sup>12</sup> Asimismo, en su Informe de 1993, en la sección correspondiente a Perú, ha manifestado “el Relator Especial recibió también abundante información sobre la práctica de la violación y la agresión sexual de que con frecuencia [son] víctimas las mujeres en el marco de la campaña de las fuerzas de seguridad contra los grupos insurgentes... En las zonas de estado de emergencia... la violación parece utilizarse como forma de intimidación o castigo contra grupos de civiles sospechosos de colaborar con los grupos insurgentes...”.<sup>13</sup> “El abuso sexual y la violación parecen... ser habituales en las zonas en estado de emergencia”.<sup>14</sup>

11 En su 41º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 1985/33, en virtud de la cual decidió designar un relator especial para que examinase las cuestiones referentes a la tortura.

12 N.U., E/CN.4/1993/26, párr. 355.

13 N.U., E/CN.4/1994/31, párr. 431 y 432.

14 *Idem supra*, párr. 429.

Amnistía Internacional, por su parte, ha manifestado que en Perú el personal militar que opera en áreas de conflicto tiene amplias facultades y habitualmente sus acciones no se encuentran sujetas a ningún tipo de sanción. Ya en 1986 esta organización recibió información de distintos casos de abuso sexual perpetrados contra mujeres en zonas de emergencia. Al respecto, agentes del Gobierno señalaron que las violaciones son previsibles cuando las tropas se encuentran en zonas rurales, y por ese motivo no deberían promoverse procesos penales para sancionar este tipo de abusos.<sup>15</sup> En este contexto, no resulta sorprendente que las mujeres que residen en zonas sujetas a legislación de emergencia denuncien que han sido víctimas de abusos sexuales por parte de soldados, que generalmente actúan con absoluta impunidad.<sup>16</sup> Esta organización, en otro informe sobre Perú, ha denunciado la existencia de una práctica extendida de violaciones cometidas por militares en las distintas incursiones que éstos realizan en las comunidades campesinas.<sup>17</sup>

Asimismo, Human Rights Watch, en un estudio sobre abusos sexuales contra mujeres en Perú, ha manifestado que la violación de mujeres en este país constituye una práctica común.<sup>18</sup> Desde el comienzo de la campaña de contrainsurgencia contra los grupos armados, la violación se convirtió en una terrible realidad para las mujeres. Según este informe, los soldados usan la violencia sexual como un arma para castigar, intimidar, coaccionar, humillar y degradar. Para una mujer vivir en una cierta área implica correr el riesgo de ser violada, habitualmente por ser considerada sospechosa de pertenecer a la insurgencia. No obstante no existir estadísticas sobre el número de violaciones atribuibles a las fuerzas de seguridad, esta organización no gubernamental reporta que grupos locales indican que el número es muy alto.<sup>19</sup>

El informe *supra* mencionado documenta más de cuarenta casos de abuso sexual contra mujeres que tuvieron lugar en Perú entre 1989 y 1992. Entre los mismos se encuentra descrito, como caso paradigmático, el de Raquel Martín de Mejía.<sup>20</sup> Asimismo, la revista “Caretas” de fecha 11 de marzo de 1993, en un artículo sobre

15 Amnesty International, *Women in the Front Line--Human Rights Violations against Women* marzo 1991, p. 20.

16 *Idem supra*, p. 20.

17 Amnesty International, *Peru: Human Rights in a Climate of Terror*, London, 1991, p. 7.

18 Citando los Informes sobre la Práctica de Derechos Humanos en diferentes países publicados por el Departamento de Estado norteamericano en 1990 y 1991. En el informe correspondiente a 1990 se denuncia la existencia de información confiable en la que se documentan abusos sexuales perpetrados por efectivos militares en Perú. Asimismo, se señala que el número de violaciones cometidas por las fuerzas de seguridad en las zonas de emergencia son tan numerosas que permiten establecer que existe una práctica común, apoyada –o al menos ignorada– por los jefes militares. En igual sentido, en el informe correspondiente al año 1991 se indica que continúan existiendo casos sobre abusos sexuales cometidos por elementos de las fuerzas de seguridad en las zonas de emergencia.

19 Human Rights Watch, Americas Watch and the Women’s Rights Project, *Untold Terror: Violence Against Women in Peru’s Armed Conflict*, p. 2 and 3.

20 *Idem supra*, p. 41 and ss.

la violencia sexual en Perú, incluye una descripción detallada del caso de la señora Mejía. En el mismo se señala que en una carta de fecha 2 de marzo de 1993 dirigida al Presidente de Perú, Ingeniero Alberto Fujimori, 23 senadores del Congreso de los Estados Unidos manifestaron su preocupación por la violación de mujeres cometidas por miembros de las fuerzas de seguridad y por la policía. “El caso ... que mencionan específicamente los senadores norteamericanos en su carta ... es el de Raquel Mejía. Su esposo fue asesinado por militares, que también la violaron a ella, según denunció”.<sup>21</sup>

Los peticionarios han aportado pruebas circunstanciales que permiten establecer la responsabilidad de efectivos militares en el secuestro, tortura y muerte de Fernando Mejía. Asimismo, han establecido la estrecha relación existente entre las violaciones a los derechos humanos cometidas contra el Dr. Mejía y los vejámenes de los que fue objeto su esposa Raquel.

Según han señalado a la Comisión, al momento que los hechos denunciados tuvieron lugar, miembros del “Batallón 9 de Diciembre” se encontraban en Oxapampa realizando una campaña de contrainsurgencia. Tanto la familia del Profesor Melgarejo como la misma Raquel Mejía han señalado reiteradamente que las personas que se acercaron a sus casas usaban uniformes militares y llevaban sus rostros cubiertos por pasamontañas. Cuando la última se apersonó a la Biblioteca Pública al día siguiente que los hechos ocurrieron, ésta reconoció que el uniforme de los soldados allí acantonados era el mismo que el que usaban los individuos que irrumpieron en su casa.

Asimismo, la peticionaria y los miembros de la familia Melgarejo coincidentemente han denunciado que los efectivos militares se movilizaban en una camioneta amarilla de propiedad del Gobierno que se utilizaba para las actividades del Proyecto Especial “Pichis Palcazu”.

Por otro lado, los cartuchos de balas FAL 7.62 mm encontrados cerca de los cadáveres de Mejía y Melgarejo vinculan al Ejército peruano pues dichas balas son habitualmente utilizadas por rifles de asalto pertenecientes a este organismo.

Finalmente, como resultado de las investigaciones realizadas en enero de 1991, el Fiscal Provincial Titular de Oxapampa formuló acusación formal ante el juez penal local contra Julio Arias Dorregaray, ex Subprefecto de dicha localidad y contra miembros no identificados del “Batallón 9 de Diciembre” por la comisión del delito de homicidio contra Fernando Mejía y Aladino Melgarejo.

---

21 Caretas, Violencia Sexual, 11 de marzo de 1993, p. 26 y ss.

La Comisión considera que los actos que afectaron al esposo de Raquel Mejía se encuentran estrechamente vinculados con los abusos sexuales de los que ésta fue víctima pues tuvieron lugar la misma noche y fueron perpetrados por los mismos individuos. Por este motivo, las pruebas circunstanciales aportadas, aún cuando no atañen directamente al caso en cuestión, resultan suficientes, en concepto de la Comisión, para presumir la responsabilidad de miembros del Ejército peruano en la comisión de los vejámenes contra Raquel Mejía.

#### B. PRESUMIR LA INEXISTENCIA DE RECURSOS INTERNOS EFECTIVOS QUE PERMITIESEN REMEDIAR LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS QUE FUERON OBJETO FERNANDO Y RAQUEL MEJÍA.

Los peticionarios han aportado a la Comisión una versión detallada y concisa de los recursos judiciales que han intentado a los efectos de obtener un remedio a las violaciones de derechos humanos de las que fue víctima Fernando Mejía. Las afirmaciones realizadas en la petición han sido suficientemente documentadas por medio de la presentación de copias de las distintas acciones legales intentadas. Es importante señalar que en Perú el ejercicio de la acción penal, así como las investigaciones para esclarecer la comisión de un delito de naturaleza penal, son monopolio exclusivo del Ministerio Público. Los particulares sólo tienen una intervención limitada en la iniciación –presentar una denuncia– e impulso de un proceso penal por cuanto no existe en la normativa procesal penal la figura del querellante particular, típico de otras legislaciones latinoamericanas.

Según consta en la petición, el Estado peruano ha omitido investigar debidamente el secuestro y posterior homicidio del Dr. Mejía. No obstante la promoción de una acción penal por el Fiscal provincial de Oxapampa, el principal implicado en los hechos, el señor Julio Arias Dorregaray, se encuentra prófugo. A ello se suman los obstáculos presentados por los propios miembros del Ejército peruano que se han negado a identificar a los oficiales que participaron de las acciones de contrain-surgencia entre el 13 y el 17 de junio de 1989 en dicha localidad.

La credibilidad de la denuncia de los peticionarios se encuentra sustentada en las propias opiniones de la CIDH, la cual reiteradamente ha cuestionado el problema de la impunidad en Perú a través de la emisión de recomendaciones en informes sobre casos individuales<sup>22</sup> o en sus informes especiales. En este sentido, es de relevancia mencionar lo señalado por la Comisión:

22 En 1988, la Comisión adoptó informes sobre catorce casos individuales donde se establece la responsabilidad del Estado peruano por graves violaciones a los derechos humanos. En 1989, dos casos, en 1990 y 1991 cincuenta y un casos. Finalmente, en el transcurso de 1992 y 1993 adoptó cinco casos.

Un elemento que ha provocado especial preocupación... es que, hasta el año 1990, no existiese ningún miembro de las fuerzas de seguridad que hubiese sido juzgado y sancionado por haberse encontrado involucrado en violaciones a los derechos humanos. Tal ausencia de sanciones ejemplarizadoras implicaba no sólo a los autores de gravísimas violaciones a los derechos humanos, sino también a los órganos del Estado peruano encargados del cumplimiento de la legalidad. De esta forma, la falta de sanciones a los responsables de violaciones a los derechos humanos se complementaba con la carencia de acciones efectivas en la defensa de los derechos de los afectados.<sup>23</sup>

Asimismo, en los casos de violaciones a los derechos humanos por efectivos de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, se ha presentado con frecuencia el tema de la jurisdicción competente para procesar y sancionar a los presuntos responsables. El Fuero Privativo ha reclamado siempre la potestad de juzgar a personal militar y policial con el argumento de que tales actos han sido realizados en el ejercicio de sus deberes de función. Como resultado de ello, han sido muy pocos los casos en los cuales se ha determinado a los responsables y más pocos aún los casos en los cuales se ha sancionado a personal policial y militar cuya culpabilidad ha sido establecida por la jurisdicción militar.<sup>24</sup>

Raquel Mejía denunció a la Comisión que cuando el 20 de junio de 1989 presentó su declaración a la policía de Oxapampa en relación al secuestro y posterior homicidio de su esposo, omitió denunciar los abusos sexuales de los que había sido objeto pues: temerosa de que la revelación de las violaciones cometidas contra mi persona pudieran causarme ostracismo y exponerme a mayor peligro o daño físico...

Por otro lado, ha indicado que no existen en Perú recursos internos efectivos a través de los cuales una víctima de violencia sexual por miembros de las fuerzas de seguridad pueda obtener una investigación imparcial de los hechos y la sanción de los culpables.

Esta situación resulta agravada en las zonas de emergencia pues el ejercicio de la autoridad está en control de los mismos individuos que perpetran graves violaciones de derechos humanos y porque los tribunales militares asumen jurisdicción en aquellos casos en los cuales un miembro de las fuerzas de seguridad resulta acusado. Como resultado de ello, en casi ningún caso los individuos acusados de perpetrar

---

23 Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú, OEA/Ser.L/V/II.83, doc. 31, 12 de marzo de 1993, párr. 26.

24 Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1993, OEA/Ser.L/V/II.85, doc. 8, 11 de febrero de 1994, pág. 545.

actos de violencia sexual y otras graves violaciones a los derechos humanos resultan condenados.

La Comisión observa que las razones expuestas por la peticionaria para no presentar una denuncia en los tribunales internos se encuentran sustentadas por distintos documentos publicados por organismos intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales en los cuales se hace expresa referencia a la imposibilidad de aquellas mujeres que han sido víctimas de violación por miembros de las fuerzas de seguridad o de la policía de obtener un remedio a las violaciones de sus derechos.

El Relator Especial contra la Tortura ha señalado al respecto que “se informó... que los responsables de [violación y otros abusos sexuales] raramente eran procesados aún en aquellos casos que habían sido denunciados ante las autoridades competentes. Los tribunales militares pasaban por alto estos casos y no ponían a los acusados a disposición de los tribunales civiles, como deberían hacer de acuerdo con la ley. Esta situación de impunidad junto con otros factores tales como la dificultad de presentar pruebas o la actitud social hacia la víctima hacían que un gran porcentaje de estos casos ni siquiera fuesen denunciados”.<sup>25</sup>

Amnistía Internacional ha manifestado que a pesar de la existencia de un número importante de casos de violaciones sexuales en áreas de emergencia, hasta la fecha ningún miembro de las fuerzas de seguridad que actúan en las zonas de emergencia ha sido procesado por violación; tampoco se han realizado investigaciones efectivas de las denuncias presentadas por mujeres que han sido víctimas de abuso sexual perpetrados por soldados.<sup>26</sup>

Human Rights Watch, por su parte, ha observado que a pesar de la generalización del abuso sexual en Perú, muy pocos efectivos policiales y aún menos miembros de las fuerzas de seguridad han sido procesados por este abuso, aún en los casos que han sido denunciados ante las autoridades correspondientes. Por el contrario, las pruebas recogidas demuestran que la policía y las fuerzas armadas protegen a los responsables de estas violaciones y les otorgan promociones en sus carreras, implícitamente tolerando la comisión de estos crímenes.<sup>27</sup>

La mencionada organización asimismo, sostiene que probar la comisión de una violación contra un miembro de las fuerzas de seguridad es prácticamente imposible. La legislación de emergencia establece que a los delitos cometidos en el “cumplimiento del deber” se avoca la jurisdicción militar, en aplicación de las normas del Código de Justicia Militar. Aunque la violación es un crimen común –no de

25 N.U., idem *supra* nota 13, párr. 433

26 Amnesty International, idem *supra* nota 15, p. 22.

27 Human Rights Watch, idem *supra* nota 19, p. 3.

los llamados “delitos de función”— no existen casos de esta naturaleza en los cuales los tribunales ordinarios hayan ejercido jurisdicción.<sup>28</sup>

Las mujeres víctimas de violación por un miembro de las fuerzas de seguridad no denuncian estos abusos por dos razones: humillación pública y la percepción que los responsables nunca serán sancionados. Además, normalmente son amenazadas de recibir represalias contra ellas mismas o sus familias si lo hacen.<sup>29</sup>

Finalmente, resulta de particular importancia lo manifestado por el propio Presidente Fujimori, quien en respuesta a los cuestionamientos planteados por la existencia de numerosas violaciones perpetradas por soldados en las zonas de emergencia, señaló: En los casos de violaciones de mujeres, espero que existan investigaciones. Existe una lamentable tradición de impunidad en Perú.<sup>30</sup>

### C. PRESUMIR QUE EL GOBIERNO PERUANO INFUNDADAMENTE HA FORMALIZADO UNA ACCIÓN PENAL CONTRA RAQUEL MEJÍA ACUSÁNDOLA DE LA COMISIÓN DEL DELITO DE TERRORISMO

Los peticionarios han presentado a la Comisión diversas pruebas que sustentan la existencia de un proceso penal instruido contra Raquel Mejía por la presunta comisión del delito de terrorismo. En efecto, han aportado copia de una lista publicada por el Gobierno que incluye a distintos nacionales peruanos que viven en el exterior y que, presuntamente, contribuyen desde sus lugares de residencia a apoyar las actividades de Sendero Luminoso en Perú. Este documento, titulado “Las organizaciones y sus cabecillas”, incluye el nombre de Raquel Mejía y señala que ésta pertenece a una organización llamada “Movimiento Popular”, a través de la cual colabora con Sendero Luminoso desde Suecia.

Asimismo, los peticionarios han provisto a la Comisión de una copia del dictamen de la Fiscal Provincial de Lima donde, además de señalar que existe un proceso de instrucción contra la señora Mejía y se ha dictado un mandato de detención contra ella, manifiesta que “[e]n cuanto a los inculpados a quienes se les sindicó por realizar labores de proselitismo en favor del PCPSL,<sup>31</sup> pese al numeroso grupo que conforman éstos y al tiempo transcurrido no se ha logrado que nuestra Misión Diplomática en dicho país remita un informe respecto a las actividades que hubieren realizado o se encontrasen realizando los inculpados...”.

28 *Idem supra*, p. 4.

29 *Idem supra*, p. 5.

30 *The New York Times*, *Rapists in Uniform: Peru Looks the Other Way*, April 29, 1993.

31 PCP-SL significa Partido Comunista Peruano- Sendero Luminoso.

En relación a ellos, entre los que se encuentra Raquel Mejía, la Fiscal dictamina:

“...los indicios que dieron mérito a la formulación de la denuncia no han logrado ser sustentados hasta el momento, lo que deviene en que no se puede establecer su participación en los eventos instruidos por el momento”.

No obstante la opinión de la Fiscal Provincial, el Fiscal Superior de Terrorismo de Lima presenta acusación formal contra Raquel Martín de Mejía, por pertenecer a una organización en el exterior –identificada como Movimiento Popular– que presta apoyo al grupo Sendero Luminoso. En la misma se la acusa de la presunta comisión del delito de terrorismo en agravio del Estado y se propone se la condene a 20 años de pena privativa de libertad más el pago de una suma de dinero en concepto de reparación civil en favor del Estado. La Comisión carece de información sobre el veredicto final de este proceso. Sin embargo, de acuerdo a la legislación antiterrorista peruana, la imputada debería en esta instancia ser juzgada en un proceso oral por un “tribunal sin rostro”.

## 2. CUESTIONES PLANTEADAS

Habiendo la Comisión establecido los hechos de la presente petición, debe pasar en esta instancia a analizar si los mismos configuran violaciones a algunos de los derechos protegidos por la Convención Americana. En particular, la Comisión debe establecer:

1. Si los abusos sexuales de los que fue objeto Raquel Mejía constituyen una violación de los derechos a la integridad personal (artículo 5) y a la intimidad (artículo 11), en relación con la obligación consagrada en el artículo 1.1.
2. Si la imposibilidad de acceder a recursos internos efectivos para remediar las violaciones a los derechos humanos de Fernando y Raquel Mejía configura una violación del derecho al debido proceso (artículo 8) y a la protección judicial (artículo 25), todos ellos en relación a la obligación contenida en el artículo 1.1.
3. Si la promoción infundada de un proceso penal por terrorismo tramitado en ausencia de la acusada constituye una violación al derecho al debido proceso (artículo 8), en relación a la obligación del artículo 1.1.

### 3. ANÁLISIS

#### A. LOS ABUSOS SEXUALES REITERADOS DE LOS QUE FUE OBJETO RAQUEL MEJÍA CONFIGURAN UNA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 5 Y DEL ARTÍCULO 11 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

El derecho internacional vigente establece que los abusos sexuales cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad, sea como resultado de una práctica concebida desde el Estado o como resultado de la omisión de éste de prevenir la consumación de este crimen, constituyen una violación a los derechos humanos de las víctimas, particularmente su derecho a la integridad física y mental.

En el ámbito del derecho internacional humanitario, el artículo 27<sup>32</sup> del Cuarto Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra explícitamente prohíbe el abuso sexual.<sup>33</sup> El artículo 147<sup>34</sup> del mencionado Convenio que contiene aquellos actos considerados como “infracciones graves” o “crímenes de guerra” incluye a la violación en tanto constituye “tortura o trato inhumano”.<sup>35</sup> El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha declarado que la “infracción grave” de “causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud” incluye a los abusos sexuales.<sup>36</sup>

Por otro lado, el artículo 76<sup>37</sup> del Protocolo I, Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, prevé una prohibición expresa de la violación u otro tipo de abusos sexuales. El artículo 85.4,<sup>38</sup> por su parte, señala que dichas prácticas cuando

32 El artículo 27, en lo que nos concierne, establece: Las personas protegidas tienen derecho, en todas las circunstancias, a que su persona, su honor, sus derechos familiares, sus convicciones y prácticas religiosas, sus hábitos y sus costumbres sean respetados. Siempre serán tratadas con humanidad y protegidas especialmente contra cualquier acto de violencia o de intimidación, contra los insultos y la curiosidad pública. Las mujeres serán especialmente protegidas contra todo atentado a su honor y, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor...

33 Final Report of the Commission of Experts established pursuant to Security Council Resolution 780 (1992), May 5, 1994, p.17.

34 El artículo 147 señala: Las infracciones graves ... son las que implican uno o cualquiera de los actos siguientes, si se cometen contra personas o bienes protegidos por el Convenio: ... la tortura o los tratos inhumanos, incluidos ... el hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud...

35 Final Report ..., idem *supra* nota 34, pág.17.

36 ICRC, Aide Mémoire (Dec. 3, 1992) citado en T. Meron, Rape as a Crime under International Humanitarian Law, 87 AJIL 426.

37 El artículo 76, titulado “Protección de las mujeres”, establece: 1. Las mujeres serán objeto de un respeto especial y protegidas en particular contra la violación, la prostitución forzada y cualquier otra forma de atentado al pudor.

38 El artículo 85.4, indica: ...[S]e considerarán infracciones graves del Presente Protocolo los actos siguientes cuando se comentan intencionalmente y en violación de los Convenios o del Protocolo: (c) Las prácticas de apartheid y demás (continúa) (Continuación) prácticas inhumanas y degradantes, basadas en la discriminación racial, que entrañen un ultraje contra la dignidad personal.

están basadas en discriminación racial constituyen “infracciones graves”. De acuerdo a lo establecido en estas normas –Cuarto Convenio y Protocolo 1– cualquier acto de violación cometido individualmente constituye un crimen de guerra.<sup>39</sup> Para el caso de conflictos no internacionales, tanto el artículo 3,<sup>40</sup> común a las cuatro Convenciones de Ginebra, como el artículo 4.2<sup>41</sup> del Protocolo II, adicional a dichos instrumentos, incorporan la prohibición contra la violación y otros abusos sexuales en la medida que sean el resultado de la comisión de un daño deliberado contra una persona.<sup>42</sup> El CICR ha manifestado que la norma del Protocolo II reafirma y complementa el artículo 3 común pues era necesario fortalecer la protección de las mujeres, quienes pueden ser víctimas de violación, prostitución forzada u otro tipo de abusos.<sup>43</sup> El Estatuto del Tribunal Internacional, creado a los efectos de investigar las graves violaciones al derecho internacional humanitario ocurridas en el territorio de la ex Yugoslavia, en su artículo 5 considera a la violación practicada en forma sistemática y masiva como un crimen de lesa humanidad.<sup>44</sup>

En el marco del derecho internacional de los derechos humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 5:

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie puede ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes...

De la letra de la Convención no surge qué debe entenderse por tortura. Sin embargo, en el ámbito interamericano, la determinación de qué actos configuran

39 Final Report..., *idem supra* nota 34, p. 17.

40 El artículo 3 establece: ...[S]e prohíben, en cualquier tiempo y lugar...: a) Los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio (continúa) (Continuación) en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;... c) Los atentados contra la dignidad personal...

41 El artículo 4.2 del Protocolo II, por su parte, indica: 1. Todas las personas que no participen directamente en las hostilidades, o que hayan dejado de participar en ellas, estén o no privadas de su libertad, tienen derecho a que se respeten su persona, su honor, sus convicciones y prácticas religiosas...; 2. ...[Q]uedarán prohibido en todo tiempo y lugar con respecto a las personas a las que se refiere el párrafo 1: a) Los atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas, en particular el homicidio y los tratos crueles tales como la tortura...; e) Los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor;...

42 Final Report ..., *idem supra* nota 34, p. 18.

43 ICRC Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, Yves Sandoz, Christophe Swinarski, Bruno Zimmerman, eds. (Geneva: Martinus Nijhoff Publishers, 1987) 1375. Citado en D. Thomas & R. Ralph, *idem supra* nota 30, p. 95.

44 (United Nations: Secretary General Report on aspects of establishing an international tribunal for the prosecution of persons responsible for serious violations of International Humanitarian Law committed in the territory of the former Yugoslavia, 321.L.M.1159, 1173, 1174, 1994).

tortura se encuentra establecida en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la que expresa:

...Se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos y mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.<sup>45</sup>

Serán responsables del delito de tortura:

- a. Los empleados o funcionarios públicos que actuando en ese carácter ordenen, instiguen, induzcan a su comisión, lo cometan directamente o que, pudiendo impedirlo, no lo hagan.
- b. Las personas que a instigación de los funcionarios o empleados públicos a que se refiere el inciso 1. ordenen, instiguen o induzcan a su comisión, lo cometan directamente o sean cómplices.<sup>46</sup>

De este modo, para que exista tortura deben conjugarse tres elementos:

1. que se trate de un acto a través del cual se inflijan a una persona penas y sufrimientos físicos y mentales;
2. cometido con un fin;
3. por un funcionario público o por una persona privada a instigación del primero.

En relación al primer elemento, la Comisión considera que la violación es un abuso físico y mental que se perpetra como resultado de un acto de violencia. El tipo penal de violación contenido en el artículo 170 del Código Penal peruano confirma esta afirmación al establecer que “el que, con violencia o grave amenaza, obligue a una persona a practicar el acto sexual...”. El Relator Especial contra la Tortura ha señalado que la violación es uno de varios métodos de tortura física.<sup>47</sup> Asimismo, se considera que la violación es un método de tortura psicológica pues tiene por objeto, en muchos casos, no sólo humillar a la víctima sino también a su familia o comunidad.<sup>48</sup> En este sentido, el mencionado Relator Especial ha manifestado que —particularmente en Perú— “...[I]a violación parecería ... ser un arma utilizada para castigar, intimidar y humillar”.<sup>49</sup>

45 Véase artículo 2 de la Convención.

46 Véase artículo 3 de la Convención.

47 U.N. Doc. E/CN.4/1986/15, párr. 119.

48 D. Blair, *Recognizing Rape as a Method of Torture*, 19 N.Y.U. Rev.L. & Soc. Change 821, 854.

49 U.N., *idem supra* nota 13, párr.431.

La violación produce un sufrimiento físico y mental en la víctima. Además de la violencia sufrida al momento que se perpetra, las víctimas habitualmente resultan lesionadas o, en algunos casos, aún quedan embarazadas. El hecho de ser objeto de un abuso de esta naturaleza les ocasiona asimismo, un trauma psicológico que resulta, por un lado, del hecho de ser humilladas y victimizadas y por el otro, de sufrir la condena de los miembros de su comunidad, si denuncian los vejámenes de las que fueron objeto.<sup>50</sup>

Raquel Mejía fue víctima de violación, y en consecuencia de un acto de violencia contra su integridad que le causó “penas y sufrimientos físicos y mentales”. Como surge de su testimonio, luego de ser violada “estaba en un estado de *shock*, sentada sola en su habitación”. No se animó a realizar la denuncia pertinente por miedo a sufrir el “ostracismo público”. “Las víctimas de abusos sexuales no denuncian estos hechos porque se sienten humilladas. Además nadie quiere reconocer públicamente que ha sido violada. No se sabe cómo puede reaccionar el marido. Por otro lado la integridad de la familia está en juego, los hijos pueden sentirse humillados de saber que esto le ha ocurrido a su madre”.

El segundo elemento establece que un acto para ser tortura debe haberse cometido intencionalmente, es decir con el fin de producir en la víctima un determinado resultado. La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura incluye, entre otros fines, el castigo personal y la intimidación.

Raquel Mejía fue violada con el objeto de castigarla personalmente y de intimidarla. Según surge de su testimonio, el individuo que abusó sexualmente de su persona le manifestó que ella también había sido requerida como subversiva, al igual que su esposo. Le indicó que su nombre estaba en una lista de personas vinculadas al terrorismo y finalmente, le previno que su amistad con una ex funcionaria del Gobierno anterior no le serviría de protección. En la segunda oportunidad, antes de marcharse la amenazó con volver y violarla nuevamente. Raquel Mejía se sintió aterrorizada no sólo por su seguridad sino también por la de su hija que dormía en la otra habitación y por la vida de su esposo.

El tercer requisito de la definición de tortura es que el acto debe haber sido perpetrado por un oficial público o por una persona privada a instigación del primero.

Según se ha concluido *supra*, el responsable de las violaciones de Raquel Mejía es un miembro de las fuerzas de seguridad que se hacía acompañar por un número importante de soldados. Por lo tanto, la Comisión, habiendo establecido que en el presente caso se conjugaron los tres elementos de la definición de tortura, concluye

---

50 D. Blair, *Idem supra* nota 49, p. 855.

que el Estado peruano es responsable de la violación al artículo 5 de la Convención Americana.

Los peticionarios asimismo, han reclamado que los abusos sexuales de los que fue objeto Raquel Mejía transgreden lo dispuesto en el artículo 11 de la Convención. El mencionado artículo establece que un Estado debe garantizar a toda persona la protección de su honra y dignidad, en el marco de un derecho más amplio cual es el derecho a la intimidad. En efecto, los incisos 1 y 2, en sus partes pertinentes, prevén:

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada...

El Relator Especial contra la Tortura ha manifestado que “un ataque particularmente vil a la dignidad humana es la violación. Las mujeres se ven afectadas en la parte más sensible de su personalidad y los efectos a largo plazo son por fuerza sumamente dañosos, pues en la mayoría de los casos no se dará ni podrá darse el tratamiento psicológico y los cuidados necesarios”.<sup>51</sup>

La Comisión considera que el abuso sexual, además de constituir una violación a la integridad física y mental de la víctima, implica un ultraje deliberado a su dignidad.

En este sentido, se transforma en una cuestión que queda incluida en el concepto de “vida privada”. La Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que el concepto de vida privada alcanza a la integridad física y moral de una persona, y en consecuencia incluye su vida sexual.<sup>52</sup>

De este modo, para la Comisión, las violaciones de las que fue objeto Raquel Mejía en tanto afectaron su integridad física y moral, incluida su dignidad personal, configuraron una transgresión de su derecho a la intimidad cuya responsabilidad resulta atribuible al Estado peruano.

El artículo 1.1 de la Convención establece:

Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

La Corte Interamericana ha interpretado este artículo en el sentido de establecer dos obligaciones para los Estados parte de la Convención: la de res-

51 U.N. idem *supra* nota 12, párr. 5890.

52 Véase Caso X and Y v. The Netherlands, Application 8978/80, Serie A, No. 167.

petar los derechos y libertades reconocidos en ella y la de garantizar su libre y pleno ejercicio a los individuos bajo su jurisdicción.<sup>53</sup> Según la Corte, es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos protegidos por la Convención. Así, cuando un órgano o agente del poder público transgrede alguno de estos derechos, se está ante una violación de la obligación de “respetar”, y en consecuencia de una violación del artículo 1.1.<sup>54</sup>

Fundada en estas consideraciones, la Comisión concluye que en tanto el Estado peruano ha omitido respetar los derechos a la integridad personal y a la protección de la honra y la dignidad de Raquel Mejía, éste ha incurrido en una violación de la obligación consagrada en el artículo 1.1.

#### B. LA IMPOSIBILIDAD QUE RAQUEL MEJÍA TUVO DE ACCEDER A LOS RECURSOS INTERNOS PARA REMEDIAR LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DE SU ESPOSO Y LAS SUYAS PROPIAS CONFIGURAN UNA TRANSGRESIÓN DEL ARTÍCULO 25 Y 8.1., EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 1.1 DE LA CONVENCIÓN

Los artículos 25 y 8.1 de la Convención respectivamente prevén:

##### Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces y tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención...
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 del recurso judicial, y
  - c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

##### Artículo 8

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier

53 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, idem *supra* nota 7, párr. 165 y 166.

54 Idem *supra*, párr. 169

acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

La Comisión ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la interpretación de estos artículos en casos anteriores, en los cuales ha establecido el alcance del derecho a un recurso efectivo, en el marco de las normas de la Convención Americana.<sup>55</sup>

En relación al artículo 1.1., la Comisión, citando a la Corte Interamericana en el caso Velásquez Rodríguez, ha manifestado:

La segunda obligación de los Estados partes es la de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción... Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención...”. La Corte amplía este concepto en varios párrafos siguientes de la misma sentencia, por ejemplo: “Lo decisivo es dilucidar si una determinada violación a los derechos reconocidos por la Convención ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del Poder público o si éste ha actuado de manera que la transgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente” “El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación”; “...si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción”. Con respecto a la obligación de investigar señala que “... debe tener sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple cuestión de intereses particulares que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad...”<sup>56</sup>

La obligación de comportamiento consagrada en el artículo 1.1 es un corolario necesario del derecho de todo individuo a recurrir a un tribunal para obtener protección judicial cuando sea víctima de la violación de cualquiera de sus derechos

55 Véanse particularmente los Informes 28/92, Argentina y 29/92, Uruguay, Informe de la CIDH 1992-1993, OEA/Ser.L/V/II.83, Doc. 14 del 12 de marzo de 1993.

56 Informe N° 28/92, Argentina, *idem supra*, 40.

humanos. Si esto no fuera así el derecho a obtener un recurso efectivo consagrado en el artículo 25 se vería absolutamente vaciado de contenido.

En este sentido, la Corte Interamericana ha observado: [En los términos de la Convención] los Estados partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser substanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1.1).<sup>57</sup>

La Comisión considera que el derecho a un recurso consagrado en el artículo 25, interpretado en conjunto con la obligación del artículo 1.1 y lo dispuesto en el artículo 8.1, debe entenderse como el derecho de todo individuo de acceder a un tribunal cuando alguno de sus derechos haya sido violado –sea éste un derecho protegido por la Convención, la Constitución o las leyes internas del Estado–, de obtener una investigación judicial a cargo de un tribunal competente, imparcial e independiente en la que se establezca la existencia o no de la violación y se fije, cuando corresponda, una compensación adecuada.

De este modo, cuando la violación de los derechos humanos sea el resultado de un hecho tipificado penalmente, la víctima tiene derecho de obtener del Estado una investigación judicial que se realice “seriamente con los medios a su alcance ... a fin de identificar a los responsables, y de imponerles las sanciones pertinentes...”.

Investigar seriamente, en concepto de la Comisión, implica que la autoridad competente del Estado “desarrollará las posibilidades del recurso judicial”,<sup>58</sup> es decir asumirá la investigación “como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad...” Así, la obligación de investigar seriamente, en la práctica significa que el Estado actuará con debida diligencia, es decir con los medios existentes a su alcance, e intentará arribar a una decisión.<sup>59</sup>

Sin embargo, cuando el Estado haya cumplido con su obligación de investigar diligentemente el hecho que la investigación no produzca un resultado positivo o que la decisión no resulte favorable al peticionario no demuestra *per se* que éste no ha tenido acceso a un recurso.<sup>60</sup> Según el artículo 25 de la Convención, el derecho a

57 Corte I.D.H. Caso Velásquez Rodríguez, *idem supra* nota 6, párr. 91.

58 Véase artículo 25 inciso 2 b.

59 Véase artículo 25 inciso 2 a.

60 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, *idem supra* nota 6, párr. 177 y 67.

la protección judicial incluye la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de toda decisión en la que se estime un recurso procedente.<sup>61</sup>

De este modo, en el marco de la Convención el término “recurso” debe entenderse en un sentido amplio y no limitarlo al significado que esta palabra tiene en la terminología jurídica propia de las legislaciones procesales de los Estados.

La Convención Americana requiere que los Estados ofrezcan recursos efectivos a las víctimas de violaciones a sus derechos humanos. La existencia formal de éstos no alcanza para demostrar la efectividad de los mismos; más bien un recurso para ser efectivo debe ser adecuado y eficaz. Adecuado significa que la función del recurso, en el sistema del derecho interno de un Estado, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. Un recurso es eficaz cuando es capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido.<sup>62</sup>

Si bien la existencia o no de un recurso efectivo se establece en un caso concreto y tomando en consideración las particularidades propias de cada legislación, la Comisión entiende que, en aquellos Estados en los cuales la determinación de la reparación civil del daño causado por un hecho ilícito se encuentra sujeta al establecimiento del mismo en un proceso de naturaleza criminal, la promoción de la acción penal y su impulso procesal posterior por parte del Estado es el recurso adecuado con el cual la víctima cuenta.

En el caso bajo análisis, la Comisión, fundada en la credibilidad de los hechos denunciados, presumió que Raquel Mejía no había tenido acceso a un recurso efectivo que remediase las violaciones a los derechos humanos de los que había sido víctima. Según lo establecido, Raquel Mejía no realizó una denuncia ante los tribunales de la jurisdicción interna pues, como práctica, en Perú este tipo de actos en los cuales se encuentran involucrados agentes del Estado no son investigados y además quienes denuncian corren el riesgo de ser objeto de represalias.

La omisión del Estado peruano de proveer a la víctima acceso a una investigación judicial a cargo de un tribunal independiente e imparcial, en la práctica, transformó en materialmente imposible su derecho de obtener una compensación. En efecto, en el derecho peruano, la obtención de una reparación civil por los daños ocasionados como consecuencia de un hecho ilícito tipificado penalmente se encuentra sujeto al establecimiento del delito en un proceso de naturaleza criminal.<sup>63</sup>

---

61 Véase artículo 25 inciso 2 c.

62 *Idem supra*, párr. 63, 64 y 66.

63 El artículo 3 del Código de Procedimientos Penales peruano establece que: Cuando en la sustanciación de un procedimiento civil aparezcan indicios razonables de la comisión de un delito perseguible de oficio, el juez dará conocimiento al representante del Ministerio Público para que entable la acción penal correspondiente. En este caso, el juez suspenderá la tramitación civil, siempre que juzgue que la sentencia puede influir en la que debe dictarse sobre el pleito civil.

Por esta razón, en el caso concreto de Raquel Mejía, la omisión del Estado peruano de garantizar su derecho a un recurso efectivo, además de constituir una violación de su derecho a la protección judicial, configuró una violación del derecho de ésta de acceder a un tribunal que determinase si le correspondía obtener compensación por los daños sufridos como consecuencia de las violaciones de las que fue víctima.<sup>64</sup>

La Convención Americana establece una distinción entre el peticionario y la víctima. Mientras que el término “peticionario” significa quien tiene legitimación activa para presentar una denuncia ante el sistema, la palabra “víctima” hace referencia a aquellos individuos que han sido afectados por la violación de sus derechos. La Comisión entiende que, en los casos en los cuales se produce una violación del derecho a la vida, la omisión del Estado de proveer recursos efectivos afecta a los familiares de la persona muerta, y por lo tanto, los transforma en “víctimas” indirectas de la violación al derecho a la protección judicial, definida en un sentido amplio, es decir, incluyendo el derecho a la reparación.

La Comisión ha presumido que el Estado peruano omitió garantizar el derecho a un recurso efectivo en el caso de Fernando Mejía. En su caso, el recurso adecuado era la investigación judicial promovida por el Estado a través de la iniciación de la acción penal y una vez establecida la existencia de un hecho ilícito, la determinación de una reparación de los daños ocasionados a la víctima. Si bien se promovió la acción penal correspondiente, el comportamiento de los órganos del Estado, sea el Ministerio Público, el juez a cargo de la causa y las propias Fuerzas Armadas peruanas demorando u obstruyendo la investigación, en la práctica, transformaron el recurso en ineficaz.

La omisión del Estado de proveer una investigación seria en el caso de Fernando Mejía afectó el derecho de su esposa a gozar de un recurso efectivo y, según lo establecido en el derecho peruano, al no haberse establecido penalmente la existencia del hecho ilícito, impidió el acceso de Raquel Mejía a un tribunal para que determinase si le correspondía obtener reparación.

A partir del análisis realizado *supra*, la Comisión concluye que el Estado peruano, al no ofrecer recursos efectivos a Raquel Mejía sea en el caso del homicidio de su marido como en relación a las violaciones de sus propios derechos, ha transgredido los derechos consagrados en los artículos 1.1, 8.1 y 25 de la Convención.

---

64 El artículo 8 de la Convención, en este sentido, prevé que “[t]oda persona tiene derecho a ser oída ... por un juez o tribunal competente ... [en] la determinación de sus derechos ... de orden civil...”.

### C. LA PROMOCIÓN INFUNDADA DE UN PROCESO PENAL POR TERRORISMO EN CONTRA DE RAQUEL MEJÍA CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL DERECHO AL DEBIDO PROCESO (ARTÍCULO 8), EN RELACIÓN A LA OBLIGACIÓN DEL ARTÍCULO 1.1

Raquel Mejía ha sido procesada por la presunta comisión del delito de terrorismo en base a lo dispuesto en el Decreto Ley N° 25475 que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio de los mismos.

El artículo 13 del mencionado Decreto, en cuanto nos concierne, señala:

Para la Instrucción y el Juicio de los delitos de terrorismo a que se refiere el presente Decreto Ley, se observarán las siguientes reglas:

- a. Formalizada la denuncia por el Ministerio Público, los detenidos serán puestos a disposición del Juez Penal, quien dictará Auto Apertorio de Instrucción con orden de detención, en el plazo de veinticuatro horas, adoptándose las necesarias medidas de seguridad...
- ... Asimismo, las cuestiones previas, cuestiones prejudiciales, excepciones y cualquier otra articulación se resolverán en el principal con la sentencia.
- d. Concluida la Instrucción el expediente será elevado al Presidente de la Corte respectiva, el mismo que remitirá lo actuado al Fiscal Superior Decano; quien a su vez designará al Fiscal Superior que debe formular su acusación...
- e. Devueltos los autos con el Dictamen Acusatorio, el Presidente de la Corte Superior procederá a designar a los integrantes de la Sala Especializada para el juzgamiento, de entre otros los Vocales del Distrito Judicial, en forma rotativa y secreta, bajo responsabilidad.
- h. En la tramitación de los procesos por terrorismo, no procede la Recusación contra los Magistrados intervinientes ni contra los auxiliares de justicia.

Según surge de los términos del mencionado artículo, recibida una denuncia el Juez Instructor debe dictar la apertura del proceso y ordenar la detención del imputado. De este modo, el procesamiento de una persona y aún su detención se ejecutan obligatoriamente sin establecer si existe prueba suficiente que funde la existencia de un delito y la responsabilidad del imputado en su comisión.<sup>65</sup> Asimismo, el imputado está imposibilitado de interponer en el trámite del proceso una excepción previa, por ejemplo aquella que cuestione la existencia misma del delito o la inexistencia de responsabilidad penal del acusado.<sup>66</sup> Según el artículo 13 estas excepciones

65 El artículo 77 del Código de Procedimientos Penales establece que: Recibida la denuncia, el Juez Instructor sólo abrirá la instrucción, si considera que el hecho denunciado constituye delito, que se ha individualizado a su presunto autor y que la acción penal no ha prescrito. El auto contendrá en forma precisa, la motivación y fundamentos...

66 Según el artículo 5 del Código de Procedimientos Penales Peruano, esta excepción se llama "de Naturaleza de Acción" y procede cuando "el hecho denunciado no constituye delito o no es justiciable penalmente".

se resolverán en la sentencia final, es decir luego que se haya terminado el trámite del proceso. Concluida la instrucción, el juez debe remitir el expediente a la Corte Superior, aún cuando no existan pruebas de la culpabilidad del acusado; nombrado el Fiscal Superior, éste debe formular acusación, sin necesidad de establecer si existen méritos para proseguir con el proceso. De este modo, la aplicación de esta ley en la práctica puede implicar que un individuo puede perder su libertad o ser sujeto a un proceso penal aún cuando en cualquier etapa del mismo quede establecido que no existen pruebas de su responsabilidad.

El artículo 8 de la Convención Americana establece los requisitos que deben observarse en las diversas etapas procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales.<sup>67</sup> La Corte Interamericana ha señalado que: [el artículo 8] reconoce el llamado “debido proceso legal”, que abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial.<sup>68</sup>

Este artículo comprende distintos derechos y garantías que provienen de un valor o bien jurídico común y que considerados en su conjunto conforman un derecho único no definido específicamente pero cuyo inequívoco propósito es en definitiva asegurar el derecho de toda persona a un proceso justo.<sup>69</sup>

En este sentido, los incisos 1 y 2 del mencionado artículo prevén:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías... por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial ... en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella...
2. Toda persona inculpada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad...

La imparcialidad supone que el tribunal o juez no tiene opiniones preconcebidas sobre el caso *sub judice* y, en particular, no presume la culpabilidad del acusado.

Para la Corte Europea, la imparcialidad del juzgador se compone de elementos subjetivos y objetivos.<sup>70</sup> La imparcialidad subjetiva del juez en el caso concreto se presume mientras no se pruebe lo contrario. A diferencia, la imparcialidad

67 Corte IDH. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (artículos 27.2, 25 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC- 9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A N° 9, párr. 27.

68 Ídem *supra*, párr. 28.

69 Véase Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Golder, Sentencia del 21 de febrero de 1975, Serie A., N°18, párr. 28, en relación al artículo 6 de la Convención Europea de Derechos Humanos, el que sustancialmente comprende los mismos derechos y garantías del artículo 8 de la Convención Americana.

70 Sobre este punto la Corte Europea ha desarrollado una extensa jurisprudencia. Por ejemplo, véase Caso Piersack, Sentencia del 1 de octubre de 1982, Serie A, N° 53, Caso De Cubber, Sentencia del 26 de octubre de 1984, Serie A, N° 85.

objetiva exige que el tribunal o juez ofrezca las suficientes garantías que eliminen cualquier duda acerca de la imparcialidad observada en el proceso.<sup>71</sup>

El principio de inocencia construye una presunción en favor del acusado de un delito, según el cual éste es considerado inocente mientras no se haya establecido su responsabilidad penal mediante una sentencia firme. De este modo, para establecer la responsabilidad penal de un imputado, el Estado debe probar su culpabilidad más allá de toda duda razonable.

La presunción de inocencia se relaciona, en primer lugar, con el ánimo y actitud del juez que debe conocer de la acusación penal. El juez debe abordar la causa sin prejuicios y bajo ninguna circunstancia debe suponer que el acusado es culpable. Por el contrario, su responsabilidad reside en construir la responsabilidad penal de un imputado a partir de la valoración de los elementos de prueba con los que cuenta.

En este contexto, otro concepto elemental del derecho procesal penal, cuyo objeto es preservar el principio de inocencia, es la carga de la prueba. En el procedimiento penal, el onus probandi de la inocencia no le corresponde al imputado; por el contrario, es el Estado quien tiene la carga de demostrar la culpabilidad del procesado. Así, la moderna doctrina sostiene que “el imputado no tiene necesidad de probar su inocencia, construida de antemano por la presunción que lo ampara, sino que, quien condena debe construir completamente esa posición, arribando a la certeza sobre la comisión de un hecho punible”.<sup>72</sup>

Por lo tanto, lo esencial es que el juez que entienda en la causa esté exento de todo prejuicio en cuanto a la culpabilidad del imputado y que le conceda a éste el beneficio de la duda, es decir, que condene una vez que haya adquirido la certeza o convicción de responsabilidad penal y que, desde luego, descarte toda duda razonable de inocencia.

La Corte Interamericana ha manifestado que:

Son muchas las maneras como un Estado puede violar... la Convención. En este último caso, puede hacerlo... dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención.<sup>73</sup>

71 Véase Caso Saint-Marie, Sentencia del 16 de diciembre de 1992, Serie A. N° 253, párr. 50; Caso Piersack, Sentencia del 1 de octubre de 1982, Serie A. N° 53, párr. 30.

72 En este sentido véase Comisión Europea de Derechos Humanos, Caso 9037/80, X.v/Switzerland, decisión del 5 de mayo de 1981, D.R. 24, pág. 224.

73 Maier, Julio B. J., El derecho procesal penal argentino, Buenos Aires, Editorial Hammurabi, 1989, pág. 271. En el mismo sentido, la Comisión Europea de Derechos Humanos ha señalado que la carga de la prueba, en el contexto de un proceso penal, incumbe al Ministerio Público y la existencia de duda beneficia al acusado. Véase Comisión de Derechos Humanos, Caso Austria c. Italia, Informe del 30 de marzo de 1963, Y.B. of the European Convention on H.R., vol. VI, pág. 782.

De este modo, cuando exista una ley que resulte contraria a la Convención, según la Corte:

La Comisión es competente, en los términos de...los artículos 41 y 42 de la Convención, para calificar cualquier norma del derecho interno de un Estado parte como violatoria de las obligaciones que éste ha asumido al ratificarla o adherir a ella...<sup>74</sup>

Por lo tanto,

Como consecuencia de esta calificación, podrá la Comisión recomendar al Estado la derogación o reforma de la norma violatoria y para ello es suficiente que tal norma haya llegado por cualquier medio a su conocimiento, haya sido o no aplicada a un caso concreto. Esta calificación y recomendación pueden ser hechas por la Comisión directamente al Estado (artículo 41.b) o en los informes a que se refieren los artículos 49 y 50 de la Convención.<sup>75</sup>

La Comisión, fundada en la atribución que le conceden los artículos 41 y 42 de la Convención y de acuerdo a la interpretación que de ella ha realizado la Corte, observa que el artículo 13 del Decreto Ley 25.475 resulta incompatible con las obligaciones asumidas por el Estado peruano al ratificar la Convención.

En efecto, según se ha señalado, el artículo 8 de la misma consagra el derecho de todo individuo acusado de un delito de gozar de un proceso justo. Este derecho, incluye entre otros, el de ser oído por un tribunal imparcial y el ser presumido inocente hasta tanto se establezca legalmente su culpabilidad.

Para la Comisión el artículo 13 del Decreto Ley 25.475, con independencia de su aplicación a un caso concreto, no garantiza el derecho a un proceso justo.

En primer término, esta norma invierte la carga de la prueba y crea, en la práctica, una presunción de culpabilidad que pone sobre el imputado el *onus probandi* de su inocencia. En efecto, esta norma establece que el juez de instrucción debe iniciar un proceso penal y detener al imputado sólo con la existencia de una denuncia y debe remitir luego la causa al Superior, sin analizar en ambos casos si existen pruebas suficientes que ameriten el procesamiento, impide que el imputado pueda defenderse planteando cuestiones previas, aún aquellas que pretendan demostrar que no es responsable o que el delito no se ha perpetrado y finalmente genera una obligación para el Fiscal Superior de acusar al imputado, aún cuando no existan elementos de prueba suficientes que funden la acusación.

74 Corte I.D.H., Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (artículos 41, 42, 46, 47,50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, Serie A N° 13, párr. 26.

75 Ídem *supra*, parte resolutive 1.

En segundo lugar, el artículo 13 no garantiza la imparcialidad del órgano juzgador. Al establecer la obligación legal de procesar y acusar, esta norma coloca al tribunal que entiende en la causa en la posición de considerar al imputado como culpable, aún antes de que valorar los elementos de prueba con los que cuenta.

Por lo tanto, la Comisión observa que el artículo 13 del Decreto Ley 25.475, al omitir garantizar el libre y pleno ejercicio del derecho a gozar de un proceso justo consagrado en el artículo 8 de la Convención, resulta *per se* incompatible con la obligación consagrada en el artículo 1.1 de la misma.

En el caso de Raquel Mejía, la aplicación de esta ley en el trámite de su proceso, en concepto de la Comisión, constituye una violación de su derecho a ser juzgada por un tribunal imparcial y a ser presumida inocente. En efecto, según surge de las pruebas aportadas, una vez presentada la denuncia por la presunta comisión del delito de terrorismo, el juez de instrucción abrió el proceso y dictó la orden de captura. Vencido el plazo de instrucción, se remitió el expediente al Fiscal Provincial de Lima, quien no obstante dictaminar que, en el caso de Raquel Mejía “...los indicios que dieron mérito a la formulación de la denuncia no han logrado ser sustentados hasta el momento, lo que deviene en que no se puede establecer su participación en los eventos instruidos por el momento...”, remitió el proceso a la Corte Superior.

Ésta procedió a nombrar al Fiscal Supremo quien, en cumplimiento de lo prescrito en el artículo 13 del Decreto Ley 25.475, acusó a Raquel Mejía por el delito de terrorismo y solicitó la pena de 20 años de prisión, sin considerar siquiera que no existía evidencia alguna de la responsabilidad penal de ésta.

En el Informe 25/95, al cual el Estado peruano no ha dado respuesta dentro del plazo de 60 días que le otorgó la Comisión, ésta concluyó que el Estado peruano había infringido los deberes de respeto y garantía para la vigencia de los derechos y libertades fundamentales, deberes que implican la obligación de investigar y sancionar a los responsables de atropellos contra dichos derechos y libertades, así como el derecho a la debida protección judicial, previstos en los artículos 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respectivamente.

## VI. CONCLUSIONES

La Comisión, con base en las consideraciones formuladas en el presente informe, llega a las siguientes conclusiones:

1. En aplicación de los artículos 47 de la Convención y 39 de su Reglamento:
  - a. declara inadmisibles los reclamos relativos a las violaciones a los derechos humanos de las que fue objeto Fernando Mejía;

- b. declara admisibles los reclamos concernientes a las violaciones a los derechos humanos de las que resultó víctima Raquel Mejía.
2. En relación a los reclamos considerados admisibles concluye que:
- a. el Estado peruano es responsable de la violación del derecho a la integridad personal (artículo 5) y del derecho a la protección de la honra y la dignidad (artículo 11) de Raquel Mejía, así como de la obligación general de respetar y garantizar el ejercicio de estos derechos consagrados en la Convención (artículo 1.1);
  - b. el Estado peruano es responsable de la violación del derecho a un recurso efectivo (artículo 25), del derecho a un debido proceso (artículo 8) y de la obligación general de respetar y garantizar el ejercicio de estos derechos consagrados por la Convención (artículo 1.1);
  - c. el artículo 13 del Decreto Ley 25.475 resulta incompatible con el derecho a un proceso justo protegido por el artículo 8 de la Convención y, en consecuencia, constituye una violación de la obligación general consagrado en el artículo 1.1 de la misma;
  - d. la aplicación del mencionado artículo al caso concreto de Raquel Mejía configura una violación de su derecho a la presunción de inocencia y a ser juzgada por un tribunal imparcial (artículo 8.1 y 2).

## VII. RECOMENDACIONES

Por lo expuesto, la Comisión en consideración al análisis de los hechos y del derecho realizado acuerda:

1. Declarar que el Estado peruano es responsable de la violación del derecho a la integridad personal, del derecho a la protección de la honra y la dignidad, del derecho a un recurso efectivo y al debido proceso legal que garantizan, respectivamente, los artículos 5, 11, 25 y 8 de la Convención Americana, así como de la obligación general de respetar y garantizar el ejercicio de esos derechos de acuerdo con el artículo 1.1 de la misma Convención.
2. Recomendar al Estado peruano que realice una exhaustiva, rápida e imparcial investigación de los hechos que motivaron el secuestro, tortura y posterior homicidio de Fernando Mejía, a los efectos de identificar a los responsables y, en su caso, de imponerles las sanciones correspondientes.
3. Recomendar al Estado peruano que efectúe una exhaustiva, rápida e imparcial investigación de los abusos sexuales de los que fue víctima Raquel Mejía, a fin de identificar a sus perpetradores a efecto de que se les impon-

gan las sanciones pertinentes, y proceda a pagar una justa indemnización a la parte lesionada.

4. Recomendar al Estado peruano que proceda a derogar o modificar el artículo 13 del Decreto Ley 25.475 de modo que éste garantice el derecho a toda persona a un proceso justo.
5. Recomendar al Estado peruano que desista del proceso penal promovido contra Raquel Mejía por la presunta comisión del delito de terrorismo por cuanto el mismo no ha garantizado su derecho a un proceso justo.
6. Publicar el presente Informe en el Informe Anual a la Asamblea General.



**Informe N° 38/96**  
**Caso 10.506**  
**X y Y**  
**Argentina<sup>1</sup>**

*15 de octubre de 1996*

**1.** Con fecha 29 de diciembre de 1989, la Comisión recibió una denuncia en contra del Gobierno de Argentina, en relación a la situación de la Sra. X y su hija Y, de 13 años.<sup>2</sup> La denuncia alega que el Estado argentino, y especialmente las autoridades penitenciarias del Gobierno Federal, que en forma rutinaria han hecho revisiones vaginales de las mujeres que visitan la Unidad No. 1 del Servicio Penitenciario Federal, han violado los derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En todas las ocasiones que la Sra. X visitó a su esposo acompañada por la hija de ambos de trece años, quien se encontraba preso en la Cárcel de Encausados de la Capital Federal, fueron sometidas a revisiones vaginales. En abril de 1989 la Sra. X presentó un recurso de amparo solicitando que se pusiera fin a las revisiones. La petición alega que esta práctica del Servicio Penitenciario Federal (“SPF”) comporta violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos por cuanto lesiona la dignidad de las personas sometidas a tal procedimiento (artículo 11), constituyendo una medida de carácter penal degradante que trasciende la persona del penado o procesado (artículo 5.3); y es, además, discriminatoria en perjuicio de las mujeres (artículo 24) en relación al artículo 1.1.

## I. HECHOS

**2.** Las autoridades penitenciarias de la Unidad 1 del SPF de Argentina adoptaron la práctica de realizar revisiones vaginales a todas las mujeres que deseaban tener contacto personal con los presos. Por lo tanto, toda vez que la Sra. X visitó a su esposo que estaba detenido en la Unidad 1 del SPF en compañía de la hija de ambos, Y de 13 años de edad, las dos tuvieron que someterse a esas revisiones.

---

<sup>1</sup> El Comisionado Oscar Luján Fappiano, de nacionalidad argentina, no participó en el debate ni en la votación de este caso, conforme al artículo 19 del Reglamento de la Comisión.

<sup>2</sup> A pedido de las peticionarias, la identidad de las víctimas se mantiene en reserva debido a la minoridad de una de ellas y a la naturaleza de las violaciones denunciadas.

**3.** Según lo declarado por el Mayor Mario Luis Soto, Jefe de la Dirección de la Seguridad Interna, en el recurso de amparo presentado en este caso, la práctica de realizar esas revisiones había comenzado ya hace un tiempo en vista de que algunas veces las parientes de los presos ingresaban drogas y narcóticos a la prisión en sus vaginas. Agregó que en un comienzo se usaban guantes para revisar esa zona del cuerpo pero que, debido a la concurrencia de visitantes femeninas –cerca de 250–, la escasez de guantes de cirugía y el peligro de transmitir el SIDA u otras enfermedades a las visitantes o las inspectoras, se decidió hacer inspecciones oculares.<sup>3</sup>

**4.** Con respecto a la Sra. X, el Mayor Soto declaró que ella se había visto sometida a los dos tipos de revisiones, que siempre había protestado contra el procedimiento y que el personal de la penitenciaría le había informado que no se podía hacer una excepción en su caso.<sup>4</sup> En lo que se refiere a la revisión de menores, el Jefe de la Dirección de la Seguridad Interna afirmó que, en esos casos, las revisiones siempre se hacían en la presencia de uno, o de los dos padres de la menor, y que el procedimiento era menos riguroso para proteger su sentido del pudor.<sup>5</sup>

**5.** El 31 de marzo de 1989, durante una inspección de rutina de las celdas del penal, se encontró en la celda del marido de la Sra. X un frasco con un líquido amarillo y 400 gramos de explosivos plásticos.

**6.** El día 2 de abril de 1989 se presentó a la Unidad 1 la Sra. X, con su hija, para visitar a su esposo y al padre de su hija. La autoridad penitenciaria le informó una vez más que como condición necesaria para autorizar la visita “cuerpo a cuerpo”, ambas mujeres debían someterse a una inspección vaginal (véase la respuesta del Gobierno del 27 de abril de 1990, párrafo 6). La Sra. X rehusó someterse a la inspección y se negó asimismo, a realizar la visita a través de un vidrio, alternativa que se le propuso.

**7.** El 5 de abril de 1989 la Sra. X y su hija intentaron nuevamente visitar al marido de la Sra. X y se produjo la misma situación que la vez anterior. La Sra. X se negó a la inspección vaginal previa a la visita de contacto personal y también rehusó la alternativa de realizar la visita a través de un vidrio divisorio.

---

3 Cámara de Apelaciones, 35972-X y otra; s/acción de amparo-17/151-Int.II da., Buenos Aires, 25 de abril de 1989, párrafo IV.

4 *Ibíd.*

5 Corte Suprema de Justicia, sentencia sobre el recurso de amparo, Tomo 207 del Libro de Sentencias, Buenos Aires, 21 de noviembre de 1989, pág. 105, párrafo 3.

## II. ACTUACIONES JUDICIALES

**8.** El 7 de abril de 1989 la Sra. X y su hija Y presentaron ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Criminal de Instrucción Nro. 17, Secretaría Nro. 151, de la Capital Federal, una acción de amparo, requiriendo que se ordenara al SPF el cese de las inspecciones vaginales de ella y de su hija. El juez no hizo lugar a la acción de amparo el 14 de abril de 1989, considerando que la medida cuestionada era adecuada para mantener la seguridad interna del Penal. La Sra. X apeló la decisión.

**9.** El 26 de abril de 1989, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal resolvió hacer lugar a la acción de amparo y ordenó al SPF el cese de las inspecciones cuestionadas en el caso particular.

**10.** La Cámara estimó que las inspecciones sobre el cuerpo de X y su hija constituyen una invasión al derecho de intimidad que tiene toda persona, tutelado por el Código Civil, y que las mismas configuran una violación de la integridad física y un acto que ofende a la conciencia y al honor de las revisadas, además de ser vejatorias de la dignidad humana.

**11.** Contra ese fallo interpusieron recursos extraordinarios tanto el SPF como el propio Fiscal de Cámara. La Corte Suprema de Justicia de la Nación falló el caso el 21 de noviembre de 1989 dejando sin efecto la sentencia apelada. La Corte Suprema razonó que las medidas adoptadas por el Servicio Penitenciario Federal respecto a X no son manifiestamente arbitrarias, en el sentido de la ley de amparo, "...toda vez que no parece existir en la actualidad medios alternativos --por lo menos en lo que respecta a sustancias estupefacientes-- para detectar la presencia de objetos peligrosos en aquellos visitantes que pretenden tener contacto físico con los internos".

**12.** Posteriormente la Corte Suprema dio cuenta a la Cámara de Apelaciones de su decisión, que ésta recibió sin cuestionamiento y resolvió definitivamente no hacer lugar a la acción de amparo presentada por la Sra. X.

## III. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

**13.** Mediante nota del 23 de enero de 1990 la Comisión recibió la denuncia de X presentada por abogados argentinos junto con Américas Watch. La denuncia alegaba que la práctica del SPF de realizar inspecciones vaginales en las personas

de la Sra. X y su hija de trece años antes de permitir las visitas personales al marido de la Sra. X, quien se encontraba recluso en la Cárcel de Encausados de la Capital Federal, constituía una violación de sus derechos tutelados por la Convención, a saber: artículo 11 (lesión a la dignidad); artículo 5.3 (por ser medidas de carácter penal degradante que trascienden la persona del delincuente); y el principio general contra la discriminación enunciado en el artículo 1.1 de la Convención (las medidas constituían una discriminación contra la mujer).

**14.** El 31 de enero de 1990 la Comisión transmitió las partes pertinentes de la denuncia al Gobierno, solicitando información relativa a los hechos u otra información que considerase oportuna, dentro de un plazo de 90 días.

**15.** El 30 de abril de 1990 la Comisión recibió la respuesta del Gobierno, en la cual éste argumentó que la medida propuesta por la autoridad penitenciaria en el caso de la Sra. X y de su hija no fue la expresión de una arbitrariedad manifiesta ni generalizada del SPF, sino una razonable medida de prevención a la luz de las características particulares de los episodios sucedidos sólo 48 horas antes de la pretendida visita. Además, en esa oportunidad no se realizó la revisión. Por lo tanto, resultaba inadmisibile el caso ante la Comisión.

**16.** Mediante nota del 3 de mayo de 1990 la Comisión transmitió las partes pertinentes del comunicado del Gobierno a los peticionarios.

**17.** El 31 de mayo de 1990 la Comisión recibió una nota de los peticionarios solicitando una prórroga de 30 días para presentar sus observaciones a la respuesta del Gobierno. Ésta fue concedida en nota de la misma fecha.

**18.** Mediante nota del 21 de junio de 1990, los peticionarios presentaron su réplica a la contestación del Gobierno en la cual refutan detalladamente los argumentos vertidos por el mismo.

**19.** El 26 de junio de 1990, la Comisión transmitió las partes pertinentes de la réplica al Gobierno, solicitando sus observaciones dentro del plazo de 45 días.

**20.** Mediante nota del 13 de agosto de 1990, el Gobierno presentó sus observaciones referentes a la réplica a la Comisión en la cual reafirmaba sus argumentos sobre la inadmisibilidad del caso. En particular se señaló que los hechos alegados por los

peticionarios no se adecúan a la realidad de lo sucedido, ya que se trata de inspecciones vaginales y no de revisiones que implicarían tactos o manoseo. El Gobierno manifestó que en el presente caso sólo se habían contemplado inspecciones.

**21.** El 28 de agosto de 1990 la Comisión transmitió las partes pertinentes de la comunicación del Gobierno a los peticionarios.

**22.** El 8 de octubre de 1990 la Comisión recibió la dúplica de los peticionarios en la cual cuestionaron los argumentos del Gobierno. En particular, señalaron que la distinción entre “inspecciones” y “revisiones” vaginales no reviste importancia desde el punto de vista de la dignidad humana, pues ambas son igualmente vejatorias en este caso concreto.

**23.** Mediante nota de 19 de octubre de 1990, la Comisión transmitió las partes pertinentes de esta última comunicación al Gobierno, solicitando sus observaciones al respecto, dentro del plazo de 45 días.

**24.** El 31 de octubre de 1990 la Comisión recibió una nota del Gobierno solicitando una prórroga de 45 días, la cual fue concedida.

**25.** Mediante nota del 27 de noviembre de 1990 el Gobierno presentó sus observaciones ante la Comisión, refutando los argumentos esgrimidos por los peticionarios.

**26.** Por nota del 16 de marzo de 1994, la Comisión se dirigió a los peticionarios solicitando información relacionada con el caso. Esta solicitud se reiteró el 10 de mayo de 1994.

**27.** Mediante nota del 28 de julio de 1994, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional se presentó como peticionario en el caso. En la misma nota, solicitaron los peticionarios que la Comisión concluya el trámite del caso, emita el informe previsto por el artículo 50 de la Convención y presente la correspondiente demanda a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**28.** El 23 de febrero de 1995, la Comisión envió una carta a ambas partes poniéndose a su disposición para llegar a una solución amistosa. Mediante nota del 21 de marzo de 1995, el Gobierno informó a la Comisión que no estaba en condiciones de negociar dicha solución.

## IV. POSICIÓN DE LAS PARTES

### A. PETICIONARIOS

**29.** El Gobierno erróneamente pretende justificar la “razonabilidad” o la “arbitrariedad” de la medida, en base al fin que se busca o la posibilidad del uso de la vagina como vehículo de transporte de armas, explosivos y otros objetos, sin justificar la medida misma. Para el Gobierno, cualquier restricción de derechos en interés de la “seguridad común”, resulta “razonable”, independientemente del medio empleado.

**30.** Los peticionarios refutan los argumentos esgrimidos por el Gobierno para sostener la razonabilidad de las inspecciones con los siguientes argumentos:

- i. La circunstancia de que el marido de la Sra. X hubiese ocultado en algún momento 400 gramos de explosivos en su celda, no tiene nada que ver con la práctica denunciada porque la introducción de ese material no pudo realizarse por esa vía.
- ii. Existen medios técnicos de uso común en otros ámbitos que sirven para detectar con celeridad y sencillez cualquier tentativa de introducción de material peligroso, sin necesidad de acudir a la inspección ocular de la vagina. En estas condiciones, las revisiones e inspecciones bajo análisis no pueden tener otra intención que la de estigmatizar, denigrar y mortificar a las mujeres, por su condición de tales y por ser familiares de presos.
- iii. En todo caso, sería más simple la revisión posterior del preso antes de restituirlo a su pabellón común o celda.
- iv. La alternativa propuesta, consistente en la visita a través de un vidrio, implica la reducción del preso a la condición de un infectado en cuarentena, denigra su autoestima y perjudica la relación con sus parientes; en consecuencia, resulta inhumana.

**31.** El procedimiento al que se refiere la denuncia es de uso tan generalizado que casi todas las mujeres que visitan a sus familiares presos se ven sometidas a ese tratamiento degradante. Es una práctica discriminatoria ya que las mujeres no son autoras ni están indiciadas por delito alguno. Es discriminatoria además en cuanto implica a personas determinadas. En otras situaciones se utilizan métodos distintos, menos degradantes, para llegar al mismo fin, es decir para inspeccionar a una persona a fin de garantizar la seguridad de las instalaciones o prevenir actos ilícitos. Ninguna de esas otras medidas constituye una invasión de la intimidad ni un atentado

contra la dignidad, como el procedimiento que se aplica en este caso a los parientes de los reclusos.

**32.** No se denuncia el artículo 92 de la Ley Penitenciaria Nacional, que no autoriza requisas vejatorias, sino que se refiere a las condiciones de oportunidad, supervisión y censura que determinen los reglamentos.<sup>6</sup> Tampoco se cuestiona todo tipo de requisas, sino aquella que constituya un trato degradante.

## B. GOBIERNO

**33.** La reglamentación penitenciaria que permite la adopción de medidas de inspección vaginal tiene sustento legislativo en el artículo 92 de la Ley Penitenciaria Nacional (Decreto Ley 412/58 ratificado por la Ley No. 14.467) que en lo pertinente dice en forma textual: “Las visitas y la correspondencia que reciba el interno se ajustarán a las condiciones de oportunidad, supervisión y censura que determinen los reglamentos...”. Dicha norma nacional es congruente con las “Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos” de las Naciones Unidas.

**34.** La restricción a los derechos protegidos es necesaria dada la peculiar naturaleza de las cuestiones que se pueden presentar en el complejo desenvolvimiento de una unidad carcelaria. La restricción de los derechos, necesaria en una sociedad democrática en interés de la seguridad común, condujo a la sanción de la Ley 14.467. Las autoridades penitenciarias necesitan una cierta latitud para determinar el grado de libertad que acuerdan a un detenido.

**35.** La inspección vaginal en las unidades del SPF es realizada por requisadoras femeninas que efectúan un examen de vista, sin la introducción de instrumento alguno en la cavidad vaginal, ya que no se trata de una revisión.

**36.** Su objetivo es impedir que las zonas pudendas de las mujeres se utilicen como medios para la introducción ilegal en la unidad, de armas, explosivos, estupefacien-

---

<sup>6</sup> El reglamento que regía en este caso, y con el cual no se cumplió, es el del artículo 28 del Boletín Público del Servicio Penitenciario Federal No. 1266 que dice textualmente: “Los visitantes deberán someterse al método de requisas que rige en la unidad, si no prefieren desistír de la entrevista. En todos los casos la requisas será efectuada por personal del mismo sexo que el requisado”. En el Boletín Público No. 1625 se prevé que “el trato humanitario deberá ser prioritario en las requisas, evitando todo procedimiento que pueda implicar vejación interna...” y que “igual proceder se deberá adoptar en las que se realicen a los visitantes de los internos”.

tes u otros objetos peligrosos para la población carcelaria. Requisadores masculinos realizan una inspección similar en la zona anal del hombre con la misma finalidad.

**37.** No se trata de una medida compulsiva ni generalizada. No es compulsiva ya que en el caso de que el visitante, hombre o mujer, no preste su consentimiento para la inspección, la visita puede llevarse a cabo a través de un vidrio, evitando así el contacto personal. Tampoco se trata de una medida generalizada toda vez que ello depende, *inter alia*, de ciertas condiciones que se reunieron en el presente caso.

**38.** Apenas 48 horas antes de la visita de la Sra. X el 2 de abril, se halló en la celda de su marido dos trozos de masa color crema. El examen del perito químico concluyó que se trataba de un explosivo plástico destructor. Siendo plástico tenía entre otras, las siguientes propiedades: a) conservar la forma que se le da; b) tener buena adherencia sobre superficies lisas; c) ser insensible al tacto; d) no ser nocivo para la salud.

**39.** Por lo tanto, la razonabilidad de la medida en el caso planteado se corrobora con el hecho de que el carácter maleable del material encontrado, sus características de ser inofensivo para la salud e insensible al tacto, sostenían la hipótesis de que se podía introducir al penal en la vagina de una mujer durante su visita.

**40.** En el caso de la Sra. X, existieron efectivamente la sospecha fundada y la seriedad del hecho delictivo justificante, para la decisión de la autoridad penitenciaria de no autorizar la visita con contacto físico. Se trataba de una medida preventiva que no tenía por objeto prohibir la comunicación del interno con su familia. Si la peticionaria hubiera hecho uso de su derecho, podría haberse comunicado con su esposo detrás de un vidrio.

**41.** En este caso concreto, la Sra. X y su hija en realidad se negaron a las inspecciones y, consecuentemente, ellas no tuvieron lugar.

**42.** No parece aceptable argüir que existiendo métodos alternativos menos gravosos, todos los demás son arbitrarios y, por ende, vejatorios, sobre todo cuando el método en cuestión tiene un uso escaso y limitado (como las banquetas detectoras usadas en los salones VIP de aeropuertos).

**43.** La inspección vaginal se compeadece con las políticas carcelarias de los países en los que rige la Convención Europea sobre Derechos Humanos y con procedimientos similares de los Estados Unidos para casos semejantes a este sub examine.

## V. ADMISIBILIDAD

- 44.** La denuncia satisface los requisitos de admisibilidad formal establecidos en el artículo 1 de la Convención y en el artículo 32 del Reglamento de la Comisión.
- i. La Comisión es competente para conocer del presente caso por exponer hechos que caracterizan violaciones de derechos consagrados en la Convención, a saber los artículos 5, 11 y 17 en relación al artículo 1.1.
  - ii. Como consta en autos la presunta víctima ha agotado los procedimientos establecidos en la legislación de Argentina.
  - iii. En cuanto al procedimiento de solución amistosa que contempla el artículo 48.1.f de la Convención, y 45 del Reglamento de la Comisión, ésta se ha puesto a disposición de las partes, pero no fue posible llegar a un acuerdo.
  - iv. La petición no se encuentra pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, ni es la reproducción de una petición ya examinada por la Comisión.

## VI. ANÁLISIS

### A. CONSIDERACIONES GENERALES

**45.** Se alega que la inspección vaginal constituye un tratamiento degradante que en este caso equivalió a una invasión de la intimidad y la integridad física de la Sra. X y una restricción ilegítima del derecho de protección a la familia. Por su parte, el Gobierno argumenta que la inspección vaginal es una medida preventiva que se compadece razonablemente con el propósito de mantener la seguridad de los reclusos y del personal del SPF y que, por otra parte, la inspección no se realizó porque la presunta víctima se negó a ella.

**46.** Con respecto a la afirmación del Gobierno de que nunca tuvieron lugar las inspecciones, lo documentado en archivos por las declaraciones del Jefe de la Dirección de la Seguridad Interna<sup>7</sup> y del Procurador General,<sup>8</sup> y el texto de los fallos del

---

<sup>7</sup> *Ibíd*

<sup>8</sup> El Procurador General de la Nación, en su opinión presentada en la acción de amparo iniciada por la señora Arena, manifestó que: "...la oportunidad del reclamo, luego de largo tiempo de verse sometida la peticionaria a esas revisiones, lo que importó conocimiento del reglamento que impugnara, torna al menos dudoso que le asistiera en el caso otra posibilidad que la de utilizar los mecanismos administrativos y judiciales comunes...", Procuración General de la Nación, 24 de julio de 1989, 531, L.XXXII.

Juzgado Nacional de Primera Instancia, la Cámara Nacional de Apelaciones y la Suprema Corte de Justicia, demuestran que, si bien bajo protesta, la Sra. X se sometió al procedimiento varias veces antes de presentar el recurso de amparo para que cesaran las inspecciones vaginales de ella y de su hija.

**47.** Por lo tanto, al estudiar el caso, la Comisión debe encarar dos aspectos separados:

- 1) si el requisito de someterse a una inspección vaginal, previa a una visita de contacto personal con el marido de la Sra. X, es congruente con los derechos y garantías que establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y
- 2) si el requisito y la revisión realizada privó a las dos mujeres del pleno goce de sus derechos protegidos en la Convención Americana, en particular aquellos consagrados en los artículos 5 (derecho a tratamiento humanitario), 11 (protección de la honra y de la dignidad), 17 (protección a la familia), y 19 (derecho del niño), junto con el artículo 1.1 que dispone la obligación de los Estados partes de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de todas las disposiciones reconocidas en la Convención sin discriminación alguna.

#### B. REQUISITO DE QUE LAS VISITANTES SE SOMETAN A UNA REVISIÓN VAGINAL PARA QUE SE LES AUTORICE UNA VISITA “CUERPO A CUERPO”

**48.** Los peticionarios alegan que el requisito de que las visitantes de la Unidad 1 se sometan a revisiones o inspecciones vaginales para poder tener contacto personal con un interno constituyó una interferencia ilegítima al ejercicio del derecho a la familia. Por otra parte, se alega que la medida, al no cumplir con lo dispuesto en la Convención, constituyó en sí una violación de los derechos protegidos por ese documento y que la existencia de ese requisito y su aplicación contravino no sólo el derecho a la familia, consagrado en el artículo 17, sino también el derecho a la intimidad, la honra y la dignidad, protegido por el artículo 11, y el derecho a la integridad física, según lo dispuesto en el artículo 5.

**49.** Aunque los peticionarios no invocaron el artículo 19, que protege el derecho del niño, la Comisión opina que se debería examinar también esta disposición en vista de que una de las presuntas víctimas tenía 13 años de edad cuando ocurrieron los hechos. De conformidad con el principio general de la legislación internacional *iura novit curia*, los organismos internacionales tienen el poder, e incluso el deber, de

aplicar todas las disposiciones jurídicas pertinentes, incluso aunque no hayan sido invocadas por las partes.<sup>9</sup>

**50.** El Gobierno de la Argentina arguyó que todas las medidas que adoptó constituyen restricciones aceptables a las disposiciones de la Convención y que eran razonables dadas las circunstancias del caso. Por lo tanto, la Comisión debe reflexionar sobre cuáles son las obligaciones del Estado en lo que se refiere a las disposiciones de la Convención y cuáles son las limitaciones a los derechos que se pueden considerar permisibles.

## 1. OBLIGACIONES DEL ESTADO DE “RESPETAR Y GARANTIZAR” Y LA IMPOSICIÓN DE CONDICIONES A LOS DERECHOS PROTEGIDOS POR LA CONVENCION

### A. ARTÍCULO 1.1, LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR

**51.** El artículo 1.1. de la Convención requiere que los Estados partes respeten y garanticen el pleno y libre ejercicio de todos los derechos reconocidos por la Convención. Esas obligaciones limitan la autoridad del Estado para imponer restricciones sobre los derechos protegidos por la Convención. La Corte Interamericana ha manifestado que:

El ejercicio de la autoridad pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado.<sup>10</sup>

**52.** Además, la Corte ha declarado que la obligación de garantizar “implica el deber de los Estados partes de organizar el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”.<sup>11</sup>

9 Corte Permanente de Justicia Internacional, caso Lotus, Sentencia No. 9, 1927, Serie A No. 10, pág. 31 y Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Handyside, Sentencia del 7 de diciembre de 1976, Serie A No. 24, párrafo 41.

10 Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C, No.4, párrafo 165.

En su opinión consultiva sobre el vocablo “Leyes”, la Corte afirma además que: ...la protección a los derechos humanos, en especial los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección a los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal. Corte Interamericana de Derechos Humanos, el vocablo “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A, No. 6, párrafo 21.

11 *Ibid.*, párrafo 166.

**53.** Por lo tanto, la Corte ha determinado que hay ciertos aspectos de la vida de una persona, y especialmente “ciertos atributos inviolables de la persona humana” que están más allá de la esfera de acción del Estado y “que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público”. Además, los Estados partes deben organizar su estructura interna de manera que asegure el pleno goce de los derechos humanos. El Estado que propone medidas cuya ejecución puede conducir, ya sea por sí mismas o por la falta de garantías adecuadas, a la violación de los derechos consagrados en la Convención, transciende el ejercicio del poder público legítimo que reconoce la Convención.

## B. LA IMPOSICIÓN DE LIMITACIONES

**54.** El texto de la Convención no establece restricciones explícitas al goce de los derechos bajo consideración y, de hecho, tres de las disposiciones, el derecho a tratamiento humanitario (artículo 5), los derechos de la familia (artículo 17), y los derechos del niño (artículo 19), figuran en la lista consignada en el artículo 27.2 de los derechos que no pueden ser suspendidos incluso en circunstancias extremas. Por lo tanto, la Comisión no puede examinar la legitimidad de la presunta imposición de restricciones a esos derechos dentro del marco del artículo 30 que define el alcance de las restricciones a la Convención,<sup>12</sup> sino que debe referirse al marco más amplio del artículo 32.2 que reconoce la existencia de limitaciones a todos los derechos.

**55.** En el artículo 32.2 se reconoce la existencia de ciertas limitaciones inherentes a los derechos de todas las personas que resultan del convivir en una sociedad.

**56.** El artículo 32.2 indica que: Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

---

<sup>12</sup> La Corte ha manifestado que: ...los criterios del artículo 30 sí resultan aplicables a todos aquellos casos en que la expresión ley o locuciones equivalentes son empleadas por la Convención a propósito de las restricciones que ella misma autoriza respecto de cada uno de los derechos protegidos. A ese efecto, la Convención no se limita a proclamar el conjunto de derechos y libertades cuya inviolabilidad se garantiza a todo ser humano, sino que también hace referencia a las condiciones particulares en las cuales es posible restringir el goce o ejercicio de tales derechos o libertades sin violarlos. El artículo 30 no puede ser interpretado como una suerte de autorización general para establecer nuevas restricciones a los derechos protegidos por la Convención, que se agregaría a las limitaciones permitidas en la regulación particular de cada uno de ellos. Corte Interamericana de Derechos Humanos, el vocable “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, OC-6 del 9 de mayo de 1986, Serie A, No. 6, párrafo 17.

**57.** Al examinar el artículo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que la imposición de limitaciones se debe emplear siempre de manera estricta. La Corte ha opinado que: A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el artículo 29.a) de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las “justas exigencias” de “una sociedad democrática” que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención.<sup>13</sup>

**58.** La jurisprudencia de la Corte determina que, para que haya congruencia con la Convención, las restricciones deben estar justificadas por objetivos colectivos de tanta importancia que claramente pesen más que la necesidad social de garantizar el pleno ejercicio de los derechos garantizados por la Convención y que no sean más limitantes que lo estrictamente necesario. Por ejemplo, no es suficiente demostrar que la ley cumple con un objetivo útil y oportuno.

**59.** Un Estado no tiene discreción absoluta para decidir sobre los medios a adoptarse para proteger el “bien común” o “el orden público”. Las medidas que en cierto modo puedan condicionar los derechos protegidos por la Convención deben siempre estar regidos por ciertos requisitos. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que las restricciones a los derechos consagrados en la Convención “deben establecerse con arreglo a ciertos requisitos de forma que atañen a los medios a través de los cuales se manifiestan y condiciones de fondo, representadas por la legitimidad de los fines que, con tales restricciones, pretenden alcanzarse”.<sup>14</sup>

**60.** La Comisión opina que para establecer si las medidas cumplen con lo dispuesto en la Convención deben cumplir con tres condiciones específicas. Una medida que de alguna manera afecte los derechos protegidos por la Convención debe necesariamente: 1) ser prescrita por la ley; 2) ser necesaria para la seguridad de todos y guardar relación con las demandas justas de una sociedad democrática; 3) su aplicación

---

<sup>13</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo 67.

<sup>14</sup> OC-5, párrafo 37.

se debe ceñir estrictamente a las circunstancias específicas enunciadas en el artículo 32.2, y ser proporcional y razonable a fin de lograr esos objetivos.

#### 1) LA LEGALIDAD DE LA MEDIDA

**61.** La Corte Interamericana ha manifestado que: Por ello, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.<sup>15</sup>

**62.** Por lo tanto, cualquier acción que afecte los derechos básicos debe ser prescrita por una ley aprobada por el Poder Legislativo y debe ser congruente con el orden jurídico interno. El Gobierno sostiene que las inspecciones vaginales de las personas que visitan las penitenciarías argentinas están autorizadas por la ley y por los reglamentos internos.

**63.** Los artículos 91 y 92 del Decreto ley 412/58 (Ley Penitenciaria Nacional) de la Argentina establecen una serie de condiciones a las cuales deben sujetarse las visitas. Asimismo, el artículo 28 del Boletín Público del SPF No. 1266 estipula que “Los visitantes deberán someterse al método de requisa que rige en la Unidad, si no prefieren desistir de la entrevista. En todos los casos la requisa será efectuada por personal del mismo sexo que el requisado”. A este respecto, el artículo 325 del Boletín Público No. 1294 reglamenta los equipos de requisa y autoriza un control completo y detallado. El Boletín Público No. 1625 estipula que “...el trato humanitario deberá ser prioritario en las requisas, evitando todo procedimiento que pueda implicar vejación al interno...”, “igual proceder se deberá adoptar en las que se realicen a los visitantes de los internos...”.

**64.** Estos reglamentos otorgan a las autoridades penitenciarias amplia latitud discrecional al no especificar las condiciones ni los tipos de visita a las que son aplicables. Es dudoso que esa norma posea el grado de precisión necesario que es esencial

---

<sup>15</sup> Corte IDH., La Expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A, No. 6, párrafo 22.

para determinar si una acción está prescrita por la ley.<sup>16</sup> Es incuestionable que esta deferencia hacia dichas autoridades en materia de seguridad interna está relacionada con su experiencia y conocimiento de las necesidades concretas de cada centro penitenciario y el caso particular de cada preso. Sin embargo, una medida tan extrema como la revisión o inspección vaginal de las visitantes, que representa una amenaza de violación a una serie de derechos garantidos por la Convención, debe ser prescrita por una ley que especifique claramente en qué circunstancias se puede imponer una medida de esa naturaleza y que enumere las condiciones que deben ser observadas por los que realizan el procedimiento, de manera que todas las personas que se vean sujetas a él puedan tener la mayor garantía posible de que no se verán sujetas a arbitrariedad y trato abusivo.<sup>17</sup>

## 2) NECESIDAD EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA PARA LA SEGURIDAD DE TODOS

**65.** El Gobierno sostiene que las restricciones a los derechos protegidos son necesarias en vista de la naturaleza de los problemas que pueden producirse en la situación compleja de una penitenciaría. Con respecto a este caso en particular, el Gobierno afirma que la medida tomada constituyó una restricción necesaria de los derechos en una sociedad democrática que fue adoptada en el interés de la seguridad pública.

**66.** La Comisión es consciente de que en todos los países existen reglamentos sobre el tratamiento de prisioneros y detenidos, así como normas que rigen sus derechos a visitas en cuanto a horario, lugar, forma, tipo de contacto, etc. También se reconoce que las requisas del cuerpo, y algunas veces el examen físico intrusivo de los detenidos y prisioneros, podrían ser necesarios en ciertos casos.

**67.** Sin embargo, este caso implica los derechos de los visitantes, cuyos derechos no se ven limitados automáticamente por razón de su contacto con los internos.

**68.** La Comisión no cuestiona la necesidad de requisas generales antes de permitir el ingreso a una penitenciaría. Sin embargo, las revisiones o inspecciones vaginales

---

16 En este sentido, véase el “Sunday Times Case” en el cual la Corte Europea opinó que: ...una norma no puede ser considerada ley a no ser que disponga de la precisión suficiente que permita que un ciudadano administre su conducta: debe poder, con el asesoramiento adecuado, si es necesario, prever hasta un punto razonable dadas las circunstancias, las consecuencias que resultarán de una acción determinada. Decisión del 26 de abril de 1979, Serie A, Vol. 30 (1979), pág. 31.

17 En este aspecto la Corte ha manifestado que: La expresión leyes, en el marco de la protección a los derechos humanos, carecería de sentido si con ella no se aludiera a la idea de que la sola determinación del poder público no basta para restringir tales derechos. Lo contrario equivaldría a reconocer una virtualidad absoluta a los poderes de los gobernantes frente a los gobernados. OC-6, Serie A No. 6, párrafo 27.

son un tipo de requisa excepcional y muy intrusiva. La Comisión quisiera subrayar que el visitante o miembro de la familia que procure ejercer su derecho a una vida familiar no debe convertirse automáticamente en sospechoso de un acto ilícito y no puede considerarse, en principio, que represente una amenaza grave para la seguridad. Aunque la medida en cuestión puede adoptarse excepcionalmente para garantizar la seguridad en ciertos casos específicos, no puede sostenerse que su aplicación sistemática a todos los visitantes sea una medida necesaria para garantizar la seguridad pública.

### 3) RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LA MEDIDA

**69.** El Gobierno sostiene que la medida es una restricción razonable de los derechos de los visitantes dirigida a proteger la seguridad. Además, el Gobierno afirma que no fue un procedimiento obligatorio y que se aplicaba únicamente a las personas que deseaban tener contacto personal en las visitas, por lo cual tenían la libertad de rechazarlo.

**70.** La restricción a los derechos humanos debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.<sup>18</sup> Para justificar las restricciones de los derechos personales de los visitantes no basta invocar razones de seguridad. Después de todo, se trata de buscar un balance entre el interés legítimo de los familiares y de los presos de realizar visitas sin restricciones arbitrarias o abusivas, y el interés público de garantizar la seguridad en las penitenciarías.

**71.** La razonabilidad y proporcionalidad de una medida se pueden determinar únicamente por la vía del examen de un caso específico. La Comisión opina que una inspección vaginal es mucho más que una medida restrictiva en el sentido de que implica la invasión del cuerpo de la mujer. Por tanto, el equilibrio de intereses que debe hacer al analizar la legitimidad de dicha medida, necesariamente requiere sujetar al Estado a una pauta más alta con respecto al interés de realizar una inspección vaginal o cualquier tipo de requisa invasiva del cuerpo.

**72.** La Comisión estima que para establecer la legitimidad excepcional de una revisión o inspección vaginal, en un caso en particular, es necesario que se cumplan

---

<sup>18</sup> OC-5, párrafo 46 citando “The Sunday Times case”, decisión del 26 de abril 1979 de la Corte Europea de Derechos Humanos, Serie A NE 30, párrafo 62.

cuatro condiciones: 1) tiene que ser absolutamente necesaria para lograr el objetivo de seguridad en el caso específico; 2) no debe existir alternativa alguna; 3) debería, en principio, ser autorizada por orden judicial; y 4) debe ser realizada únicamente por profesionales de la salud.

#### A) NECESIDAD ABSOLUTA

**73.** La Comisión opina que ese procedimiento no debe aplicarse a no ser que sea absolutamente necesario para lograr el objetivo de seguridad en un caso en particular. El requisito de necesidad significa que las inspecciones y revisiones de esta naturaleza se deben realizar únicamente en casos específicos cuando existen razones para creer que hay un peligro real para la seguridad o que la persona en cuestión puede estar transportando sustancias ilícitas. El Gobierno arguyó que las circunstancias excepcionales del caso del marido de la Sra. X hacían legítima la aplicación de medidas que limitan fuertemente las libertades individuales, ya que tales medidas fueron tomadas para el bien común, representado en esta circunstancia como la preservación de la seguridad de los prisioneros y del personal de la prisión. Sin embargo, según el Jefe de Seguridad la medida se aplicó uniformemente a todos los visitantes de la Unidad 1. Podría argüirse que la medida era justificable inmediatamente después de que se hallaron explosivos en poder del marido de la Sra. X, pero no en las numerosas ocasiones en que se aplicó antes de ese suceso.

#### B) NO EXISTENCIA DE UNA OPCIÓN ALTERNATIVA

**74.** La Comisión considera que la práctica de realizar revisiones e inspecciones vaginales y la consecuente interferencia con el derecho de visita no sólo deberá satisfacer un interés público imperativo, sino también deberá tener en cuenta que “entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido”.<sup>19</sup>

**75.** Los hechos sugieren que la medida no era la única, ni tampoco quizá la más eficiente, para controlar el ingreso de narcóticos y otras sustancias peligrosas a las penitenciarías. Tanto la Sra. X como su hija fueron, como se ha admitido, sometidas al procedimiento todas las veces que visitaron al marido de la Sra. X y, a pesar de ello, durante una investigación rutinaria de su celda, se encontraron en su posesión 400 gramos de explosivos.

---

<sup>19</sup> OC-5, párrafo 46.

**76.** Hay indicaciones de que otros procedimientos menos restrictivos, como la inspección de los internos y sus celdas, constituyen medios más razonables y eficientes para garantizar la seguridad interna. Además, no debe ignorarse que la situación legal especial de los internos en sí conlleva una serie de limitaciones en el ejercicio de sus derechos. El Estado, que tiene a su cargo la custodia de todas las personas detenidas y es responsable de su bienestar y seguridad, tiene mayor latitud para aplicar las medidas que sean necesarias para asegurar la seguridad de los internos. Por definición, las libertades personales de un detenido son restringidas y, por lo tanto, en ciertos casos puede justificarse la inspección corporal, e incluso la revisión física invasiva, de los detenidos y presos, por métodos que igualmente respeten su dignidad humana. Hubiera sido obviamente más sencillo y más razonable inspeccionar a los internos después de una visita de contacto personal, en lugar de someter a todas las mujeres que visitan las penitenciarías a un procedimiento tan extremo. Sólo en circunstancias específicas, cuando hay fundamento razonable para creer que representan un peligro concreto para la seguridad, o que están transportando sustancias ilícitas, se deben hacer inspecciones de los visitantes.

**77.** El Gobierno también sostiene que el procedimiento no era obligatorio y que se realizaba únicamente con el consentimiento de las visitantes. Por lo tanto, se desprende que dado que el Estado había propuesto una alternativa al procedimiento y los peticionarios decidieron no utilizarlo, no pueden reclamar que el Estado interfirió de manera indebida. La Comisión señala que el Estado no puede proponer o solicitar que las personas bajo su jurisdicción se sometan a condiciones o procedimientos que pueden constituir una violación de los derechos protegidos por la Convención. Por ejemplo, las autoridades estatales no pueden proponer a una persona que escoja entre una detención arbitraria y otra más restrictiva, aunque sea lícita, porque las acciones del Estado deben observar los principios básicos de legalidad y proceso debido.

**78.** La realización de revisiones o inspecciones vaginales en ciertas circunstancias puede ser aceptable, siempre y cuando la aplicación de la medida se rija por los principios de debido proceso y salvaguardia de los derechos protegidos por la Convención. Sin embargo, si no se observan ciertas condiciones tales como legalidad, necesidad y proporcionalidad y el procedimiento no se lleva a cabo sin el debido respeto por ciertos estándares mínimos que protegen la legitimidad de la acción y la integridad física de las personas que se someten a él, no puede considerarse que se respetan los derechos y las garantías consagrados en la Convención.

**79.** Por otra parte, la Comisión desea hacer notar que en el caso de Y no era posible contar con un consentimiento real dado que, en ese momento, era una niña de 13 años totalmente dependiente de la decisión tomada por su madre, la Sra. X , y de la protección que le ofreciera el Estado. Además, por el evidente motivo de la edad de la niña, el método de revisión vaginal empleado resultaba absolutamente inadecuado e irrazonable.

**80.** Por lo tanto, en opinión de la Comisión, en el caso bajo examen las autoridades penales disponían de otras opciones razonables para asegurar la seguridad en la penitenciaría.

### C) LA EXISTENCIA DE UNA ORDEN JUDICIAL

**81.** Incluso asumiendo que no existiera un medio menos invasivo, la Comisión opina que para realizar una inspección corporal intrusiva, que había sido suspendida debido al peligro de infección del personal de la penitenciaría, es necesario que haya una orden judicial. En principio, un juez debería evaluar la necesidad de llevar a cabo esas inspecciones como requisito ineludible para una visita personal sin infringir la dignidad e integridad personal del individuo. La Comisión considera que las excepciones a esta regla deberían estar expresamente establecidas por ley.

**82.** En casi todos los sistemas legales internos del continente existe el requisito de que los agentes policiales o el personal de seguridad cuenten con una orden judicial para realizar ciertas acciones que se considera que son especialmente intrusivas o que presentan la posibilidad de abuso. Un ejemplo claro es la práctica que establece que el domicilio de una persona goza de protección especial y no puede ser requisado sin la debida orden de allanamiento. La inspección vaginal, por su naturaleza, constituye una intrusión tan íntima del cuerpo de una persona que exige protección especial. Cuando no existe control y la decisión de someter a una persona a ese tipo de revisión íntima queda librada a la discreción total de la policía o del personal de seguridad, existe la posibilidad de que la práctica se utilice en circunstancias innecesarias, sirva de intimidación y se constituya en alguna forma de abuso. La determinación de que este tipo de inspección es un requisito necesario para la visita de contacto personal debería ser efectuada en todos los casos por autoridad judicial.

**83.** Aunque en el presente caso se encontraron materiales explosivos en la celda del marido de la Sra. X y había razones para sospechar de sus visitantes, el Estado

tenía la obligación, de conformidad con su deber establecido en la Convención, de organizar su estructura interna para garantizar los derechos humanos y solicitar una orden judicial para ejecutar la revisión.

#### D) EL PROCEDIMIENTO DEBE SER REALIZADO POR PROFESIONALES DE LA SALUD

**84.** Además, la Comisión insiste que la realización de este tipo de requisa corporal invasiva, como la aplicada cuando las autoridades todavía realizaban inspecciones de esta naturaleza, sólo puede estar a cargo de profesionales de la salud, con la estricta observancia de seguridad e higiene, dado el posible riesgo de daño físico y moral a una persona.

**85.** Al condicionar la visita a una medida fuertemente intrusiva, sin proveer garantías apropiadas, las autoridades penitenciarias interfirieron indebidamente con los derechos de la Sra. X y de su hija.

#### C. LOS DERECHOS PROTEGIDOS POR LA CONVENCION

##### 1. EL DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL: ARTÍCULO 5

**86.** Los peticionarios alegaron una violación del artículo 5 —en particular de sus incisos 2 y 3— que dice:

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes
3. La pena no puede trascender la persona del delincuente.

**87.** El procedimiento no es *per se* ilegal. Sin embargo, cuando el Estado realiza cualquier tipo de intervención física en un individuo, debe observar ciertas condiciones para asegurar que no produzca más angustia y humillación que lo inevitable. Para aplicar esa medida se debe disponer siempre de una orden judicial que asegure algún control sobre la decisión referente a la necesidad de su aplicación, y para que la persona que se vea sometida a ella no se sienta indefensa frente a las autoridades. Por otra parte, el procedimiento debe ser realizado siempre por personal idóneo que utilice el cuidado debido para no producir daños físicos y el examen debe realizarse de tal manera que la persona sometida a él no sienta que se está afectando su integridad mental y moral.

**88.** En lo que concierne al artículo 5.3, la Comisión no cuenta con evidencia que indique que la inspección vaginal se hizo con la intención de extender el castigo del marido de la Sra. X a su familia. Es más, no le compete a la Comisión presumir razones que no han sido objetivamente verificadas.

**89.** En conclusión, la Comisión opina que cuando las autoridades del Estado argentino realizaron, en forma sistemática, inspecciones vaginales de X y Y, violaron sus derechos a la integridad física y moral, con lo cual incurrieron en una contravención del artículo 5 de la Convención.

## 2. EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA HONRA Y DE LA DIGNIDAD: ARTÍCULO 11

**90.** El artículo 11 de la Convención dice que:

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

**91.** El derecho a la intimidad garantizado por estas disposiciones cobija, además de la protección contra la publicidad, la integridad física y moral de la persona.<sup>20</sup> El objeto del artículo 11, así como la premisa total de la Convención, es esencialmente la protección del individuo contra injerencia arbitraria por parte de funcionarios públicos. Sin embargo, también requiere que el Estado adopte la legislación necesaria para asegurar la eficacia de esta disposición. El derecho a la intimidad garantiza una esfera que nadie puede invadir, un campo de actividad que es absolutamente propio de cada individuo. En este sentido, varias garantías de la Convención que protegen la inviolabilidad de la persona, establecen zonas de intimidad.

**92.** El artículo 11.2 prohíbe específicamente la interferencia “arbitraria o abusiva” de ese derecho. La disposición indica que, además de la condición de legalidad, que se debe observar siempre cuando se imponga una restricción a los derechos

---

<sup>20</sup> Véase al respecto el caso X & Y v. the Netherlands, donde la Corte Europea hizo tal conexión en relación con la disposición homóloga del artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos, decisión del 26 de marzo de 1985, Serie A Vol. 91, párrafo 22.

consagrados en la Convención, el Estado tiene la obligación especial de prevenir interferencias “arbitrarias o abusivas”. La idea de “interferencia arbitraria” se refiere a elementos de injusticia, imposibilidad de predecir, y falta de razonabilidad que ya tuvo en cuenta la Comisión al encarar los aspectos de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de las revisiones e inspecciones.

**93.** Sin embargo, la Comisión quisiera subrayar que este caso representa un aspecto íntimo especial de la vida privada de una mujer y que el procedimiento en cuestión, sea justificable o no su aplicación, puede provocar sentimientos profundos de angustia y vergüenza en casi todas las personas que se ven sometidas a él. Además, el aplicar el procedimiento a una niña de 13 años puede resultar en grave daño psicológico difícil de evaluar. La Sra. X y su hija tenían el derecho a que se respetara su intimidad, dignidad y honor cuando procuraron ejercer el derecho a la familia, a pesar de que uno de sus miembros estuviera detenido. Esos derechos deberían haberse limitado únicamente en el caso de una situación muy grave y en circunstancias muy específicas y, en ese caso, cumpliendo estrictamente las autoridades con las pautas definidas anteriormente para garantizar la legalidad de la práctica.

**94.** La Comisión concluye que cuando las autoridades del Estado argentino realizaron inspecciones vaginales de la Sra. X y de su hija cada vez que deseaban tener un contacto personal con el marido de la Sra. X, violaron su derecho a la protección de la honra y la dignidad, consagrado en el artículo 11 de la Convención.

### 3. DERECHOS DE LA FAMILIA: ARTÍCULO 17

**95.** Se ha alegado que la interferencia indebida respecto a la visita de la Sra. X y de su hija contravino el derecho a la familia consagrado en el artículo 17 de la Convención, que dice:

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.

**96.** El artículo 17 reconoce el papel central de la familia y la vida familiar en la existencia de una persona y en la sociedad en general. Es un derecho tan básico de la Convención que se considera que no se puede derogar aunque las circunstancias sean extremas. En este caso, los peticionarios alegan que el ejercicio de este derecho se vio sujeto a una restricción ilegítima y que varios de los derechos protegidos por la Convención, especialmente el derecho a la integridad personal y el derecho al honor y a la dignidad fueron violados al pretender ellas ejercer el derecho a la familia.

**97.** El derecho a la vida de familia puede sufrir ciertas limitaciones inherentes al mismo. Hay circunstancias especiales, como el encarcelamiento o el servicio militar que, aunque no suspenden el derecho, inevitablemente afectan su ejercicio y no permiten que se disfrute plenamente de él. Si bien el encarcelamiento necesariamente limita que se goce plenamente de la familia al separar forzosamente a uno de sus miembros, el Estado tiene la obligación de facilitar y reglamentar el contacto entre los reclusos y sus familias y de respetar los derechos fundamentales de todas las personas contra las interferencias abusivas y arbitrarias por parte del Estado y sus funcionarios públicos.<sup>21</sup>

**98.** La Comisión ha sostenido siempre que el Estado está obligado a facilitar el contacto del recluso con su familia, no obstante las restricciones a las libertades personales que conlleva el encarcelamiento. En este sentido, la Comisión ha reiterado en varias ocasiones que el derecho de visita es un requisito fundamental para asegurar el respeto de la integridad y libertad personal de los internos y, como corolario, el derecho de protección a la familia de todas las partes afectadas.<sup>22</sup> Justamente, en razón de las circunstancias excepcionales que presenta el encarcelamiento, el Estado tiene la obligación de tomar medidas conducentes a garantizar efectivamente el derecho de mantener y desarrollar las relaciones familiares. Por lo tanto, la necesidad de cualquier medida que restrinja este derecho debe ajustarse a los requisitos ordinarios y razonables del encarcelamiento.

**99.** Las visitas con contacto personal no son un derecho y en muchos países este tipo de visita ni siquiera es una opción. Generalmente la posibilidad de visitas de contacto personal queda librada a la discreción de las autoridades de la penitenciaría. Sin embargo, cuando el Estado reglamenta la manera en que los reclusos y sus familias ejercen el derecho a la familia, no puede imponer condiciones o llevar a cabo procedimientos que constituyan una violación de cualquiera de los derechos consagrados en la Convención, al menos, sin el debido proceso. Todos los Estados partes de la Convención tienen la obligación de asegurarse de que la acción del Estado y la or-

---

21 El artículo 37 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas dice:

Los reclusos estarán autorizados para comunicarse periódicamente, bajo la debida vigilancia, con su familia y con amigos de buena reputación, tanto por correspondencia como mediante visitas.

Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955 y aprobadas por el Consejo Económico y Social mediante resoluciones 663 C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977.

22 Sobre este tema véanse los siguientes informes de la Comisión: Caso Miskito, páginas 31-2, Caso Cuba, página 62 (1983), y Caso Uruguay (1983-84), página 130, párrafo 10.

ganización de su estructura interna y sistema jurídico se realicen dentro de ciertos límites de legalidad.

**100.** Por lo tanto, la Comisión concluye que cuando las autoridades del Estado argentino requirieron que la Sra. X y su hija se sometieran a inspecciones vaginales cada vez que deseaban tener un contacto personal con el marido de la Sra. X, ejercieron una interferencia indebida en el derecho a la familia de los peticionarios.

#### 4. DERECHOS DEL NIÑO: ARTÍCULO 19

**101.** El artículo 19 dice: Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

**102.** Argentina también ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño que dispone:

##### Artículo 3

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

**103.** El texto de la Convención Americana reconoce que los niños deben recibir cuidados y atenciones especiales y que el Estado tiene la obligación de tomar todas “las medidas de protección que su condición requiere”. Un niño es especialmente vulnerable a las violaciones de sus derechos porque, en virtud de su condición misma, en la mayoría de los casos no tienen autoridad legal para tomar decisiones en situaciones que pueden tener consecuencias graves para su bienestar. El Estado tiene la obligación especial de proteger a los niños y de asegurarse que cuando las autoridades públicas ejecutan acciones que lo pueden afectar de alguna manera, se tomen las precauciones para garantizar los derechos y el bienestar del niño.

**104.** En el caso bajo examen, el Estado argentino propuso y realizó en una menor, que no tenía la capacidad legal para consentir, un procedimiento de posibles consecuencias traumáticas que potencialmente pudo haber violado una serie de derechos consagrados por la Convención, sin observar los requisitos de legalidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, que constituyen algunas de las condiciones nece-

sarias para imponer cualquier restricción a los derechos consagrados en la Convención. Además, el Estado no le otorgó a Y una protección mínima contra abusos o daño físico que podría haberse ofrecido solicitando a las autoridades judiciales pertinentes que decidieran si correspondía el procedimiento y, en caso afirmativo, que fuera realizado por personal médico. La Comisión no considera que los requisitos existentes para proteger a los menores, que fueron descritos por el Jefe de la Seguridad Interna, vale decir que las inspecciones se realicen en la presencia de uno o los dos padres de la menor, y que la revisión sea menos rigurosa y procure preservar el sentido de pudor, hayan constituido una protección adecuada para la peticionaria.

**105.** Por lo tanto, la Comisión concluye que cuando las autoridades de la penitenciaría propusieron y realizaron inspecciones vaginales en la menor Y antes de que ella visitara personalmente a su padre, el Estado argentino violó el artículo 19 de la Convención.

## VII. OBSERVACIONES DEL GOBIERNO AL INFORME N1 16/95

**106.** Con fecha 14 de septiembre de 1995, durante su 901 período de sesiones, la Comisión aprobó el Informe N1 16/95, en base al artículo 50 de la Convención. En consecuencia, se dio traslado en forma reservada al Gobierno, conforme lo dispone el citado artículo en su apartado segundo.

**107.** El Gobierno de Argentina envió sus observaciones respecto a dicho informe el 7 de diciembre de 1995.

**108.** Conforme a lo manifestado por el Gobierno, el contenido del Informe N1 16/95 fue puesto en conocimiento del Servicio Penitenciario Federal.

**109.** Además, el 6 de julio de 1995, se elevó al Congreso de la Nación Argentina un proyecto de ley de “Ejecución de la Pena Privativa de Libertad”, destinado a reemplazar al régimen penitenciario vigente. Dicha iniciativa forma parte de una política de reforma penitenciaria integral, que incluye la creación de una Secretaría de Política Penitenciaria y de Readaptación Social en 1994, así como la entrada en vigencia del Plan Director de la Política Penitenciaria Nacional en el año 1995.

**110.** El Mensaje del Poder Ejecutivo Nacional con el que se presenta el mencionado proyecto de ley señala que: ...el texto propiciado recoge los preceptos cons-

titucionales en la materia, los contenidos en los tratados y pactos internacionales y las recomendaciones de congresos nacionales e internacionales, particularmente las emanadas de los realizados por las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, la legislación comparada más avanzada y diversos proyectos nacionales.

**111.** Las disposiciones del proyecto de ley que se refieren al presente caso se transcriben a continuación:

Art. 158 - El interno tiene derecho a comunicarse periódicamente, en forma oral o escrita, con su familia, amigos, allegados, curadores y abogados, así como con representantes de organismos oficiales e instituciones privadas con personería jurídica que se interesen por su reinserción social. En todos los casos se respetará la privacidad de esas comunicaciones, sin otras restricciones que las dispuestas por Juez competente.

Art. 160 - Las visitas y la correspondencia que reciba o remita el interno y las comunicaciones telefónicas se ajustarán a las condiciones, oportunidad y supervisión que determinen los reglamentos, los que no podrán desvirtuar lo establecido en los artículos 158 y 159.

Art. 161 - Las comunicaciones orales o escritas previstas en el artículo 160 sólo podrán ser suspendidas o restringidas transitoriamente, por resolución fundada del Director del establecimiento, quien de inmediato comunicará al Juez de ejecución o Juez competente. El interno será notificado de la suspensión o restricción transitoria de su derecho.

Art. 162 - El visitante deberá respetar las normas reglamentarias vigentes en la institución, las indicaciones del personal y abstenerse de introducir o intentar ingresar elemento alguno que no haya sido expresamente autorizado por el Director. Si faltan a esta prescripción o se comprobare connivencia culpable con el interno, o no guardare la debida compostura, su ingreso al establecimiento será suspendido, temporal o definitivamente, por resolución del Director.

Art. 163 - El visitante y sus pertenencias, por razones de seguridad, serán registrados. El registro, dentro del respeto a la dignidad de la persona humana, será realizado o dirigido, según el procedimiento previsto en los reglamentos, por personal del mismo sexo del visitante. El registro manual, en la medida de lo posible, será sustituido por sensores no intensivos u otras técnicas no táctiles apropiadas y eficaces.

## VIII. CONCLUSIONES

**112.** La Comisión reconoce las medidas tomadas por el Estado argentino para modificar su sistema penitenciario, específicamente en lo referente a la violación denunciada en el presente caso.

**113.** La Comisión considera que el Estado ha tomado la iniciativa para el cumplimiento de algunas de las conclusiones y recomendaciones del Informe N1 16/95, concretamente en cuanto a la necesidad de establecer por ley las restricciones a los derechos y garantías consagrados en la Convención.

**114.** La Comisión ha concluido igualmente en su Informe N1 16/95 que para establecer la legitimidad de una revisión o inspección vaginal, en un caso en particular, es necesario que se verifiquen estos requisitos:

- 1) tiene que ser absolutamente necesaria para lograr el objetivo legítimo en el caso específico;
- 2) no debe existir medida alternativa alguna;
- 3) debería, en principio, ser autorizada por orden judicial; y
- 4) debe ser realizada únicamente por profesionales de la salud.

**115.** El artículo 163 del proyecto de ley, que se refiere a la sustitución del registro manual por sensores no intensivos u otras técnicas no táctiles apropiadas y eficaces es, en principio, consistente con las recomendaciones de la Comisión. No obstante, el artículo citado no menciona expresamente el tipo de inspección corporal invasiva que ha sido analizada en el presente informe. La Comisión reitera que las inspecciones vaginales, u otras inspecciones corporales de tipo invasivo, deben ser realizadas por personal médico acreditado.

**116.** Por lo tanto, la Comisión concluye que al imponer una condición ilegal a la realización de las visitas a la penitenciaría sin disponer de una orden judicial ni ofrecer las garantías médicas apropiadas y al realizar revisiones e inspecciones en esas condiciones, el Estado argentino ha violado los derechos de la Sra. X y su hija Y consagrados en los artículos 5, 11 y 17 de la Convención en relación al artículo 1.1 que dispone la obligación del Estado argentino de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de todas las disposiciones reconocidas en la Convención. En el caso de Y, la Comisión concluye que el Estado argentino también violó el artículo 19 de la Convención.

## IX. RECOMENDACIONES

- 117.** Con base en las conclusiones que anteceden,  
La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,
- 118.** Recomienda al Estado argentino que adopte las medidas legislativas o de otro carácter para ajustar sus previsiones a las obligaciones establecidas por la Convención, expresadas en las presentes conclusiones y recomendaciones.
- 119.** Recomienda al Estado argentino que mantenga informada a la Comisión del proceso de estudio y sanción de las medidas mencionadas en el párrafo anterior.
- 120.** Recomienda que las víctimas sean compensadas adecuadamente.
- 121.** Decide publicar el presente informe en el Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

**Informe N° 4/01\***  
**Caso 11.625**  
**MARÍA EUGENIA MORALES DE SIERRA**  
**Guatemala**

*19 de enero de 2001*

## I. HECHOS DENUNCIADOS

**1.** El 22 de febrero de 1995, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Comisión”) recibió una petición de fecha 8 de febrero de 1995 en la que se alegaba que los artículos 109, 110, 113, 114, 115, 131, 133, 255 y 317 del Código Civil de la República de Guatemala (en adelante, “el Código Civil”), que definen el papel de cada cónyuge dentro del matrimonio, establecen distinciones entre hombres y mujeres que son discriminatorias y violatorias de los artículos 1(1), 2, 17 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “la Convención Americana”).

**2.** Los peticionarios, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional y María Eugenia Morales de Sierra, indicaron que el artículo 109 del Código Civil confiere al marido la representación conyugal, en tanto que el artículo 115 establece las instancias excepcionales en las que esta autoridad puede ser ejercida por la esposa. El artículo 131 faculta al esposo para administrar el patrimonio conyugal, en tanto que el artículo 133 dispone las excepciones limitadas a esta norma. El artículo 110 se refiere a las responsabilidades dentro del matrimonio, confiriendo a la esposa “el derecho y la obligación” especial de cuidar de los hijos menores y del hogar. El artículo 113 dispone que una mujer casada sólo puede ejercer una profesión o tener un empleo cuando ello no perjudique sus funciones de madre y ama de casa. Afirman que, de acuerdo con el artículo 114, el marido puede oponerse a las actividades fuera del hogar de la mujer toda vez que la sustente y tenga razones justificadas. En caso de controversia respecto a lo anterior, corresponderá la decisión a un juez. El artículo 255 confiere al marido la responsabilidad primaria de representar a los hijos de la unión matrimonial y de administrar sus bienes. El artículo 317 dispone que, por virtud de su sexo, la mujer puede ser eximida del ejercicio de ciertas formas de tutela.

---

\* La Comisionada Marta Altolaquirre, de nacionalidad guatemalteca, no participó en la discusión y decisión de este Informe, conforme lo requiere el artículo 19(2)(a) del Reglamento de la Comisión.

**3.** Los peticionarios declararon que la constitucionalidad de estas disposiciones jurídicas se había impugnado ante la Corte de Constitucionalidad de Guatemala en el caso 84-92. En respuesta a ello, la Corte había dictaminado que las distinciones eran constitucionales pues, entre otras cosas, ofrecían certeza jurídica en la asignación de las funciones dentro del matrimonio. Los peticionarios solicitaron que la Comisión determinara que esas disposiciones del Código Civil son incompatibles in abstracto con las garantías dispuestas en los artículos 1(1), 2, 17 y 24 de la Convención Americana.

**4.** La Comisión señaló a los peticionarios que identificaran víctimas concretas, ya que ello era requerido bajo su sistema de casos. El 23 de abril de 1997 los peticionarios presentaron por escrito a María Eugenia Morales de Sierra como la víctima concreta en el caso.

## II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

**5.** De conformidad con la presentación de la petición del 14 de marzo de 1995, los peticionarios enviaron a la Comisión una copia de la sentencia pronunciada por la Corte de Constitucionalidad en el caso 84-92. La Comisión inició el caso 11.625 el 6 de mayo de 1996, enviándose las partes pertinentes de la petición a la República de Guatemala (en adelante, “el Estado” o “el Estado guatemalteco”), solicitándole que remitiera información dentro de un plazo de 90 días.

**6.** El Estado solicitó prórroga del plazo para responder mediante una nota del 6 de agosto de 1996. En una nota del 7 de agosto de 1996, la Comisión indicó que concedía una prórroga de 30 días.

**7.** La respuesta del Estado fue recibida el 10 de diciembre de 1996 y se enviaron las partes pertinentes de la misma a los peticionarios, solicitando sus observaciones.

**8.** De acuerdo con la solicitud de los peticionarios, la Comisión concedió una audiencia para abordar la admisibilidad del caso 11.625 en el curso del 93° período ordinario de sesiones. Al concluir esa audiencia, celebrada el 10 de octubre de 1996 en la sede de la Comisión, las partes acordaron que aquélla examinaría la materia en el próximo período de sesiones para abordar los desarrollos y evaluar la viabilidad de resolver el caso mediante el procedimiento de solución amistosa iniciado.

**9.** La información adicional que aportaron los peticionarios durante la audiencia fue transmitida formalmente al Estado mediante una nota del 15 de octubre de 1996, solicitándole sus observaciones.

**10.** El 13 de diciembre de 1996, el Estado transmitió un informe a la Comisión sobre las acciones pendientes para la reforma del Código Civil, así como el texto de la “Ley para prevenir, sancionar y castigar la violencia intrafamiliar”, aprobada por el Congreso por decreto número 97-96, que entraría en vigor el 28 de diciembre de 1996. Esta información fue remitida a los peticionarios por nota del 9 de enero de 1997.

**11.** De acuerdo con la solicitud presentada por los peticionarios el 24 de enero de 1997, la Comisión celebró una audiencia sobre este caso en su sede, el 5 de marzo de 1997, en el curso del 95° período ordinario de sesiones. La Comisión preguntó a los peticionarios si estaban solicitando una determinación in abstracto o presentando una denuncia individual. Los peticionarios indicaron que, en el caso concreto, María Eugenia Morales Aceña de Sierra había sido directamente afectada por la legislación impugnada, y también representaba a otras mujeres víctimas en Guatemala. La Comisión les solicitó que formalizaran por escrito la condición de víctima de María Eugenia Morales de Sierra, para dar cumplimiento a sus disposiciones reglamentarias y proceder a tramitar esta petición bajo su sistema de casos.

**12.** Los peticionarios formalizaron la condición de víctima de María Eugenia Morales de Sierra en comunicación del 23 de abril de 1997, fecha desde la cual se considera establecida en el expediente tal condición. Las partes pertinentes de esta comunicación fueron remitidas al Estado, solicitándole sus observaciones, mediante nota del 9 de junio de 1997.

**13.** El 10 de julio de 1997, el Gobierno presentó un breve escrito con información adicional que fue transmitida a los peticionarios para que presentaran sus observaciones, mediante nota del 14 de julio de 1997.

**14.** El 28 de julio de 1997, los peticionarios presentaron a la Comisión documentación complementando su escrito del 23 de abril de 1997. La documentación fue transmitida al Gobierno de Guatemala el 14 de agosto de 1997 para recabar sus observaciones.

**15.** De acuerdo con lo solicitado por los peticionarios, la Comisión celebró otra audiencia sobre la admisibilidad del presente caso el 10 de octubre de 1997, en su sede,

en el curso del 97° período de sesiones. Luego de las averiguaciones instruidas por la Comisión, el Estado indicó que seguía dispuesto a considerar la opción de una solución amistosa. Los peticionarios indicaron su convicción de que esta opción había sido extensamente explorada pero no había arrojado resultados positivos.

**16.** El 6 de marzo de 1998, la Comisión aprobó el Informe 28/98, declarando admisible el presente caso. Ese Informe fue remitido a ambas partes en sendas notas del 2 de abril de 1998.<sup>1</sup>

**17.** Citando las deliberaciones en curso en relación con la reforma de los artículos pertinentes del Código Civil, el 5 de mayo de 1998, el Estado solicitó una prórroga del plazo para presentar la información pertinente al Informe 28/98. La Comisión concedió la prórroga hasta el 22 de junio de 1998 e informó a los peticionarios de este extremo.

**18.** El Estado presentó un breve escrito de fecha 23 de junio de 1998, en el que indicaba que seguía dispuesto a iniciar negociaciones para una solución amistosa y solicitaba que, si esto fuera aceptado por los peticionarios, la Comisión suspendiera el trámite de la materia. Este escrito fue remitido a los peticionarios, solicitando sus observaciones, mediante nota del 16 de julio de 1998.

**19.** Los peticionarios presentaron un resumen de sus argumentos en relación con los méritos de las denuncias planteadas mediante una nota del 10 de agosto de 1998. Las partes pertinentes de la misma fueron remitidas al Estado el 27 de agosto de 1998, para que presentara sus observaciones.

### III. POSICIÓN DE LAS PARTES

#### POSICIÓN DE LOS PETICIONARIOS

**20.** Desde que se inició este asunto, los peticionarios han sostenido que los artículos del Código Civil de Guatemala impugnados establecen distinciones entre el hombre y la mujer que son discriminatorias y, por tanto, violan las normas de la Convención Americana. De acuerdo con su designación de María Eugenia Morales de Sierra

---

<sup>1</sup> El informe 28/98 se publicó en el Informe Anual de la CIDH de 1997, OEA/Ser.L/V/II.98, Doc. 7 rev., 13 de abril de 1998, pág. 148.

como víctima en el caso, los peticionarios sostienen que esos artículos la colocan en situación de subordinación jurídica de su marido y no le permiten ejercer control sobre aspectos importantes de su vida. Indican que las citadas disposiciones discriminan contra la víctima de manera inmediata, directa y continuada, en violación de los derechos establecidos en los artículos 1(1), 2, 17 y 24 de la Convención Americana. De acuerdo con los argumentos presentados después de la aprobación del Informe 28/98 por la Comisión, admitiendo el caso, alegan, además, que esta discriminación transgrede la vida privada y familiar de la víctima, en contravención del artículo 11(2) de la Convención.

**21.** Los peticionarios sostienen que los artículos 109, 110, 113, 114, 115, 131, 133, 255 y 317 del Código Civil crean distinciones entre las mujeres casadas, las mujeres solteras y los hombres casados, de lo que resulta que María Eugenia Morales no puede ejercer los derechos que se confieren a esos otros grupos. Citando la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos, incluida la de la Corte Interamericana, afirman que, si bien una diferencia de trato no necesariamente implica una discriminación, toda distinción de ese tipo debe estar objetivamente justificada en la consecución de fines legítimos y que los medios empleados deben ser proporcionales a esos fines. Las distinciones en cuestión en este caso –sostienen– son ilegítimas e injustificadas.

**22.** Los peticionarios alegan que, como mujer casada que vive en Guatemala, madre, profesional y propietaria de bienes adquiridos conjuntamente con su marido durante el matrimonio, la Sra. Morales de Sierra está sometida a los efectos inmediatos de este régimen legal en virtud de su sexo y su estado civil, y por el mero hecho de que las disposiciones impugnadas están vigentes. En virtud del artículo 109, la representación conyugal corresponde al marido que, en virtud del artículo 131, administra el patrimonio conyugal. Los artículos 115 y 133 disponen las excepciones respectivas a estas normas generales sólo cuando el marido se encuentra esencialmente ausente. En virtud del artículo 255, el marido representa y administra los bienes de los menores y los discapacitados. En contraste con ello, la esposa puede ser excusada del ejercicio de la tutela en virtud de su sexo y de lo dispuesto en el artículo 317. Esos artículos impiden que la Sra. Morales de Sierra represente legalmente sus propios intereses y los de su familia, y exigen que dependa de su marido para ello.

**23.** Además, su derecho a trabajar está condicionado a lo que los peticionarios caracterizan como una división legislativa anacrónica de los deberes dentro del ma-

rimonio, por cuanto el artículo 110 dispone que el cuidado del hogar y de los niños corresponde a la esposa y madre, y los artículos 113 y 114 disponen que la esposa puede desempeñar actividades fuera del hogar sólo en la medida en que las mismas no perjudiquen sus funciones en él. Aunque el esposo de la víctima nunca se opuso a que ésta ejerciera su profesión, por ley, puede hacerlo en cualquier momento y, en el caso de una disputa, la decisión corresponde a un juez. Los peticionarios hacen referencia a una afirmación de *obiter dictum* de la Corte Interamericana en su Opinión Consultiva OC-14 para sostener que una norma que priva de un derecho a un grupo dentro de una población, por ejemplo, sobre la base de factores tales como la raza o el sexo, automáticamente perjudica a todos los miembros del grupo afectado.

**24.** Los peticionarios impugnan la conclusión de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala de que las disposiciones impugnadas están justificadas como forma de protección de la mujer y como medio de establecer certeza jurídica en la asignación de derechos y responsabilidades dentro del matrimonio. Afirman que los medios empleados son desproporcionados y que la discriminación resultante en el tratamiento no es razonable. Sostienen que estas disposiciones son contrarias al principio de igualdad entre los cónyuges y anulan la capacidad jurídica de la mujer casada dentro del orden jurídico interno, con lo que se controvierte la protección consagrada en los artículos 17 y 24 de la Convención Americana, así como las obligaciones dispuestas en los artículos 1(1) y 2. Además, argumentan que la manera en que las disposiciones impiden que la víctima ejerza sus derechos, al limitar, por ejemplo, su derecho al trabajo o a disponer de sus bienes, constituye una injerencia injustificada en su vida privada, en contravención del artículo 11(2).

**25.** Por último, los peticionarios señalan que las disposiciones impugnadas contravienen los artículos 15 y 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, disposiciones a las que la Comisión podría referirse al formular su decisión. Agregan que la relación reconocida entre la desigualdad en las relaciones de género y la prevalencia de la violencia contra la mujer también podría servir de pauta en el análisis de la Comisión.

#### POSICIÓN DEL ESTADO

**26.** El Estado no controvierte la sustancia de las reclamaciones planteadas por los peticionarios. Por el contrario, sostiene que sigue adoptando medidas para modifi-

car los artículos impugnados del Código Civil y hacerlos congruentes con las normas de la Convención Americana y de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En las actuaciones ante la Comisión previas a la aprobación del Informe 28/98, el Estado reconoció que las disposiciones citadas son “desactualizadas” y crean preocupación respecto de la obligación de no discriminación. Señala, además, que los empeños en favor de la reforma de estos artículos se han basado en el hecho de que contravienen el artículo 46 de la Constitución, así como las disposiciones de la Convención Americana y de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. El Gobierno subrayó que ha demostrado su interés en derogar o reformar ciertos artículos del Código Civil, tanto a través del apoyo a iniciativas en favor de enmiendas legislativas como mediante la impugnación de la constitucionalidad de los artículos 113 y 114 presentada por el Procurador General en 1996.

**27.** Fue principalmente sobre la base de las iniciativas pendientes en favor de una reforma que el Estado ha impugnado la admisibilidad del caso, sosteniendo que los mecanismos internos seguían ofreciendo una reparación accesible y efectiva de la situación denunciada y que los peticionarios, por tanto, no habían satisfecho el requisito de agotamiento de los recursos internos.<sup>2</sup> Luego de la aprobación por la Comisión del informe sobre admisibilidad, el Estado indicó que el Congreso seguía empeñado en la modificación de ciertos artículos del Código Civil a fin de hacerlo congruente con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En cuanto al escrito presentado por el Estado el 22 de junio de 1998, esas reformas seguían siendo debatidas en el Congreso. El Estado sostiene que las medidas emprendidas en favor de una reforma de los artículos impugnados demuestran su compromiso de defender las garantías establecidas en la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en otros instrumentos internacionales aplicables.

#### IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL FONDO

##### CONSIDERACIONES INICIALES

**28.** Desde el comienzo, conviene señalar que, pese a la presentación de varios proyectos de reforma ante las comisiones del Congreso de Guatemala encargadas de

---

<sup>2</sup> Véase, en general, Informe 28/98, *supra*, párrs. 23, 27 y 20.

pronunciarse sobre tales iniciativas, a la fecha del presente Informe, los artículos pertinentes del Código Civil siguen vigentes en la República de Guatemala. En pocas palabras, el artículo 109 dispone que la representación conyugal corresponda al marido, aunque ambos cónyuges tienen igual autoridad dentro del hogar.<sup>3</sup> El artículo 110 estipula que el marido tiene ciertas obligaciones de proteger y asistir a la esposa, en tanto ésta tiene el derecho y la obligación especiales de cuidar de los hijos menores y del hogar.<sup>4</sup> El artículo 113 establece que la esposa puede ejercer una profesión o tener otras responsabilidades fuera del hogar sólo en la medida en que ello no perjudique sus responsabilidades en el hogar.<sup>5</sup> El artículo 114 establece que el marido puede oponerse a que la esposa desempeñe actividades fuera del hogar cuando brinde un sustento adecuado del hogar y tenga “motivos suficientemente justificados”. De ser necesario, un juez resolverá las disputas que puedan plantearse en este aspecto.<sup>6</sup> El artículo 115 afirma que la representación conyugal puede ser ejercida por la esposa cuando el marido no lo hace, particularmente cuando abandone el hogar, se encuentre detenido o ausente por otras razones.<sup>7</sup> El artículo 131 establece que el marido administrará el patrimonio conyugal.<sup>8</sup> El artículo 133 establece excepciones a esta norma sobre la misma base establecida en el artículo

3 El artículo 109 del Código Civil establece: “(Representación conyugal).-La representación conyugal corresponde al marido, pero ambos cónyuges tendrán en el hogar autoridad y consideraciones iguales; fijarán de común acuerdo el lugar de su residencia y arreglarán todo lo relativo a la educación y establecimiento de los hijos y a la economía familiar”.

4 El artículo 110 del Código Civil establece: “(Protección a la mujer).-El marido debe protección y asistencia a su mujer y está obligado a suministrarle todo lo necesario para el sostenimiento del hogar de acuerdo con sus posibilidades económicas.

La mujer tiene especialmente el derecho y la obligación de atender y cuidar a sus hijos durante la menor edad y dirigir los quehaceres domésticos”.

5 El artículo 113 del Código Civil establece: “(Mujer empleada fuera del hogar).-La mujer podrá desempeñar un empleo, (38) ejercer una profesión, industria, oficio o comercio, (39) cuando ello no perjudique el interés y cuidado de los hijos ni las demás atenciones del hogar”. [Las notas 38 y 39 hacen referencia a artículos de la Constitución y Código de Comercio.]

6 El artículo 114 del Código Civil establece: “-El marido puede oponerse a que la mujer se dedique a actividades fuera del hogar, siempre que suministre lo necesario para el sostenimiento del mismo y su oposición tenga motivos suficientemente justificados. El juez resolverá de plano lo que sea procedente”.

7 El artículo 115 del Código Civil establece: “(Representación de la mujer).-La representación conyugal será asumida por la mujer cuando por cualquier motivo deje de ejercerla el marido y especialmente en los casos siguientes: 1o.-Si se declara la interdicción del marido; 2o.-Si el marido abandona voluntariamente el hogar, o se declara su ausencia; y 3o.-Si el marido fuere condenado a prisión, y por todo el tiempo que ésta dure”.

8 El artículo 131 del Código Civil establece: “-En el régimen de comunidad absoluta o en el de comunidad de ganancias, el marido es el administrador del patrimonio conyugal, sin que sus facultades puedan exceder los límites de una administración regular.

Cada cónyuge o conviviente tiene la libre disposición de los bienes que se encuentran inscritos a su nombre en los registros públicos, sin perjuicio de responder ante el otro por la disposición que hiciera de bienes comunes”.

115.<sup>9</sup> El artículo 255 dispone que, en los casos en que el marido y la esposa ejerzan la patria potestad, el marido representará a los menores y administrará sus bienes.<sup>10</sup> El artículo 317 establece que ciertas clases específicas de personas pueden ser exceptuadas de ejercer algunas formas de tutela, incluidas, entre otras, las mujeres.<sup>11</sup>

**29.** La Comisión recibió información sobre dos iniciativas en favor de la reforma de esos artículos durante su visita *in loco* realizada en Guatemala del 6 al 11 de agosto de 1998, pero hasta ahora no ha recibido información alguna sobre las medidas correspondientes del plenario del Congreso. Tampoco ha recibido información sobre los resultados, si los hubo, de la impugnación constitucional contra los artículos 113 y 114, presentada por el Procurador General ante la Corte de Constitucionalidad en 1996. Si bien el Estado parecería vincular los constantes empeños en favor de la reforma a su voluntad de explorar la opción de una solución amistosa, los peticionarios han indicado que consideran que la posibilidad de una solución amistosa ha sido explorada y agotada.

**30.** Los párrafos 28 y 29 hacen referencia a una situación general que la Comisión estudio en su reciente visita *in loco*, y además a la que hizo referencia en su Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas (véase las referencias, *infra*). En el caso concreto de María Eugenia Morales de Sierra, la Comisión explícitamente se planteó el tema de su competencia *ratione personae* en su Informe 28/98 sobre admisibilidad:

Con respecto a la cuestión de la jurisdicción *ratione personae*, la Comisión ha explicado previamente que, en general, su competencia en el trámite de casos individuales se refiere a hechos que entrañan los derechos de una persona o personas específicas. Véase, en general, CIDH, Caso de Emérita Montoya González, Informe 48/96, Caso 11.553 (Costa Rica), en el INFORME ANUAL DE LA CIDH 1996, OEA/Ser. L/V/II.95, Doc. 7 rev.,

9 El artículo 133 del Código Civil establece: “(Administración de la mujer).-La administración del patrimonio conyugal se transfiere a la mujer en los casos del artículo 115, con las mismas facultades, limitaciones y responsabilidades que establecen los artículos anteriores”.

10 El artículo 255 del Código Civil establece: “-Cuando la patria potestad la ejerzan conjuntamente el padre y la madre durante el matrimonio o la unión de hecho, la representación del menor o incapacitado y la administración de los bienes la tendrá el padre”.

11 El artículo 317 del Código Civil establece “(Excusa).-Pueden excusarse de la tutela y protutela: 1o.-Los que tengan a su cargo otra tutela o protutela; 2o.-Los mayores de sesenta años; 3o.-Los que tengan bajo su patria potestad tres o más hijos; 4o.-Las mujeres; 5o.-Los que por sus limitados recursos no puedan atender el cargo sin menoscabo de su subsistencia; 6o.-Los que padezcan enfermedad habitual que les impida cumplir los deberes de su cargo; y 7o.-Los que tengan que ausentarse de la República por más de un año”.

14 de marzo de 1997, párrafos 28, 31. La Comisión tiene una competencia más amplia en virtud del artículo 41.b de la Convención para dirigir recomendaciones a los Estados miembros para la adopción de medidas progresivas en favor de la protección de los derechos humanos.

Con posterioridad a la petición original de una decisión in abstracto, que parecería fundarse en la competencia que confiere a la Comisión el Artículo 41.f, los peticionarios modificaron su petición y designaron a María Eugenia Morales de Sierra como una víctima concreta, como se planteó anteriormente, en comunicación de 23 de abril de 1997. Con la identificación de una víctima concreta, la Comisión puede proceder a su decisión sobre la admisibilidad del presente caso. Como ha explicado la Honorable Corte, para iniciar los procedimientos establecidos en los artículos 48 y 50 de la Convención Americana la Comisión requiere una petición que contenga una denuncia de una violación concreta respecto de una persona determinada. Corte IDH, Opinión Consultiva OC-14/94, “Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (Art. 1 y 2 de la Convención Americana)”, del 9 de diciembre de 1994, párr. 45, véase también, Párr. 46-47. Con referencia a los otros mecanismos contenciosos del sistema, el artículo 61.2 de la Convención establece, además, que “[p]ara que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados” los procedimientos establecidos en dichos artículos. “La jurisdicción contenciosa de la Corte se ejerce con la finalidad de proteger los derechos y libertades de personas determinadas y no con la de resolver casos abstractos”. Íd. Párr. 49.<sup>12</sup>

#### DERECHO DE MARÍA EUGENIA MORALES DE SIERRA A IGUAL PROTECCIÓN Y A IGUALDAD ANTE LA LEY

**31.** El derecho a igual protección de la ley establecido en el artículo 24 de la Convención Americana exige que la legislación nacional acuerde las protecciones sin discriminación. Las diferencias de tratamiento en circunstancias por lo demás similares, no necesariamente son discriminatorias.<sup>13</sup> Una distinción que se basa en “criterios razonables y objetivos” podría servir un interés legítimo del Estado en conformidad con las disposiciones del artículo 24.<sup>14</sup> En realidad, podría ser necesaria para hacer justicia o proteger a personas que requieren la aplicación de medidas

<sup>12</sup> Informe, *supra*, párrafos 30, 31.

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, Corte Eur. de D.H., Caso de la lingüística belga, Ser. A No. 6, pág. 34, párr. 10.

<sup>14</sup> Véase, en general, *ibid.*, Comité de D.H., Brocks v. Países Bajos, Comm. No. 172/1998, párr. 13, Zwaan de Vries v. Países Bajos, Comm. No. 182/1998, párr. 13.

especiales.<sup>15</sup> Una distinción basada en criterios razonables y objetivos (1) persigue un propósito legítimo y (2) emplea medios proporcionales al fin que se busca.<sup>16</sup>

**32.** De acuerdo con el estatus de Guatemala como Estado parte de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>17</sup> y conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Convención Americana,<sup>18</sup> es preciso señalar que el artículo 15(1) de aquella exige que los Estados partes garanticen la igualdad del hombre y la mujer ante la ley. El artículo 15(2) especifica que la mujer debe merecer la misma capacidad jurídica que los hombres en los asuntos civiles, en particular respecto de la concertación de contratos y la administración de bienes, y las mismas oportunidades para ejercer esa condición. La discriminación contra la mujer, de acuerdo con la definición de esta Convención, es:

toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Esta definición, respondiendo, como lo hace, a causas y consecuencias específicas de discriminación por género, abarca formas de desventaja sistemática que afectan a la mujer que podrían no haber estado contempladas en normas anteriores.

**33.** En las actuaciones ante la Comisión, el Estado no ha controvertido el hecho de que los artículos 109, 110, 113, 114, 115, 131, 133, 255 y 317 del Código Civil crean, entre la mujer casada y el hombre casado, distinciones que se basan en el sexo; en realidad, ha reconocido que algunos aspectos de las disposiciones impugnadas son incongruentes con las disposiciones sobre igualdad y no discriminación de la Constitución, la Convención Americana y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

15 Véase, por ejemplo, Corte IDH, Opinión Consultiva OC-4/84, “Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización”, 19 de enero de 1984, párr. 56

16 Véase, por ejemplo, el Caso de la lingüística belga, *supra*.

17 Guatemala ratificó la Convención el 12 de agosto de 1982.

18 Véase, Corte IDH, “Otros tratados” objeto de la función consultiva de la Corte (Art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-1/82 del 24 de setiembre de 1982. Serie A. No. 1, párrafos 41, 43.

**34.** Pese a este reconocimiento, sin embargo, la decisión adoptada el 24 de junio de 1993 por la Corte de Constitucionalidad sobre la validez de los artículos citados sigue siendo la aplicación e interpretación autorizada de la ley nacional. Esta decisión se basa en el hecho de que la Constitución establece que el hombre y la mujer tienen derecho a igualdad de oportunidades y responsabilidades, cualquiera sea su estado civil, así como a la igualdad de derechos dentro del matrimonio. Señala que ciertos tratados de derechos humanos, incluida la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, forman parte del derecho interno. En su análisis del artículo 109, la Corte indica que la atribución jurídica de la representación conyugal al marido se justifica en razón de la “certeza y la seguridad jurídica”. Para la Corte, esto no plantea discriminación contra la esposa, pues está libre de disponer de sus propios bienes, y ambos cónyuges tienen igual autoridad dentro del hogar. La Corte valida el artículo 115 sobre la misma base. Con respecto al artículo 131, que otorga autoridad al marido para administrar el patrimonio conyugal, la Corte recuerda que, según el artículo 109, ambos cónyuges decidirán sobre materias que interesan a la economía familiar, inclusive si serán titulares conjuntos o separados de los bienes. En ausencia de esta decisión, las razones de certeza y seguridad jurídica justifican la aplicación del artículo 131. La Corte concluye que el artículo 133 es válido por las mismas razones.

**35.** Al analizar el artículo 110, que atribuye la responsabilidad del sustento del hogar al marido y la responsabilidad por el cuidado de los hijos menores y del hogar a la esposa, la Corte subraya el apoyo mutuo que los cónyuges deben brindarse y la necesidad de proteger el hogar y los hijos. La división de funciones no pretende discriminar —concluye la Corte— sino proteger a la esposa en su función de madre, y proteger a los hijos. La mujer no se ve perjudicada; por el contrario, las disposiciones realzan su autoridad. Al analizar los artículos 113 y 114, que permiten que la mujer ejerza tareas fuera del hogar en la medida en que ello no esté en conflicto con sus obligaciones en el hogar, la Corte afirma que esta disposición no contiene prohibición alguna de los derechos de la mujer. Como ningún derecho es absoluto, el artículo incluye limitaciones encaminadas primordialmente a proteger a los hijos de la unión. Congruentemente con los deberes de cada cónyuge, el marido puede oponerse a que la esposa cumpla tareas fuera del hogar sólo si ofrece un sustento adecuado y tiene razones justificadas. La disposición que establece que un juez decidirá en caso de desacuerdo brinda una protección contra posible acción arbitraria pues garantiza que las razones del marido se refieran al papel legalmente definido de la esposa y a la protección de los hijos.

**36.** La Comisión observa que las garantías de igualdad y no discriminación consagradas en la Convención Americana y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre reflejan bases esenciales del propio concepto de derechos humanos. Como lo ha afirmado la Corte Interamericana, estos principios se desprenden “directamente de la unidad de naturaleza del género humano y [son] inseparable[s] de la dignidad esencial de la persona”.<sup>19</sup> Las distinciones estatutarias basadas en criterios vinculados a condiciones tales como la raza o el sexo, exigen un escrutinio más intenso. Lo que la Corte y la Comisión Europeas han afirmado también rige para las Américas, es decir, que dado que “el avance de la igualdad de los sexos es hoy un objetivo muy importante”, ... “tendrían que mediar razones de mucho peso” para justificar una distinción basada únicamente en razones de sexo.<sup>20</sup>

**37.** Las distinciones de género objeto de estudio han sido defendidas dentro del marco del derecho interno esencialmente sobre la base de la necesidad de la certeza y seguridad jurídicas, de la necesidad de proteger el hogar y a los hijos, respecto de valores guatemaltecos tradicionales, y, en ciertos casos, de la necesidad de proteger a la mujer en su calidad de esposa y madre. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad no intentó probar la validez de estos asertos o sopesar otras posiciones, y la Comisión no está persuadida de que las distinciones citadas sean siquiera congruentes con los objetivos articulados. Por ejemplo, el hecho de que el artículo 109 excluya a la mujer casada del ejercicio de la representación conyugal, excepto en circunstancias extremas, no contribuye a una administración ordenada de la justicia ni favorece su protección, la de su hogar o la de sus hijos. Por el contrario, priva a la mujer casada de la capacidad jurídica necesaria para invocar la protección judicial que una administración ordenada de la justicia y la Convención Americana exigen esté a disposición de toda persona.

**38.** Al exigir que la mujer casada —en este caso María Eugenia Morales de Sierra— dependa de su marido para representar a la unión, los términos del Código Civil imponen un sistema en el que la capacidad de aproximadamente un mitad de la población de las personas casadas para actuar en una serie de cuestiones esenciales está subordinada a la voluntad de la otra mitad. El efecto global de las disposiciones

---

19 Opinión Consultiva OC-4 *supra*, párr. 55.

20 Véase, por ejemplo, Corte Eur. De D.H., Karlheinz Schmidt v. Alemania, Ser. A No. 291-B, 18 de julio de 1994, párr. 24, citando Schuler-Zraggen v. Suiza, Ser. A No. 263, 24 de junio de 1993, párr. 67, Burghartz v Suiza, Ser. A No. 280-B, 22 de febrero de 1994, párr. 27.

impugnadas es denegar a la mujer casada su autonomía legal.<sup>21</sup> El hecho de que el Código Civil prive a María Eugenia Morales de Sierra, como mujer casada, de la capacidad legal a la que otros guatemaltecos tienen derecho, hace vulnerables sus derechos a una violación sin recurso.<sup>22</sup>

**39.** En el caso actual, la Comisión considera que las distinciones basadas en el género establecidas en los artículos impugnados no pueden justificarse y contravienen el derecho de María Eugenia Morales de Sierra establecido en el artículo 24. Esas restricciones tienen efecto inmediato y se plantean sencillamente en virtud del hecho de que las disposiciones citadas están vigentes. Como mujer casada, se le han negado en base a su sexo protecciones de que gozan los hombres casados y otros guatemaltecos. Las disposiciones que impugna restringen, entre otras cosas, su capacidad jurídica, su acceso a los recursos, su posibilidad de concertar cierto tipo de contratos (vinculados, por ejemplo, al patrimonio conyugal), de administrar esos bienes y de invocar recursos administrativos o judiciales, y tienen el efecto ulterior de reforzar las desventajas sistemáticas que impiden la capacidad de la víctima para ejercer una serie de otros derechos y libertades.

#### EL CASO DE MARÍA EUGENIA MORALES DE SIERRA Y PROTECCIÓN A LA FAMILIA: IGUALDAD DE DERECHOS Y LA ADECUADA EQUIVALENCIA DE RESPONSABILIDADES EN EL MATRIMONIO

**40.** El artículo 17(1) de la Convención Americana establece los derechos vinculados a la vida familiar de acuerdo con la disposición de que, como “elemento natural y fundamental de la sociedad”, la familia “debe ser protegida por la sociedad y el Estado”. El derecho a contraer matrimonio y fundar una familia está sujeto a ciertas condiciones del derecho nacional, aunque las limitaciones que por esa vía se introducen no deben ser tan restrictivas que “se dificulte la propia esencia del derecho”.<sup>23</sup> El artículo 17(4), que deriva del artículo 16(1) de la Declaración Universal de Derechos Humanos, especifica que “[l]os Estados partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges” en el matrimonio y en su disolución. A este respecto, el artículo 17(4) es la “aplicación concreta” del principio general de igual protección y no discriminación en el matrimonio, del artículo 24.<sup>24</sup>

21 Véase, en general, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general No. 21, “Igualdad en el matrimonio y las relaciones familiares”, ONU Doc. HRI/1/Rev. 1 (1994) párr. 7).

22 Véase, en general, Comité de D.H., *Ato del Avellanal v. Perú*, Comm. No. 202/1986, párr. 10.2.

23 Corte Eur. de D.H., *Rees v. Reino Unido*, Ser. A No. 106, 17 de octubre de 1986, párr. 50.

24 Véase OC-4/84, párr. 66.

**41.** En el caso de Guatemala y de otros Estados partes, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer especifica las medidas que deben adoptarse para garantizar una igualdad sustantiva en la legislación sobre la familia y las relaciones familiares. De acuerdo con el artículo 16 de esa Convención, los Estados partes deben garantizar, entre otras cosas, sobre la base de la “igualdad entre hombres y mujeres”, los mismos derechos y deberes con respecto al ejercicio de la custodia y otros tipos de tutela de los hijos; los “mismos derechos personales... a elegir apellido, profesión y ocupación”; y los mismos derechos con respecto a la propiedad, administración y disposición de los bienes.

**42.** Los peticionarios han indicado que los citados artículos del Código Civil impiden a la esposa y al marido el ejercicio equitativo de sus derechos y el pleno cumplimiento de sus responsabilidades en el matrimonio. María Eugenia Morales de Sierra alega que, aunque su vida familiar se basa en el principio del respeto recíproco, el hecho de que la ley atribuya autoridad exclusiva a su marido en la representación conyugal y de los hijos menores, crea un desequilibrio en el peso de la autoridad ejercida por cada cónyuge dentro del matrimonio, desequilibrio que puede percibirse dentro de la familia, la comunidad y la sociedad. Si bien la víctima, como madre, tiene el derecho y el deber de proteger los mejores intereses de sus hijos menores, la ley le quita la capacidad legal para ello.

**43.** Como se señaló, los artículos impugnados del Código Civil establecen distintas funciones para cada cónyuge. El marido es responsable del sustento financiero del hogar y la mujer es responsable del cuidado del hogar y de los hijos (artículo 110). La esposa puede trabajar fuera del hogar sólo en la medida en que ello no perjudique sus funciones legalmente definidas en él (artículo 113), en cuyo caso, su marido tiene derecho a oponerse a dichas actividades (artículo 114). El marido representa a la unión conyugal (artículo 109), controla el patrimonio conyugal (artículo 131), representa a los hijos menores y administra sus bienes (artículo 255). La Corte de Constitucionalidad caracterizó la reglamentación del matrimonio por el Estado como fuente de certeza y seguridad jurídica para cada cónyuge y defendió la distinción de funciones sobre la base de que las normas establecen preferencias que no son discriminatorias, sino protectoras.

**44.** La Comisión halla que, lejos de asegurar la “igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades” dentro del matrimonio, las disposiciones citadas institucionalizan desequilibrios en los derechos y deberes de los cónyuges. Si bien el

artículo 110 sugiere una división de tareas entre las responsabilidades financieras del marido y las responsabilidades domésticas de la esposa, corresponde señalar que, de acuerdo con el artículo 111, la esposa con una fuente separada de ingreso tiene que contribuir al mantenimiento del hogar o sustentarlo en su totalidad, si su marido no puede hacerlo. El hecho de que la ley otorgue una serie de capacidades legales exclusivamente al marido establece una situación de dependencia de jure para la esposa y crea un desequilibrio incorregible en la autoridad de los esposos dentro del matrimonio. Además, las disposiciones del Código Civil aplican conceptos estereotipados de las funciones de la mujer y del hombre que perpetúan una discriminación de facto contra la mujer en la esfera familiar y que tienen el efecto ulterior de dificultar la capacidad de los hombres para desarrollar plenamente sus papeles dentro del matrimonio y de la familia. Los artículos en cuestión crean desequilibrios en la vida familiar, inhiben el rol del hombre respecto del hogar y los hijos y, en tal sentido, priven a éstos de una atención plena y equitativa de ambos padres. “Una familia estable es aquella que se basa en los principios de equidad, justicia y realización individual de cada uno de sus integrantes”.<sup>25</sup>

**45.** En el caso de la Sra. Morales de Sierra, la Comisión concluye que los artículos impugnados obstaculizan el deber del Estado de proteger a la familia al imponer un régimen que impide que la víctima ejerza sus derechos y cumpla sus responsabilidades dentro del matrimonio en pie de igualdad con su esposo. El Estado no ha adoptado las medidas para garantizar la igualdad de derechos y equilibrar las responsabilidades dentro del matrimonio. En consecuencia, en este caso, el régimen conyugal vigente es incompatible con las disposiciones del artículo 17(4) de la Convención Americana, leído con referencia a los requisitos del artículo 16(1) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

#### PROTECCIÓN DE LA HONRA Y DE LA DIGNIDAD Y EL CASO ACTUAL

**46.** El artículo 11(1) de la Convención Americana establece que toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. De acuerdo con el artículo 11(2), “nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación”. El artículo 11(3) dispone que este derecho deba ser protegido por la ley. Las disposiciones del artículo 11 abarcan una serie de

<sup>25</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general N° 21, *supra*, párr. 24.

factores que hacen a la dignidad del individuo, incluyendo, por ejemplo, la capacidad para desarrollar la propia personalidad y aspiraciones, determinar su propia identidad y definir sus propias relaciones personales.<sup>26</sup>

**47.** Un objetivo principal del artículo 11 es proteger a las personas de la acción arbitraria de las autoridades del Estado que infrinja su esfera privada.<sup>27</sup> Claro que, cuando es necesario que el Estado regule materias de esta esfera para proteger los derechos de terceros, no sólo ello se justifica, sino que es necesario. La garantía contra la arbitrariedad tiene el propósito de asegurar que toda reglamentación (u otra medida) de este tipo sea congruente con las normas y objetivos de la Convención, y sea razonable en las circunstancias imperantes.<sup>28</sup>

**48.** Los peticionarios sostienen que los citados artículos del Código Civil, particularmente por cuanto restringen la capacidad de María Eugenia Morales de Sierra para ejercer su profesión y disponer de sus bienes, constituyen una injerencia arbitraria en su derecho al respeto de su vida privada. A lo largo de las actuaciones, la víctima ha indicado que las disposiciones citadas le impiden ejercer la autoridad sobre aspectos básicos de su vida cotidiana en relación con su matrimonio, el hogar, sus hijos y sus bienes. Si bien ella y su marido organizan el hogar sobre la base del respeto mutuo, su condición en la familia, en la comunidad y en la sociedad está limitada por la atribución de autoridad a su marido para representar la unión conyugal y a sus hijos menores. Aunque el patrimonio conyugal ha sido obtenido a través del sacrificio mutuo, la ley le impide administrarlo. Además, si bien su esposo nunca se opuso a que ejerciera su profesión, la ley lo autoriza a hacerlo en cualquier momento. Señala que aunque existen cada vez mayores oportunidades para que la mujer se incorpore plenamente al proceso de la vida nacional y del desarrollo, las mujeres casadas, como ella, se ven constantemente obstaculizadas por el hecho de que la ley no les reconoce una condición jurídica equivalente a la que tienen otros ciudadanos.

**49.** Las disposiciones en cuestión han sido defendidas dentro del marco del derecho interno sobre la base de que sirven para proteger a la familia, en particular a los

---

26 Véase, *inter alia*, Corte Europea de Derechos Humanos, *Gaskin v. Reino Unido*, Ser. A No. 169 (en relación con el interés del peticionario de acceder a los registros vinculados a su infancia y adolescencia); *Niemetz v. Alemania*, Ser. A No. 251-B, párr. 29 (donde se señala que el respeto a la vida privada incluye el derecho “a establecer y desarrollar relaciones” tanto personales como profesionales).

27 Véase, en general, Corte Eur. de DH., *Kroon v. Países Bajos*, Ser. A No. 297-B, párr. 31 (1994).

28 Véase Comité de DH, *Toonan v. Australia*, Comm. No. 488/1992, párr. 8.3, citando, Comentario general 16[32] sobre el artículo 17 (de ICCPR), Doc. CCPR/C/21/Rev. 1 (19 de mayo de 1989).

hijos. Sin embargo, no se ha demostrado vínculo alguno entre el condicionamiento del derecho de la mujer casada a trabajar a la aprobación del esposo, o la subordinación del control por la esposa del patrimonio conyugal al del marido, y la protección efectiva de la familia o los hijos. Al imponer éstas y otras formas de subordinación del rol de la esposa, el Estado priva a la mujer casada de su autonomía para elegir y adoptar opciones en su desarrollo y sustento personal. Esta legislación, más específicamente por la manera en que hace depender el derecho de la mujer a trabajar del consentimiento de su esposo, niega a la mujer el derecho equitativo a buscar empleo y beneficiarse de la mayor autodeterminación que ello comporta.

**50.** Se oponga o no el esposo de la víctima –en este caso María Eugenia de Sierra– a que ésta ejerza su profesión,<sup>29</sup> ello no resulta decisivo a este respecto. El análisis apunta al hecho de que la legislación infringe la esfera personal de la víctima de una manera que no se puede justificar. El solo hecho de que el esposo de María Eugenia Morales de Sierra se pueda oponer a que ella trabaje, mientras que ella no tiene derecho a oponerse a eso, implica una discriminación. Esta discriminación tiene consecuencias desde el punto de vista de su presencia en la sociedad guatemalteca, y refuerza hábitos culturales respecto a los cuales la Comisión ha comentado en su Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas.<sup>30</sup> Como mujer casada, la ley no le acuerda los mismos derechos o el mismo reconocimiento que a otros ciudadanos y no puede ejercer las mismas libertades que éstos en la realización de sus aspiraciones. Esta situación tiene un efecto pernicioso en la opinión pública de Guatemala, y en la posición y la condición de María Eugenia Morales de Sierra dentro de su familia, la comunidad y la sociedad.

#### OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS DE MARÍA EUGENIA MORALES DE SIERRA SIN DISCRIMINACIÓN, Y DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO

**51.** Como queda demostrado en el análisis que antecede, el Estado de Guatemala no ha cumplido las obligaciones que le impone el artículo 1(1) de la Convención Americana de “respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de... sexo...”. “Todo menoscabo a los derechos

<sup>29</sup> En este caso, como se señala arriba, el esposo de la víctima no se ha opuesto al ejercicio de su profesión.

<sup>30</sup> Publicado en el Informe de la CIDH 1997, OEA/Ser.L/V/II.98 doc. 7 rev., 13 de abril de 1998.

humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención”.<sup>31</sup> El artículo 1 impone obligaciones negativas y positivas al Estado en la consecución del objetivo de garantizar los derechos en forma práctica y efectiva.

**52.** Los artículos 109, 110, 113, 114, 115, 131, 133, 255 y 317 tienen un efecto continuo y directo en la víctima en este caso, al contravenir su derecho a igual protección y a estar libre de toda discriminación, al no brindar protección para garantizar que sus derechos y responsabilidades en el matrimonio sean iguales y equilibrados con los de su esposo, y al no defender su derecho al respeto de su dignidad y su vida privada. Una persona que goza de igual protección y reconocimiento ante la ley está facultada para actuar a fin de asegurar otros derechos ante actos públicos o privados. A la inversa, la discriminación de género dificulta o anula la capacidad de la mujer para ejercer libre y plenamente sus derechos y da lugar a una serie de consecuencias.<sup>32</sup> El sistema interamericano ha reconocido, por ejemplo, que la violencia por razones de género es “una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”.<sup>33</sup> “Las actitudes tradicionales conforme a las cuales la mujer es considerada subordinada del hombre o conforme a las que se considera que tiene funciones estereotipadas perpetúan prácticas difundidas que conllevan violencia o coerción, como la violencia y el abuso familiares...”<sup>34</sup> A su vez, la subordinación económica de jure o de facto, “obliga a la mujer a soportar relaciones de violencia”.<sup>35</sup>

**53.** Reconociendo que la defensa y la protección de los derechos humanos descansan necesariamente y ante todo en el sistema interno, el artículo 2 de la Convención dispone que los Estados partes adoptarán la legislación y demás medidas necesarias para hacer efectivo todo derecho o libertad aún no garantizado en el derecho y la práctica internas. En el caso actual, el Estado no ha adoptado las medidas legisla-

31 Caso Velásquez Rodríguez, párr. 164; Caso Godínez Cruz, párr. 173.

32 Véase, en general, Informe sobre la Condición de la Mujer, *supra*, pág. 1023, 1050-52.

33 Véase la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) preámbulo, artículo 7(c) [ratificada por Guatemala el 4 de abril de 1995].

34 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general No. 19, “Violencia contra la Mujer”, ONU doc. HR\GEB\1\Rev. 1, párr. 11 (1994); véase, en general, Convención de Belém do Pará, art. 6(b).

35 Recomendación general No. 19, *supra*, párr. 23.

tivas necesarias para modificar, derogar o en definitiva dejar sin efecto los artículos 109, 110, 113, 114, 115, 131, 133, 255 y 317, que discriminan contra la víctima y contra las demás mujeres casadas, en violación de los artículos 24, 17 y 11 de la Convención Americana.<sup>36</sup> Cuando se impugnó la constitucionalidad de los artículos cuestionados, el Estado, actuando a través de su Corte de Constitucionalidad, no respondió en conformidad con las normas de la Convención Americana. Aunque las autoridades nacionales e internacionales pertinentes han identificado estos artículos y señalado su incompatibilidad con las obligaciones que el derecho nacional e internacional impone al Estado, las disposiciones siguen vigentes.<sup>37</sup>

**54.** La obligación de respetar y garantizar los derechos de la Convención exige la adopción de todos los medios necesarios para garantizar el goce de los derechos de María Eugenia Morales de Sierra en forma efectiva. El incumplimiento por el Estado de las obligaciones establecidas en los artículos 1 y 2 de la Convención genera una responsabilidad hacia la víctima, de acuerdo con los principios de la responsabilidad internacional, por todos los actos, públicos y privados, cometidos en virtud de la discriminación efectuada hacia su persona en violación de los derechos reconocidos en la Convención Americana y en otros tratados aplicables. De acuerdo con los mismos principios, el Estado de Guatemala tiene la obligación de reparar las consecuencias de las violaciones establecidas, inclusive a través de las medidas para restituir los derechos de María Eugenia Morales de Sierra en la plena medida posible, y para proporcionarle una indemnización justa por los daños causados. Las medidas de reparación tienen el propósito de brindar a la víctima una compensación efectiva, con el objetivo esencial de efectuar un pleno resarcimiento por los daños sufridos.<sup>38</sup>

## V. ACTUACIONES POSTERIORES AL INFORME N° 86/98

**55.** De conformidad con los términos del artículo 50 de la Convención, la Comisión aprobó el Informe N° 86/98 el 1° de octubre de 1998. Dicho Informe expuso el análisis de la Comisión (véase las secciones I – V, *supra*) y su conclusión de que el Es-

<sup>36</sup> Véase, Informe N° 43/96, Caso 11.430, Mexico, OEA/Ser.L/V/II.95, Doc. 7 rev., 14 de marzo de 1997, párrafo 102.

<sup>37</sup> Véase Informe 28/98, *supra*, párr. 6, 7 23 (donde se registra la posición del propio Estado en el sentido de que los artículos en cuestión no se conforman con las obligaciones nacionales e internacionales); Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 13° período de sesiones, A/49/38, Sessional [consideración del informe sobre Guatemala], párrs. 44, 48, 70-71, 78-79, 81 (donde se expresa la preocupación del Comité respecto de las “disposiciones sumamente discriminatorias” del Código, que restringen o violan derechos fundamentales).

<sup>38</sup> Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Interpretación de la sentencia de indemnización compensatoria, sentencia del 17 de agosto de 1990, Ser. C N° 9, párrafo 27.

tado de Guatemala era responsable de la violación de los derechos de María Eugenia Morales de Sierra a igual protección, al respeto por su vida familiar y al respeto por su vida privada establecidos en los artículos 24, 17 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En consecuencia, el Estado era responsable del incumplimiento de la obligación que le impone el artículo 1 de respetar y garantizar esos derechos consagrados en la Convención, así como de la obligación que le impone el artículo 2 de adoptar la legislación y demás medidas necesarias para hacer efectivos esos derechos de la víctima. Además, la Comisión señaló que la conducta bajo estudio también constituye una violación de las obligaciones establecidas en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, más específicamente, en los artículos 15 y 16. Como consecuencia, la Comisión recomendó al Estado (1) adoptar las medidas legislativas y de otra índole necesarias para modificar, derogar o en definitiva dejar sin efecto los artículos 109, 110, 113, 114, 115, 131, 133, 255 y 317 del Código Civil, para hacer congruente la legislación nacional con las normas de la Convención Americana, y dar efecto pleno a los derechos y libertades que la misma garantiza a María Eugenia Morales de Sierra; y, (2) reparar e indemnizar adecuadamente a María Eugenia Morales de Sierra por las violaciones aquí establecidas.

**56.** Con fecha 6 de noviembre de 1998 la Comisión transmitió el Informe al Estado con un plazo de dos meses para dar cumplimiento a estas recomendaciones e informar a la Comisión sobre las medidas adoptadas con este propósito. Por medio de una nota de la misma fecha, la Comisión informó a los peticionarios de la aprobación de un informe sobre el caso bajo el artículo 50 y su transmisión al Estado. El 24 de noviembre, la Comisión se dirigió al Estado con el fin de transmitir un fe de errata para corregir un error de edición en un párrafo de dicho Informe.

**57.** Por nota del 7 de diciembre de 1998, el Estado presentó su respuesta al Informe 86/98. En dicha respuesta, el Estado enfatizó su reconocimiento que era necesario abordar ciertas disposiciones del Código Civil que eran desactualizadas y discriminatorias en contra de la mujer casada. Sin embargo, reiteró su posición que dichas normas no la han perjudicado en lo particular, ya que su vida familiar y trayectoria profesional no habían sido obstaculizados. En congruencia con su reconocimiento de la necesidad de modificar las disposiciones como un asunto general, el Estado informó a la Comisión que con fecha 19 de noviembre de 1998 el Organismo Legislativo aprobó el Decreto Número 80-98 que introdujo reformas al Código Civil. El texto adjunto incluyó reformas a los artículos 109, 110, 115, 131 y 255, y derogó

los artículos 114 y 133. Además el Estado informó a la Comisión que las reformas entrarían en vigencia tras su sanción, promulgación y publicación.

**58.** Con fecha 28 de diciembre de 1998 la Comisión se dirigió al Estado a fin de solicitar el envío de información sobre el tiempo necesario para completar las gestiones requeridas para que entraran en vigencia las reformas. Por nota del 12 de enero de 1999, el Estado informó que el 23 de diciembre de 1998 fue publicado en el Diario de Centro América el texto íntegro del Decreto 80-98. Las reformas entraron en vigencia ocho días después de su publicación. El Estado manifestó que estima haber cumplido plenamente con las recomendaciones emitidas por la Comisión en su Informe 86/98.

**59.** Tras analizar las reformas señaladas, y tras notar que abordaron siete de las nueve disposiciones impugnadas por los peticionarios, la Comisión se dirigió al Estado el 25 de enero de 1999 con el fin de solicitar información sobre cualquier medida adoptada respecto a los artículos 113 y 317, los cuales no fueron abordados en las reformas en referencia, y para solicitar información adicional sobre el texto del artículo 131 publicado, el cual parecía inconsistente con la exposición de motivos de las reformas.<sup>39</sup> En vista de que el plazo de tres meses establecido en el artículo 51 vencería el 6 de febrero de 1999, la Comisión solicitó contar con la respuesta del Estado dentro del plazo de 7 días, y señaló que sólo podría considerar una solicitud de prórroga si el Estado manifestaba el entendimiento de que ésta interrumpía dicho plazo.

**60.** Por nota de la misma fecha la Comisión transmitió a los peticionarios una copia del Decreto 80-98 y solicitó el envío de sus observaciones respecto a si las reformas de dicho Decreto satisfacían total o parcialmente las peticiones sometidas. Se solicitó una respuesta dentro del plazo de siete días.

**61.** El 25 de enero de 1999 los peticionarios presentaron una solicitud a los efectos de que la Comisión convoque una audiencia sobre el caso durante su próximo período de sesiones. La Comisión acusó recibo el día 29 de enero de 1999, y solicitó información sobre el propósito propuesto de tal audiencia.

---

39 Según el artículo 5 del Decreto 80-98, “Se reforma el segundo párrafo del artículo 131, el cual queda así: ‘Bajo el régimen de comunidad absoluta o en el de comunidad de gananciales, ambos cónyuges administrarán el patrimonio conyugal, ya sea en forma conjunta o separadamente’”.

**62.** El 1° de febrero de 1999 los peticionarios presentaron una comunicación en la cual manifestaron su posición que las reformas no solucionaban integralmente la discriminación denunciada ni reparaban las violaciones sufridas por la víctima.

**63.** El 4 de febrero de 1999 el Estado presentó información indicando que no se había tomado ninguna medida respecto a los artículos 113 y 317, y reiteró el contenido de las reformas ya informadas respecto al artículo 131.

**64.** Por medio de nota del 5 de febrero de 1999, el Estado solicitó una prórroga de 60 días para presentar información adicional sobre el caso, con el entendimiento expreso de que se interrumpe el plazo de tres meses dispuesto en el artículo 51 de la Convención. Dicha prórroga fue otorgada, sujeto al entendimiento señalado, por nota del mismo día que señaló que el plazo vencería el 7 de abril de 1999.

**65.** Por medio de una nota de la misma fecha, la Comisión informó a las partes que había concedido audiencia para tratar asuntos relacionados con el caso para el día 5 de marzo de 1999. El 17 de febrero las partes fueron informadas que la audiencia había sido cambiada para el día jueves 4 de marzo de 1999.

**66.** En el curso de dicha audiencia, los peticionarios manifestaron que el Estado no había reconocido una violación en el caso particular, no había reparado el daño, y no había abordado los artículos 113 y 317, los cuales configuraban un aspecto importante de su denuncia. También señalaron que el texto del artículo 131 reformado no fue claro. Además señalaron que lo necesario respecto a los artículos 109 y 131 era requerir que la toma de decisiones sobre la representación y propiedad conyugal se tomen en forma conjunta, en lugar de en forma conjunta o separada como disponen las reformas.

**67.** Por su parte, el Estado presentó su posición respecto a por qué el artículo 317 no requiere modificación. Señaló que la disposición en referencia confiere la facultad a la mujer de excusarse de la tutela y protutela; consecuentemente, no constituye una obligación sino una facultad que se puede invocar y no impone ninguna discriminación. Informó que un proyecto para derogar el artículo 113 había sido elaborado en febrero, pero se requería tiempo adicional para impulsar su aprobación. En relación al artículo 131, el Estado indicó que hubo una equivocación en la transmisión del texto cuando fue publicado, la cual sería corregida. El Estado señaló que quería contar con una prórroga de un año para efectuar las gestiones señaladas, en

el entendimiento que la misma tenía el efecto de suspender el plazo establecido en el artículo 51 de la Convención.

**68.** El 10 y 11 de marzo de 1999 los peticionarios presentaron información sobre por qué consideraban que no debía otorgarse una extensión adicional. Señalaron que el Estado no había expresado la intención de derogar el artículo 317, o de modificar los artículos 109 o 131 con el fin de prever la decisión conjunta y que no existían garantías de que el artículo 113 fuera a ser realmente derogado.

**69.** En respuesta, mediante comunicación del 24 de marzo de 1999, el Estado solicitó nuevamente una extensión adicional de un año en el entendido expreso de que, de otorgarse, interrumpiría el plazo de tres meses previsto en el artículo 51 de la Convención Americana. El 31 de marzo de 1999 dicha comunicación fue transmitida a los peticionarios, para su conocimiento. Mientras tanto, el 29 de marzo de 1999 los peticionarios presentaron información adicional sobre estos puntos, en la cual se solicitó que el caso fuera referido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sin demora o que, en caso de concederse una extensión, ésta se limitara al plazo de tres meses.

**70.** El 7 de abril de 1999 la Comisión concedió la extensión de un año solicitada por el Estado en el entendido de que suspendía el plazo contemplado en el artículo 51 de la Convención y con la condición de que éste debía dar cuenta de avances significativos con relación al pleno cumplimiento de las recomendaciones en el marco de las reuniones a ser convocadas por la Comisión durante sus siguientes dos períodos de sesiones.

**71.** Por notas del 7 y 8 de abril de 1999, respectivamente, la Comisión citó a las partes a una reunión de trabajo a efectuarse el 7 de mayo de 1999, durante su 103° período de sesiones, con el fin de discutir el estado de las recomendaciones emitidas en el Informe 86/98 y las medidas de cumplimiento que permanecían pendientes, particularmente aquéllas relativas a los artículos 113, 131 y 317. Mediante nota de fecha 15 de abril de 1999, la Comisión informó a los peticionarios sobre la extensión y las condiciones expresas bajo las cuales había sido concedida.

**72.** Como parte del seguimiento de la reunión del 7 de mayo de 1999, la Comisión se dirigió al Estado en fecha 23 de agosto de 1999 con el fin de solicitar la presentación de información sobre las medidas adoptadas para dar efectividad a las reco-

mendaciones del Informe 86/98, dentro del plazo de 30 días. El 31 de agosto de 1999 la Comisión citó a las partes a una audiencia a ser celebrada el 5 de octubre de 1999, durante su 104° período de sesiones.

**73.** El 2 de septiembre de 1999, el Estado informó a la Comisión que había dado cumplimiento a las recomendaciones emitidas en el Informe 86/98 a través de la adopción del Decreto 29/99 mediante el cual se reformó el artículo 131 y se derogó el 113. El Estado anexó copia del decreto e informó que había entrado en vigencia a partir de la fecha de la comunicación. Esta información fue transmitida a los peticionarios el 13 de septiembre de 1999, con un plazo de 21 días para presentar observaciones.

**74.** En el curso de la audiencia celebrada el 5 de octubre de 1999, los peticionarios presentaron una comunicación por medio de la cual solicitaron que en vista de que el Estado decretó la reforma del artículo 131 y derogó el artículo 113, la Comisión dicte un informe final en el caso que detalle el cumplimiento parcial del Estado. Los peticionarios felicitaron al Estado por haber reformado la mayor parte de las disposiciones discriminatorias impugnadas en el caso, y reconocieron en especial que el Estado haya derogado los artículos 113 y 114, y reformado el artículo 110, para reconocer que la responsabilidad del cuidado de los hijos y del hogar le corresponde en igual parte a ambos esposos. Solicitaron que el informe final haga mención expresa que el Estado no ha derogado el artículo 317. Además, pidieron que refleje que la reforma de los artículos 109, 115, 131 y 255 no ha garantizado la participación eficaz de María Eugenia Morales de Sierra en la toma de decisiones, pues estas reformas permiten que tanto el hombre como la mujer puedan ejercer la autoridad en cuestión en forma autónoma. Sostuvieron que sólo se puede lograr esta participación eficaz a través del requerimiento de que estas decisiones se tomen en forma conjunta.

**75.** El Estado, por su parte, reiteró la importancia que da al hecho de haber efectuado las reformas en cuestión. También reiteró su posición de que el artículo 317 no impone una forma de discriminación, sino más bien, otorga un privilegio, una consideración especial que se puede invocar. El Estado señaló que presentaría la exposición de motivos del artículo, así como las opiniones del Procurador General de la Nación y de la Presidenta de la Comisión de la Mujer y Familia del Congreso sobre la cuestión para ampliar y respaldar su posición. La comunicación del peticionario fue trasladada formalmente al Estado el día 13 de octubre de 1999, con la solicitud de que se presente cualquier información adicional en el caso dentro del plazo de 30 días.

**76.** El 17 de diciembre de 1999, el Estado sometió una respuesta en la cual indicó su posición que las reformas aprobadas habían cumplido con lo requerido, y reiteró su argumento respecto al artículo 317. La Comisión dio traslado de dicha información a los peticionarios el 21 de diciembre de 1999, con una solicitud de observaciones dentro del plazo de 30 días.

**77.** Habiéndose llevado a cabo los procedimientos expuestos, y habiéndose reformado varios artículos por los Decretos 80-98 y 27-99, la Comisión desea referirse brevemente a la situación de la legislación objeto del presente caso. Los artículos 113, 114 y 133 han sido derogados. El artículo 109 ha sido modificado para establecer que la representación conyugal corresponde de manera igual a ambos esposos, quienes tendrán igual autoridad en el hogar y decidirán sobre asuntos de familia y hogar de común acuerdo. En caso de divergencia, el juez de familia decidirá cuál es la decisión que prevalece.<sup>40</sup> El artículo 110 mantiene su título original, “protección a la mujer,” y el primer párrafo, que estipula que el marido debe protección y asistencia a su mujer.<sup>41</sup> Esta disposición ha sido modificada en su segundo párrafo para reflejar que ambos cónyuges tienen el deber de cuidar a los hijos menores.<sup>42</sup> El artículo 115 ha sido modificado para establecer que en caso de desacuerdo entre los cónyuges sobre el ejercicio de la representación conyugal, el juez de familia, considerando la conducta de cada uno, decidirá a cuál de los cónyuges confiere la representación.<sup>43</sup> El artículo 131 ha sido modificado para establecer que ambos cónyuges pueden administrar el patrimonio conyugal, ya sea en forma

---

40 De acuerdo con el artículo 1 del Decreto 80-98, “Se reforma el artículo 109, el cual queda así:

Artículo 109. Representación conyugal. La representación conyugal corresponde en igual forma a ambos cónyuges, quienes tendrán autoridad y consideraciones iguales en el hogar; de común acuerdo fijarán el lugar de su residencia y arreglarán todo lo relativo a la educación y establecimiento de los hijos y a la economía familiar. En caso de divergencia entre los cónyuges, el juez de familia decidirá a quien le corresponde”.

41 La parte no modificada establece: “Art. 110. (Protección a la mujer).-El marido debe protección y asistencia a su mujer y está obligado a suministrarle todo lo necesario para el sostenimiento del hogar de acuerdo con sus posibilidades económicas”.

42 De conformidad con el artículo 2 del Decreto 80-98, se reforma el segundo párrafo del artículo 110, el cual queda así: “Ambos cónyuges tienen la obligación de atender y de cuidar a sus hijos, durante la minoría de edad de estos últimos.”

43 De acuerdo con el artículo 4 del Decreto 80-98: Artículo 115. En caso de divergencia entre los cónyuges en cuanto al ejercicio de la representación conyugal, el Juez de Familia, considerando la conducta de cada uno de los integrantes de la pareja, tanto afuera como dentro del hogar, designarán a cuál de los cónyuges confiere la representación, indicando el tiempo por el que se le confiere y las condiciones que debe cumplir el otro cónyuge para recuperar la posibilidad de ejercer nuevamente la misma. En todo caso, la administración se ejercerá individualmente, sin necesidad de declaratoria judicial para tal efecto, en los siguientes casos:

1. Si se declarara la interdicción judicial de uno de los cónyuges,
2. En caso de abandono voluntario del hogar o por declaratoria de ausencia; y
3. Por condena de prisión, por todo el tiempo que dure la misma.”

conjunta o separada.<sup>44</sup> El artículo 255 ha sido modificado para establecer que ambos cónyuges ejercerán conjuntamente la patria potestad y la representación del menor, y la administración de sus bienes.<sup>45</sup> El artículo 317, que permite que cierta clase de personas pueden ser excusadas de la tutela o protutela, queda en su forma original.<sup>46</sup>

**78.** La Comisión reconoce plenamente y valora las reformas efectuadas por el Estado de Guatemala en respuesta a las recomendaciones expuestas en el Informe 86/98. Según ha sido reconocido por las partes, éstas constituyen un avance significativo en la protección de los derechos fundamentales de la víctima y de la mujer en general en Guatemala. Estas reformas representan una medida de cumplimiento sustancial con las recomendaciones de la Comisión, y son congruentes con las obligaciones del Estado como Parte en la Convención Americana.

**79.** Sin embargo, la Comisión no está en posición de concluir que el Estado haya cumplido plenamente con las recomendaciones. El título y el primer párrafo del artículo 110, que siguen en vigencia, se refieren al deber de protección y asistencia del hombre a la mujer dentro del matrimonio, un deber que, por sí mismo, es congruente con la naturaleza de la relación matrimonial. Por su parte, el artículo 111 del Código establece la obligación de la mujer de contribuir equitativamente al sostenimiento del hogar en la medida de sus posibilidades,<sup>47</sup> deber que también es consistente con la relación entre esposos. Mientras que cada uno de estos deberes no presenta una situación de incompatibilidad en sí mismo, de ellos surge que persiste un desequilibrio en el reconocimiento legislativo de que la mujer es beneficiaria del deber de protección y asistencia del hombre, pero la ley no le impone un deber

44 Según el artículo 1 del Decreto 27-99:

Artículo 131. Bajo el régimen de comunidad absoluta o en el de comunidad de gananciales, ambos cónyuges administrarán el patrimonio conyugal, ya sea en forma conjunta o separadamente.

Cada cónyuge o conviviente tiene la libre disposición de los bienes que se encuentran inscritos a su nombre en los registros públicos, sin perjuicio de responder ante el otro por la disposición que hiciere de los bienes comunes.

45 De acuerdo con el artículo 8 del Decreto 80-98: Artículo 255. Mientras subsiste el vínculo matrimonial o la unión de hecho, el padre y la madre ejercerán conjuntamente la patria potestad, la representación del menor o la del incapacitado y la administración de sus bienes, la tendrán también, ambos padres, conjunta o separadamente, salvo los casos regulados en el artículo 115, o en los de separación o de divorcio, en los que la representación y la administración la ejercerá quien tenga la tutela del menor o del incapacitado.

46 Véase notas 3-11, *supra*.

47 El artículo 111 del Código Civil establece: "(Obligación de la mujer en el sostenimiento del hogar).-La mujer deberá también contribuir equitativamente al sostenimiento del hogar, si tuviere bienes propios o desempeñare algún empleo, profesión, oficio o comercio; pero si el marido estuviere imposibilitado para trabajar y careciere de bienes propios, la mujer cubrirá todos los gastos con los ingresos que reciba".

igual con relación a éste. El artículo 17 de la Convención Americana requiere en su inciso 4 que el Estado asegure “la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio”.

**80.** Con respecto al artículo 317, el factor decisivo no es si se lo ve como un privilegio o como una obligación; lo decisivo es la naturaleza de la distinción establecida en la disposición y de la justificación ofrecida. Esencialmente, los términos del artículo 317 identifican clases de personas que pueden excusarse de la tutela o protutela en razón de limitaciones, por ejemplo, de naturaleza económica o de salud. No es evidente, y el Estado no ha explicado cuál es la limitación que justifica la inclusión de “las mujeres” dentro de dichas clases. De acuerdo con el artículo 17 de la Convención Americana, y como establece expresamente el artículo 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, los Estados partes deben garantizar los mismos derechos y deberes con respecto al ejercicio de la custodia y otros tipos de tutela de los hijos.

**81.** En este sentido, tanto el artículo 317 como el título y el primer párrafo del artículo 110 dan a entender, expresa o implícitamente, que la mujer está sujeta a debilidades inherentes que limitan su capacidad en comparación al hombre. Esta situación afecta a María Eugenia Morales de Sierra en su derecho a la igual protección de la ley, bajo el artículo 24 de la Convención Americana, y a ser reconocida como ser humano con dignidad, bajo el artículo 11 de aquella. Adicionalmente, como se expone en el párrafo 44 arriba, estas disposiciones aplican conceptos estereotípicos sobre los roles de cada género que perpetúan una discriminación de facto contra la mujer en la esfera familiar. Además, con respecto a la cuestión de cumplimiento con las recomendaciones, el Estado no ha proporcionado medidas de reparación a la víctima en respuesta a las conclusiones y recomendaciones de la Comisión.

**82.** Los peticionarios han respondido a la modificación de los artículos 109, 115, 131 y 255 con el argumento de que la Convención requiere que las decisiones en cuestión sean tomadas por ambos cónyuges en forma conjunta, y no en forma autónoma como permiten las reformas. En vista de que esta posición no fue desarrollada en los trámites anteriores al Informe 86/98, y dado que no ha sido fundamentada de manera suficiente posteriormente en relación con los hechos del caso particular y la experiencia de la víctima, la Comisión no puede concluir que por esta razón las reformas no satisfacen las recomendaciones.

## VI. CONCLUSIONES

**83.** Con base en el análisis y las conclusiones expuestas, la Comisión concluye que el Estado ha cumplido en parte importante con las recomendaciones emitidas en el Informe 86/98. Reitera su conclusión que el Estado no ha cumplido su responsabilidad por haber violado los derechos de María Eugenia Morales de Sierra a igual protección, al respeto por su vida familiar y al respeto por su vida privada establecidos en los artículos 24, 17 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con el título y el inciso 1 del artículo 110 y el inciso 4 del artículo 317. En consecuencia, el Estado es responsable del incumplimiento de la obligación que le impone el artículo 1 de respetar y garantizar esos derechos consagrados en la Convención, así como de la obligación que le impone el artículo 2 de adoptar la legislación y demás medidas necesarias para hacer efectivos esos derechos de la víctima.

## VII. RECOMENDACIONES

**84.** Con fundamento en el análisis y las conclusiones del presente Informe, La Comisión Interamericana de Derechos Humanos,  
Decide:

Reiterar sus recomendaciones al Estado de Guatemala:

1. Adecuar las disposiciones pertinentes del Código Civil para equilibrar el reconocimiento jurídico de los deberes recíprocos de la mujer y del hombre dentro del matrimonio, y adoptar las medidas legislativas y de otra índole necesarias para reformar el artículo 317 del Código Civil, para hacer congruente la legislación nacional con las normas de la Convención Americana y dar efecto pleno a los derechos y libertades que la misma garantiza a María Eugenia Morales de Sierra.
2. Reparar e indemnizar adecuadamente a María Eugenia Morales de Sierra por los daños ocasionados por las violaciones establecidas en el presente Informe.

## VIII. PUBLICACIÓN

**85.** El 7 de noviembre de 2000, la Comisión transmitió el Informe N° 92/00 –cuyo texto es el que antecede– al Estado guatemalteco y a los peticionarios, de conformidad con lo establecido en el artículo 51(2) de la Convención Americana y otorgó el

plazo de un mes al Estado para el cumplimiento de las recomendaciones precedentes. Conforme al artículo 51(2) citado, en este estado del procedimiento la Comisión se limitará a evaluar las medidas adoptadas por el Estado guatemalteco para cumplir las recomendaciones y remediar la situación examinada. El Estado guatemalteco no presentó observaciones sobre el Informe 92/00.

**86.** En virtud de las consideraciones que anteceden, y de lo dispuesto en los artículos 51(3) de la Convención Americana y 48 del Reglamento de la Comisión, ésta decide reiterar las conclusiones y recomendaciones contenidas, respectivamente, en los capítulos VI y VII *supra*; hacer público el presente informe; e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. La CIDH, conforme a las disposiciones contenidas en los instrumentos que rigen su mandato, continuará evaluando las medidas adoptadas por el Estado guatemalteco respecto a las recomendaciones mencionadas, hasta que éstas hayan sido totalmente cumplidas por dicho Estado.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 19 días del mes de enero de 2001.

(Firmado): Hélio Bicudo, Presidente; Claudio Grossman, Primer Vicepresidente; Juan E. Méndez, Segundo Vicepresidente; y Comisionados Robert K. Goldman, Peter Laurie y Julio Prado Vallejo.

**Informe N° 53/01**  
**Caso 11.565**  
**ANA, BEATRIZ Y CELIA GONZÁLEZ PÉREZ<sup>1</sup>**  
**México**

*4 de abril de 2001*

## I. RESUMEN

**1.** El 16 de enero de 1996, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión Interamericana” o “la CIDH”) recibió una denuncia presentada por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL o “los peticionarios”) en la cual se alega la responsabilidad internacional de los Estados Unidos Mexicanos (“el Estado”) por la detención ilegal, violación y tortura de las hermanas Ana, Beatriz y Celia González Pérez, indígenas tzeltales, así como la posterior falta de investigación y reparación de tales hechos. Los peticionarios alegan que los hechos denunciados configuran la violación de varios derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (la “Convención Americana”): derecho a la integridad personal (artículo 5); libertad personal (artículo 7); garantías judiciales (artículo 8); protección de la honra y de la dignidad (artículo 11); derechos del niño (artículo 19); y protección judicial (artículo 25).

**2.** Conforme a la denuncia, el 4 de junio de 1994 un grupo de militares detuvo en el estado de Chiapas, México, a las hermanas Ana, Beatriz, y Celia González Pérez

---

<sup>1</sup> Nombres ficticios. La identidad de las víctimas y de sus familiares se mantiene en reserva por solicitud expresa de los peticionarios, y de conformidad con la práctica de la Comisión Interamericana ante denuncias de hechos como los caracterizados en el presente caso, cuya publicación puede afectar la privacidad de las personas (Ver, por ejemplo, Informe Anual de la CIDH 1996, Informe N° 38/96, Caso 10.506 – X e Y, Argentina, págs. 52 a 78). Además, una de las víctimas era menor de edad en el momento en que habrían ocurrido las violaciones. En su nota del 2 de mayo de 1999, los peticionarios manifestaron cuanto sigue:

A partir de las denuncias, las víctimas sufrieron represalias de la comunidad donde vivían, que hicieron que tuvieran que mudarse de su pueblo de origen y que dos de ellas se cambiaran los nombres. Por tales motivos, los peticionarios hemos obviado los nombres de las ofendidas y solicitamos respetuosamente a la H. Comisión que en el futuro mantenga el nombre de las víctimas en confidencialidad.

La identidad de las víctimas está en conocimiento del Estado mexicano. Dicha información consta en la denuncia que originó el trámite del Caso 11.565, cuyas partes pertinentes se transmitieron al Estado el 18 de enero de 1996, así como en la denuncia formulada el 30 de junio de 1994 a la Procuraduría General de la República en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

y su madre Delia Pérez de González para interrogarlas, y las mantuvo privadas de su libertad durante dos horas. Los peticionarios alegan que durante dicho lapso las tres hermanas fueron separadas de su madre, golpeadas y violadas en reiteradas ocasiones por los militares; que el 30 de junio de 1994 se presentó la denuncia al Ministerio Público Federal (Procuraduría General de la República o “PGR”) con base en un examen médico ginecológico; que la misma fue corroborada ante dicha institución por la declaración de Ana y Beatriz, las dos hermanas mayores; que el expediente fue trasladado a la Procuraduría General de Justicia Militar (“PGJM”) en septiembre de 1994; y que ésta decidió finalmente archivar el expediente ante la falta de comparecencia de las mismas a declarar nuevamente y a someterse a pericias ginecológicas. Los peticionarios sostienen que el Estado faltó a su obligación de investigar los hechos denunciados, castigar a los responsables y reparar las violaciones.

**3.** El Estado mexicano alega que las autoridades competentes llevaron adelante una investigación seria, aunque no se agotaron los recursos internos; que los representantes de las hermanas González Pérez no demostraron suficiente interés en el caso, por lo cual no se podía reiniciar la investigación militar; y que no se configuran violaciones de los derechos humanos.

**4.** En el presente informe, la CIDH analiza el fondo de la cuestión denunciada y concluye que el Estado mexicano es responsable por la violación de los siguientes derechos consagrados en la Convención Americana: derecho a la integridad personal y a la protección de la honra y de la dignidad (artículos 5 y 11); a la libertad personal (artículo 7); garantías judiciales y protección judicial (artículos 8 y 25); respecto de Celia González Pérez, derechos del niño (artículo 19); todos ellos en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar los derechos, prevista en el artículo 1(1) de dicho instrumento internacional. La Comisión Interamericana establece igualmente que el Estado mexicano es responsable por la violación del artículo 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

**5.** Como consecuencia de las violaciones establecidas, la CIDH recomienda al Estado que lleve a cabo una investigación seria, imparcial y exhaustiva para determinar la responsabilidad penal de todos los autores de las violaciones mencionadas y que, en su caso, aplique las sanciones legales que correspondan a los culpables. Asimismo, recomienda a dicho Estado que repare adecuadamente a Ana, Beatriz y Celia González Pérez por las violaciones cometidas.

## II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

**6.** La Comisión Interamericana asignó el número 11.565 al caso y solicitó información al Estado mexicano sobre las partes pertinentes de la denuncia el 18 de enero de 1996. Luego de una prórroga concedida por la Comisión al Estado, éste presentó su respuesta el 13 de mayo de 1996, la que se transmitió a los peticionarios el 24 de mayo de 1996. Las observaciones de los peticionarios se transmitieron al Estado mexicano el 10 de septiembre de 1996. El Estado remitió sus observaciones a la Comisión Interamericana el 24 de octubre de 1996, que las trasladó a los peticionarios.

**7.** La CIDH solicitó a los peticionarios información actualizada sobre el caso el 13 de noviembre de 1998 y, ante la falta de respuesta, reiteró tal solicitud el 19 de marzo de 1999. Los peticionarios presentaron información sobre el caso el 27 de mayo de 1999, y el Estado mexicano hizo lo propio el 14 de julio de 1999. Finalmente, los peticionarios presentaron observaciones adicionales el 7 de septiembre de 1999.

**8.** El 4 de octubre de 1999 se celebró una reunión de trabajo sobre el presente caso en la sede de la Comisión Interamericana, con presencia de los peticionarios y representantes del Estado, en la cual se recibió información actualizada sobre las posiciones de las partes en cuanto a la admisibilidad y el fondo de la denuncia.

**9.** Durante su 105° período de sesiones, la Comisión Interamericana consideró el presente caso y lo declaró admisible en su Informe No. 129/99 del 19 de noviembre de 1999.<sup>2</sup> En dicho informe, la CIDH decidió ponerse a disposición de las partes para propiciar una solución amistosa. El 20 de diciembre de 1999, el Estado remitió una comunicación en la cual manifestó que no podía aceptar el ofrecimiento de la Comisión Interamericana debido a las circunstancias del caso.<sup>3</sup> En una comunica-

<sup>2</sup> CIDH, Informe Anual 1999, Informe N° 129/99, págs. 268 a 280.

<sup>3</sup> En dicha comunicación, el Estado mexicano reiteró la posición sostenida durante el trámite del caso, en los siguientes términos: Debido a la falta de cooperación de las supuestas víctimas, así como de sus representantes legales, para que en su oportunidad se hubieran realizado las diligencias requeridas por ley para establecer la comisión de delitos de índole sexual, el 7 de febrero de 1996 las autoridades competentes ratificaron el archivo, con las reservas de ley, de la indagatoria A.5.F.T.A./03/94-E.

En virtud de la imposibilidad de continuar con las investigaciones respectivas, dichas autoridades no pudieron determinar la configuración de los elementos de tipo penal alguno y, en consecuencia, la existencia de probable responsabilidad de elementos militares. Esta situación prevalece hasta la fecha.

En las circunstancias anteriores, el Gobierno de México no puede aceptar el inicio de ningún procedimiento en el cual tuviera que negociar o acceder al reconocimiento de ilícitos insubstanciados y a la consecuente determinación ficticia de responsabilidades penales...

ción dirigida a la CIDH el 2 de marzo de 2000, los peticionarios expresaron que sí era posible discutir la solución amistosa al caso, con base en la prueba presentada en la Averiguación Previa N° 64/94 de la PGR. El Estado no varió su posición al respecto.

### III. POSICIONES DE LAS PARTES

**10.** Los argumentos de las partes sobre los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana fueron analizados por la Comisión Interamericana en su Informe N° 129/99. Los alegatos referidos al fondo de la cuestión se resumen a continuación, y serán ampliados en el análisis de este caso.

#### A. LOS PETICIONARIOS

**11.** Los peticionarios alegan que el 4 de junio de 1994, aproximadamente a las 2:30 p.m., integrantes del Ejército Federal Mexicano detuvieron arbitrariamente a la señora Delia Pérez de González y a sus hijas Ana, Beatriz y Celia, y que las interrogaron con el objeto de hacerles confesar su pertenencia al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).<sup>4</sup> Sostienen que los hechos fueron debidamente denunciados, con pruebas serias, ante las autoridades en México; pero que la cesión de competencia a favor del Ministerio Público Militar y la ausencia de voluntad resultó en la falta de investigación de las violaciones, por lo que hasta la fecha persiste la plena impunidad de los responsables.

#### B. EL ESTADO

**12.** El Estado mexicano expresa que no se han podido constatar de manera plena los alegatos de los peticionarios, debido a la falta de cooperación de las víctimas. Alega que la investigación fue archivada porque las hermanas González Pérez se negaron a comparecer ante la Procuraduría General de Justicia Militar para presentar su testimonio, y para someterse a un nuevo examen médico ginecológico. En consecuencia, sostiene que no hubo violación alguna de derechos humanos imputable al Estado mexicano y solicita que la Comisión Interamericana desestime la denuncia.

---

<sup>4</sup> Grupo armado disidente que protagonizó una rebelión en el estado de Chiapas en 1994. La “Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas”, que entró en vigor el 11 de marzo de 1995, define al EZLN como “el grupo de personas que se identifica como una organización de ciudadanos mexicanos, mayoritariamente indígenas, que se inconformó por diversas causas y se involucró en el conflicto armado iniciado el 1o. de enero de 1994”. A la fecha de aprobación de este informe, seguía el conflicto y las negociaciones para la paz en Chiapas permanecían inconclusas.

## IV. ANÁLISIS

### A. DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL (ARTÍCULO 7 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA)

**13.** El artículo 7(1) de la Convención Americana garantiza a toda persona el derecho a la libertad y a la seguridad personales. De acuerdo a la denuncia, el 4 de junio de 1994 las hermanas Ana, Beatriz, y Celia González Pérez y su madre Delia Pérez de González “fueron detenidas ilegalmente por miembros del Ejército Federal Mexicano en el retén militar localizado en el camino que va rumbo al ejido Jalisco, en el municipio de Altamirano, Estado de Chiapas, aproximadamente a las 2:30 p.m., al regresar ellas de un poblado vecino donde fueron a vender productos agrícolas”.<sup>5</sup>

**14.** Agregan que, en el momento de la detención, “los militares empezaron a hostilizarlas y torturarlas para que confesaran su participación en el EZLN...por ser ellas indígenas de la etnia tzeltal, no hablan prácticamente el castellano, y por ende no podían contestar el interrogatorio”.<sup>6</sup> De acuerdo a la denuncia, los militares separaron en ese momento a las hermanas de su madre y las introdujeron a un cuarto de madera donde seguiría supuestamente el interrogatorio.

**15.** Los peticionarios sostienen que las amenazas siguieron dentro de dicho cuarto, con participación de un oficial de mayor rango, quien habría ordenado a otros soldados que entraran y sujetaran a las mujeres. La denuncia alega que luego las tres hermanas fueron violadas repetidamente por los militares presentes, hasta las 4:30 p.m. A continuación, se permitió ingresar a la madre al cuarto y que el oficial, ayudado por un intérprete, “amenazó a las víctimas indicándoles que si denunciaban los hechos las volvería a detener para recluirlas en el penal de Cerro Hueco o bien matarlas”.<sup>7</sup>

**16.** Los hechos acontecidos el 4 de junio de 1994 están relatados en la denuncia presentada por las víctimas y sus representantes a la oficina de la Procuraduría General de la República en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, el 30 de agosto de 1994. Dicha denuncia, que sirvió de inicio a la Averiguación Previa N° 64/94, contiene las impresiones digitales de las tres hermanas González Pérez y la constancia de que

<sup>5</sup> Comunicación de los peticionarios del 16 de enero de 1996, pág. 1.

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> Ídem, pág. 2.

fue redactada con la colaboración de traductores. En el documento, que obra en poder de las autoridades mexicanas desde el 30 de agosto de 1994, las denunciadas manifiestan:

Al pasar por el retén [los soldados] nos empezaron a molestar, diciendo que teníamos que ser revisadas, por lo que regresamos y tratamos de pasar por el otro retén que está a la entrada de un desvío al ejido Jalisco. No quería que me revisara, porque tenía miedo de que nos quitaran el dinero que habíamos ganado o que nos molestaran de nuevo revisándonos nuestras personas, pues no me gusta y me da pena la forma en que nos tocan para ver lo que traemos entre nuestros vestidos... Los soldados del otro retén tampoco nos dejaron pasar y nos empezaron a preguntar nuestros nombres y adónde íbamos, indicando que no podíamos pasar y de ahí nos llevaron al otro retén, al primero, en donde nos ordenaron que nos sentáramos, pero nuestra madre empezó a llorar y nos separaron, diciendo uno de los soldados que teníamos que hablar con un sargento y nos separaron.

Ahí en el retén, el sargento nos dijo que teníamos que esperar a que viniera el comandante para que hablara con nosotras, y nos dijo también que no nos preocupáramos. Mientras el sargento hablaba [por] radio al comandante, otros soldados que estaban ahí nos preguntaron si éramos solteras, como dijimos que sí, nos dijeron que mejor, para que pasáramos una noche con ellos.

Como unos diez soldados nos agarraron y nos llevaron por la fuerza, jalándonos y aventándonos, además gritándonos cosas que no entendíamos hacia nosotras y entre ellos mismos y metiéndonos a una casa que estaba ahí, sólo a nosotras, nuestra madre se quedó afuera, en donde sólo estaban unos niños y un hombre indígena, vestido de blanco, con camisa remendada, con sombrero, que al parecer estaba buscando su caballo.

La casa en donde nos metieron era de un solo cuarto de tablas, sin ventanas, con una puerta, sin pintar, con techo de lámina, piso de tierra, más o menos chico, con una cocina afuera, que adentro había una cama y azadones, palas, picos, machetes y un hacha.<sup>8</sup>

**17.** El relato prosigue, indicando en detalle las vejaciones que sufrieron las hermanas. Además, describe el interrogatorio en que las acusan de pertenencia al EZLN y

<sup>8</sup> Declaración de Ana González Pérez, ratificación de la denuncia presentada a la Procuraduría General de la República el 30 de agosto de 1994, párrs. 6 a 11. Averiguación Previa N° 64/94 de la PGR.

lo que respondieron: que no sabían nada de las acusaciones, que no eran zapatistas, y que no tenían armas. Agregan que con ello aumentaba el enojo de los soldados, y que no pudieron ver a su madre durante todo el tiempo que duraron las preguntas y abusos. No pudieron precisar la duración de los hechos, pero indicaron que “cuando entramos a la casa era de día y cuando salimos eran como las 6 y media de la tarde, ya se ponía el sol”. Finaliza esta parte de la denuncia ante la PGR con la indicación de que finalmente lograron salir del sitio donde las habían detenido y abusado, y que caminaron lentamente por los golpes recibidos y llegaron a la comunidad como a las 7:30 p.m.

**18.** Por su parte, el Estado argumenta que las fuerzas armadas estaban cumpliendo tareas de seguridad pública en Chiapas con arreglo a la legislación interna de México:

En la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece con toda claridad que son funciones de las Fuerzas Armadas, garantizar la seguridad interior y defensa exterior de la federación, y que éstas no pueden circunscribirse única y exclusivamente al interior de sus cuarteles y que pueden desempeñarse en todo tiempo y lugar, sea tiempo de guerra o de paz. Con mayor exactitud se describen, en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, sus misiones generales, siendo éstas: “I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; II. Garantizar la seguridad interior; III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y V. En caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas”. (énfasis en el original)

Por lo que en base en estos preceptos, (sic) los miembros del Ejército se encontraban desempeñando un servicio fuera de sus cuarteles para protección de la población civil, que era gravemente afectada en sus derechos humanos por un grupo transgresor de la ley, y en apoyo de las autoridades civiles del Estado de Chiapas, quienes fueron rebasadas por dicho grupo al tratar de restablecer el imperio de la ley.

El servicio que desempeñaban los militares el día de los supuestos hechos, era el de RETENES, y por ende sí se encontraban dentro de servicio y nunca lo abandonaron, ya que el lugar a donde fueron conducidas las supuestas agraviadas para ser interrogadas, se encontraba dentro del radio de [ ] área asignada para el desempeño de sus actividades. (mayúscula en el original)<sup>9</sup>

9 Comunicación del Estado del 24 de octubre de 1996, pág. 14.

**19.** El Estado transcribe igualmente una parte de la acción de inconstitucionalidad I/96 planteada por los integrantes de la LVI Legislatura contra las fracciones III y IV del artículo 12 de la “Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública”.<sup>10</sup> En dicha acción, los legisladores federales sostuvieron que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de México usurparon funciones de seguridad pública que corresponden únicamente a las autoridades civiles. La Suprema Corte de Justicia de México resolvió declarar que dicha acción era “procedente pero infundada” y que en consecuencia las normas cuestionadas eran constitucionales. El órgano supremo de la justicia mexicana sostuvo, entre otras cosas:

La ley es la expresión de la voluntad popular y los funcionarios militares nada tienen que hacer por sí y ante sí, si no son requeridos, mandados o autorizados por las potestades civiles, en todos los negocios que no tengan directa conexión con la disciplina de obediencia que es su primitiva ley. (*sic*) Se ha subrayado la posibilidad del Ejército de auxiliar y apoyar a las autoridades civiles reconociendo por otro lado que el poder militar en todo caso estará sometido a la autoridad civil, y podrá actuar cuando la autoridad legítima invoque el auxilio de su fuerza.<sup>11</sup>

**20.** En la misma resolución, la Suprema Corte de Justicia afirma que “las fuerzas armadas están facultadas para actuar, acatando órdenes del Presidente, bajo su más estricta responsabilidad” en aquellas situaciones que no llegan a “los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto” pero que hagan temer que, sin una intervención inmediata de las fuerzas armadas, tales extremos serían inminentes. La Suprema Corte de Justicia expresa asimismo, en su resolución:

Se debe cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales estableciendo, incluso a través de los organismos competentes, una estrecha

---

10 La mencionada disposición de la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece:

Artículo 12. El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del sistema nacional y estará integrado por:

- I. El Secretario de Gobernación, quien lo presidirá;
- II. Los gobernadores de los estados;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- VI. El Procurador General de la República;
- VII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y
- VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

11 *Idem*, pág. 16.

vigilancia para que se actúe del modo especificado. Suspender las garantías puede propiciar afectación a los gobernados en los valores inapreciables de la vida y de la libertad, lo que notoriamente es contrario a la comunidad y a la justificación de la intervención de las fuerzas armadas que es, precisamente, servir las. De ahí que dentro de lo posible deba evitarse caer en ese extremo y propiciar medidas que hagan posible superar la situación aún con el auxilio de las fuerzas armadas, pero sujetas al respeto absoluto de las garantías individuales y con sujeción a las autoridades civiles.<sup>12</sup>

**21.** El Estado agrega que “es total y manifiestamente clara la intención de los peticionarios de inducir al error a la Comisión”. Reproduce asimismo, varios testimonios respecto a la conducta de los integrantes de las fuerzas armadas en la zona.<sup>13</sup> Con base en todo lo anterior, el Estado sustenta su posición de que no hubo violación alguna en el presente caso.<sup>14</sup>

**22.** Corresponde a la CIDH analizar si la privación de libertad de las tres hermanas González Pérez y su madre, que tuvo lugar en Chiapas el 4 de junio de 1994 en las circunstancias arriba descritas, constituye una violación del derecho a la libertad personal garantizado por la Convención Americana. De manera preliminar, debe recordarse que todo Estado tiene no solamente el derecho sino también el deber de mantener el orden y la seguridad pública dentro de su territorio. En tal sentido, las garantías establecidas en la Convención Americana para la protección de los dere-

---

12 Idem, págs. 18 y 19.

13 La información presentada por dicho Estado incluye las declaraciones de los habitantes de la zona en que habrían ocurrido los hechos, uno de los cuales declaró:

Que desde el tiempo en que llegaron los militares a mi casa siempre se han portado bien con la gente; que nunca he visto que la gente que pasa por ahí tenga algún problema con los militares; que los militares únicamente le piden a la gente que pasa por ahí su credencial y les revisan sus bolsas; que nunca he escuchado algún rumor de que los militares que están en el puesto junto a mi casa, se hayan aprovechado de mujeres...

Que no observó que los soldados hubieran golpeado a las muchachas, ya que entonces lo hubiera manifestado a la autoridad, que no ha sido asesorado por nadie para lo que está diciendo, que tampoco ha sido amenazado, ni tampoco le han dado dinero para que declare como lo hace, que en ese día no estaba tomado...[sic]

Ídem, pág. 4.

14 El Estado sostiene:

Es incomprensible que finquen acusaciones en contra de instituciones verticales y de limpia trayectoria histórica como el Ejército Mexicano, sin más prueba que rumores que sólo producen inseguridad jurídica y el más oprobioso ataque a los organismos responsables de la Seguridad Nacional, que fueron llevados a la zona de conflicto, con el único propósito de cumplir su deber, su misión constitucional, de salvaguardar la Seguridad Interior de la Nación, dentro del régimen del estado de derecho y tutela de los derechos humanos que impera en el Estado Mexicano.

Ídem, págs. 26 y 27.

chos de libertad y seguridad personal no implican de modo alguno una limitación de la actividad legítima de los órganos de seguridad pública del Estado. La prohibición de detenciones arbitrarias constituye justamente un resguardo esencial para la seguridad ciudadana, en la medida en que impide que los mecanismos legales creados para defender la seguridad de todos los habitantes, se utilicen con fines violatorios.

**23.** El análisis de la compatibilidad de una privación de libertad con las normas de los párrafos 2 y 3 del artículo 7 de la Convención Americana debe efectuarse siguiendo tres pasos. El primero de ellos consiste en la determinación de la legalidad de la detención en sentido material y formal, a cuyo efecto se debe constatar si es compatible con la legislación interna del Estado en cuestión. El segundo paso se cumple mediante el análisis de dichas normas internas a la luz de las garantías establecidas en la Convención Americana, a fin de establecer si aquéllas son arbitrarias. Finalmente, ante una detención que cumpla los requisitos de una norma de derecho interno compatible con la Convención Americana, corresponde determinar si la aplicación de la ley al caso concreto ha sido arbitraria.

**24.** En el presente caso, el Estado mexicano ha suministrado información de carácter general encaminada a justificar la presencia de las fuerzas armadas en Chiapas, pero se ha abstenido de citar la norma específica de derecho interno que autorizaba a los militares a detener a civiles. El Estado no aclara la relevancia que tiene la decisión de la Suprema Corte de Justicia acerca de la integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública, respecto a los alegatos y hechos concretos aquí analizados. La Comisión estima que dicho Estado no ha cumplido con su obligación de suministrar elementos de descargo respecto al alegato específico sobre la ilegalidad de la detención.

**25.** La información disponible en el expediente revela que las cuatro mujeres fueron privadas de su libertad mientras se hallaban circulando por la vía pública. La detención fue efectuada por soldados armados en un retén militar en Altamirano, Chiapas, en la zona de conflicto, pocos meses después de la rebelión del EZLN. Con posterioridad, las cuatro mujeres fueron llevadas y retenidas contra su voluntad.

**26.** La Comisión Interamericana observa que, a partir de la rebelión armada del EZLN en enero de 1994, el Estado mexicano no tomó en momento algunas medidas de suspensión de garantías en el estado de Chiapas con arreglo al artículo 27 de

la Convención Americana.<sup>15</sup> Por lo tanto, resulta plenamente aplicable al presente caso el artículo 7 del instrumento internacional citado. En relación con el primer paso de análisis referido, los hechos del expediente demuestran que las cuatro mujeres fueron privadas de su libertad sin expresión de causa, sin que mediara orden de autoridad competente, lo cual constituye una abierta violación de las garantías establecidas en la Convención Americana.

**27.** Al no superar este caso el primero de los tres pasos del análisis referido *supra*, la CIDH concluye que el Estado mexicano es responsable por la violación del derecho a la libertad y seguridad personal protegido por la Convención Americana en perjuicio de Ana, Beatriz y Celia González Pérez y de Delia Pérez de González.

#### B. DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y A LA PROTECCIÓN DE LA HONRA Y DE LA DIGNIDAD (ARTÍCULOS 5 Y 11 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA)

**28.** Corresponde ahora analizar los elementos referentes a lo que aconteció en el cuarto cerrado, próximo al retén donde fueron detenidas las hermanas tzeltales en Chiapas, a la luz de las disposiciones aplicables de la Convención Americana.

**29.** Los denunciantes alegan que las tres hermanas fueron golpeadas y abusadas físicamente mientras se hallaban en poder de los militares que las detuvieron, con el fin de que confesaran su pertenencia al EZLN. Asimismo, alegan que las tres hermanas fueron violadas reiteradas veces por la mayor parte de los militares que las retuvieron en el cuarto de madera referido, mientras los demás observaban. Antes de dejarlas ir, conforme a los peticionarios, las amenazaron de muerte si denunciaban lo acontecido.

---

<sup>15</sup> El artículo 27(1) de la Convención Americana establece:

En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

El siguiente párrafo de la disposición citada enumera los derechos que no pueden ser suspendidos en tales situaciones, entre los cuales están incluidos los derechos a la integridad personal y a las garantías judiciales. Finalmente, el artículo 27 establece el mecanismo que debe seguirse para la suspensión de las garantías, consistente en la información inmediata a los demás Estados partes en la Convención Americana, por conducto del Secretario General de la OEA, “de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión”.

**30.** La denuncia presentada por las víctimas y sus representantes a la oficina de la PGR en Chiapas el 30 de agosto de 1994 contiene información acerca de los hechos. La versión de la mayor de las hermanas González Pérez se transcribe a continuación:

Entre dos soldados me agarraron, uno me tiró al suelo y me detuvo que yo traté de defendernos con las manos y a mordidas, sin embargo eran bastantes los soldados que me estaban agarrando igual a mis hermanas y como no nos dejábamos, ellos continuaron golpeándome y a mis hermanas también, cada vez más hasta yo no poder defenderme.

Vi al mismo tiempo cómo a mis otras dos hermanas [Beatriz y Celia] las acostaron en el suelo cerca de mí, y por lo menos dos soldados jalaban a [Beatriz] pero no vi bien cuántos jalaban a [Celia]. También un soldado nos dijo nos darían pastillas para no tener hijos.

El primero que me agredió fue un soldado alto, gordo, moreno, de bigote, joven, el cual se me puso sobre mí mientras otro me sujetaba y me bajaron y quitaron mi pantalón y mi ropa interior obligándome a abrir las piernas y metiéndome su yath (pene) dentro de mi l'u (vagina).

Sentí mucho dolor muy fuerte, sintiendo que me moría y luego ya no supe qué pasó, después cuando volví, vi a otro soldado sobre mí y traté de gritar pero me puso un pañuelo en la boca, y me tapó los ojos con un paliacate, este soldado era más joven que el primero y más delgado.

Mientras estaban encima de nosotras se reían y decían cosas como: qué sabrosas están las zapatistas y qué bueno era que nos aprovecharan, recuerdo que mis hermanas gritaban mucho, no decían cosa sólo gritos y a veces gritaban “suéltennos”.<sup>16</sup>

**31.** La segunda de las hermanas González Pérez igualmente dio su versión de los hechos acontecidos el 4 de julio de 1994:

Recuerdo que los soldados que me agarraron y el que me usó eran delgados, morenos, altos y parecían indígenas. Así también me acuerdo de los gritos de mis hermanas y haber visto a [Ana] en la cama con otros soldados y estaban cerca de mí a un lado y adelante, pero no podía ver qué pasaba, sólo oía sus gritos y los de mi hermana [Celia], dos soldados agarraban a [Ana] y otro a [Celia]...

Contamos como 10 soldados cuando nos metieron a la casa, pero luego unos salieron y cuando gritamos pidiendo ayuda escuchamos que estos soldados se peleaban entre sí para poder usarnos primero...

<sup>16</sup> Declaración de Ana González Pérez, Párr. 19 a 24, Averiguación Previa N° 64/94 de la PGR.

Nosotras llorábamos y nos quejábamos de los golpes y de lo que nos habían hecho, luego que ya salimos pudimos ver a nuestra madre y también empezó a llorar, ya que ella había escuchado nuestros gritos desde afuera en donde la tenían. Ella, igual que nosotros, no habla castilla, yo entiendo un poco de castilla pero no puedo hablarlo.<sup>17</sup>

**32.** La Comisión se referirá ahora a los hechos relatados por los peticionarios y sustentados en documentos que no fueron controvertidos por el Estado mexicano. La CIDH tiene como cierto que el 29 de junio de 1994, la Dra. Guadalupe Peña Millán, profesional médica certificada, practicó un examen médico ginecológico a cada una de las tres hermanas y constató que persistían las huellas de la violación, a más de 20 días de los hechos denunciados. Dicha prueba médica se acompañó a la denuncia formulada el 30 de junio de 1994 a la oficina de la PGR en San Cristóbal de las Casas, Chiapas. El 30 de agosto de 1994, Ana y Beatriz González Pérez ratificaron y ampliaron su denuncia ante dicha autoridad dentro de la Averiguación Previa 64/94 que se había iniciado con base en la denuncia.

**33.** El informe médico no controvertido por el Estado mexicano está fechado el 29 de junio de 1994, y lleva la firma de la doctora Guadalupe Peña Millán, quien se identifica con el título y cédula profesional N. 1182409 debidamente registrados y manifiesta que “queda en disposición de realizar cualquier aclaración”. El informe médico describe detalladamente el examen practicado a las tres hermanas, así como las circunstancias del mismo. En tal sentido, la Dra. Peña Millán explica que las mujeres “simultáneamente pasaron primero a recibir apoyo emocional y tres horas después fueron canalizadas al consultorio médico; apoyadas por una traductora, se les explicaron las razones por las que se debía hacer la revisión médica, y si deseaban que se les realizara, describiendo detalladamente en qué consistiría la misma, y recibiendo respuesta afirmativa”.

**34.** Ana González Pérez, de 20 años de edad, indicó durante el examen médico que tenía dolor de estómago y náusea, y la ginecóloga destacó que se hallaba “ubicada en tiempo, persona y espacio, deambulando lento, complexión media, hipotrófica (masa muscular disminuida), con los ojos llorosos, con tranquilidad aparente y cooperadora al interrogatorio”. El certificado médico destaca que la mujer “habla con tono de voz bajo, accede a la revisión general con resistencia a la ginecológica, no

---

17 Declaración de Beatriz González Pérez, Párr. 3, 5 y 7, Averiguación Previa N° 64/94 de la PGR.

se encuentran datos patológicos visibles; al colocarse en posición ginecológica, se encuentra temerosa, nuevamente se le explica que no se hará daño, que sólo se la revisará y se tomará una muestra, acepta pero inicia con un temblor fino de ambas piernas”. El resultado del examen realizado a Ana González Pérez se expone en los siguientes términos:

Se encuentra resistencia muscular leve (suficiente para dificultar la revisión); labios mayores cubriendo a menores, con maniobra de las riendas, se encuentra himen desgarrado, con bordes rojos, edematizados (hinchados), eritema de grado ++ con antigüedad mayor a los 15 días cicatrizado al 90% con carúnculas mirtiformes en número no menor de tres, edematizadas en grado de ++ (enrojecimiento por irritación en zona genital moderado al momento de la revisión), con salida de secreción blanquecina de la cual se toma muestra.

**35.** Beatriz González Pérez, de 18 años de edad, reveló durante el examen “nerviosismo aparente, fases de tristeza, temerosa, pero cooperadora al interrogatorio (realizado bajo cuestionario similar al anterior)”. La exploración ginecológica es descrita por la médica Peña Millán:

Con resistencia muscular, con pena, angustia, temor, se suspendía la exploración para platicar con ella y darle confianza y apoyo, finalmente y a pesar de la resistencia muscular moderada, se observó: labios mayores cubriendo a menores, se aprecia una carúncula mirtiforme que sale de la vulva, con maniobra de las riendas se encuentra himen desgarrado, eritema en vulva en grado +++, el resto de carúnculas mirtiforme eritematosas en grado +++ sin salida de secreción...en la cara interna del labio menor y a nivel de horquilla de lado derecho se aprecian dos lesiones en forma de placas eritematosas con un halo blanquecino. Se toma una muestra general de vagina con isopo, no siendo posible tomar muestra de estas placas, y se concluye la revisión.

**36.** Celia González Pérez, de 16 años, demostró mucho temor y angustia durante el examen:

Su frecuencia respiratoria aumenta, en ese momento la tranquilizamos, al encontrarse en posición ginecológica se llevó las manos al rostro y se cubrió con ambas manos, se encontró al borde del llanto y por un momento presentó movimientos involuntarios (convulsiones) mientras su frecuencia respiratoria y cardíaca aumentaba; durante este tiempo no se había inicia-

do la revisión. Con resistencia muscular durante todo el tiempo; fue muy difícil la evaluación del área genital y solamente se obtienen los siguientes datos: labios mayores cubriendo a labios menores, con salida de secreción blanquecina escasa. En vulva presente eritema grado +++++, presenta por lo menos 5 lesiones dermoepidérmicas lineales en ambos glúteos (dos en el derecho y tres en el izquierdo) compatibles con rasguños, con costa hemática de antigüedad mayor a 15 días en descamación. Al término de la revisión presenta crisis depresiva intensa, con llanto espontáneo e incontenible, se canaliza nuevamente al área de apoyo emocional.

**37.** La ginecóloga finaliza su certificado médico con las siguientes conclusiones:

Es importante mencionar que las tres mujeres se encuentran emocionalmente muy deterioradas, y al realizar el examen ginecológico se revivió el trauma durando la consulta de cada una más de 45 minutos en promedio. Además de los datos antes mencionados, se obtienen muestras de laboratorio para realizar exámenes o prevenir enfermedades de transmisión sexual... Se prescribió antibiótico del tipo penicilina como tratamiento profiláctico de enfermedades venéreas (tratamiento preventivo). Durante el seguimiento es necesario realizar V.D.R.L. y VIH, ya que se desconocen las prácticas sexuales de los agresores y no fue posible por negativa de las tres mujeres tomar muestra de sangre, al momento de la revisión se descarta posible embarazo. Además de lo anterior se prescribe tratamiento psicológico para recuperación emocional, antes de cualquier otra consulta médica, de laboratorio o diligencias del orden legal. Se requiere consulta subsecuente para seguimiento médico en por lo menos 8 días, y tres semanas para la toma de muestras.

**38.** La CIDH considera que el documento arriba resumido contiene información precisa, con detalles específicos, que revelan un examen profesional detallado de las tres víctimas en este caso. La prueba médica fue presentada en tiempo y forma, a pesar de lo cual no fue disputada —ni siquiera considerada— en el marco de un procedimiento ajustado a derecho en México. Aunque tenía la carga de la prueba en el trámite del caso ante la Comisión Interamericana, el Estado mexicano no cumplió con su obligación de desvirtuar las acusaciones presentadas de manera seria y fundada. La Comisión Interamericana, por lo tanto, asigna valor de plena prueba al certificado médico expedido por la Dra. Guadalupe Peña Millán el 29 de junio de 1994 en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

**39.** La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha definido recientemente una serie de principios que deben tomar en cuenta los profesionales médicos en la investigación de denuncias sobre tortura.<sup>18</sup> De acuerdo a tales principios, la conducta de los médicos debe ajustarse en todo momento “a las normas éticas más estrictas” y contar con el consentimiento de la persona a ser examinada. Los exámenes se desarrollarán conforme a la práctica médica, y “nunca en presencia de agentes de seguridad u otros funcionarios del gobierno”. El “informe fiel” que debe redactar de inmediato el experto médico deberá incluir, como mínimo, los siguientes elementos:

- i) Las circunstancias de la entrevista: el nombre del sujeto y la filiación de todos los presentes en el examen; la fecha y hora exactas; la situación, carácter y domicilio de la institución (incluida la habitación, cuando sea necesario) donde se realizó el examen (por ejemplo, centro de detención, clínica, casa, etc.); las circunstancias del sujeto en el momento del examen (por ejemplo, cualquier coerción que fuera objeto a su llegada o durante el examen, la presencia de fuerzas de seguridad durante el examen, la conducta de las personas que acompañaban al prisionero, posibles amenazas proferidas contra la persona que realizó el examen, etc.); y cualquier otro factor pertinente.
- ii) Historial: exposición detallada de los hechos relatados por el sujeto durante la entrevista, incluidos los presuntos métodos de tortura o malos tratos, el momento en que supuestamente se produjeron los actos de tortura o malos tratos y cualquier síntoma físico o psicológico que afirmara padecer el sujeto.
- iii) Examen físico y psicológico: descripción de todos los resultados obtenidos tras el examen clínico físico y psicológico, incluidas las pruebas de diagnóstico correspondientes y, cuando fuera posible, fotografías en color de todas las lesiones.
- iv) Opinión: interpretación de la relación que pudiera existir entre los síntomas físicos y psicológicos y posibles torturas o malos tratos. Tratamiento médico o psicológico recomendado o necesidad de exámenes posteriores.
- v) Autoría: el informe deberá ir firmado y en él se identificará claramente a las personas que llevaron a cabo el examen.

**40.** El informe médico cuyos parámetros define Naciones Unidas debe tener carácter confidencial y entregarse a la presunta víctima o el representante que la misma designe. Agrega que “el informe también se remitirá por escrito, cuando proceda, a la autoridad encargada de investigar los presuntos actos de tortura o malos tratos”.

---

<sup>18</sup> Naciones Unidas, La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, “Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, Anexo, E/CN.4/RES/2000/43, 20 de abril de 2000.

**41.** El examen médico practicado a las hermanas González Pérez reúne los parámetros establecidos por las Naciones Unidas. En efecto, relata las circunstancias en que tuvo lugar la entrevista con el nivel de detalle necesario, con datos suficientemente precisos y consistentes; se incluye la interpretación de la profesional acerca de los motivos probables de las lesiones constatadas, así como la recomendación del tratamiento respectivo; y se identifica a la médica, quien se pone a disposición para las aclaraciones necesarias.

**42.** La CIDH establece, con base en el informe médico no controvertido debidamente y en los demás elementos de prueba disponibles, que Ana, Beatriz y Celia González Pérez fueron sometidas a un interrogatorio ilegal, en medio de abusos físicos que incluyeron la violación sexual de las tres hermanas. Tales hechos fueron perpetrados el 4 de junio de 1994 en Altamirano, Chiapas, por un grupo de militares mientras las hermanas se hallaban privadas ilegítimamente de su libertad. El contexto en que sucedieron tales hechos conduce igualmente a la conclusión de que fueron cometidos con el fin de amedrentar a las tres mujeres por sus presuntos vínculos con el EZLN. La CIDH establece además que, como consecuencia de la humillación generada por este cuadro de abusos, las hermanas González Pérez y su madre tuvieron que abandonar su lugar de residencia habitual y su comunidad.

**43.** El artículo 5(1) de la Convención Americana establece que “[t]oda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”. El artículo 5(2) del mismo instrumento internacional prohíbe de manera absoluta la tortura y garantiza el respeto a la dignidad humana de las personas privadas de su libertad. La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura define esta práctica aberrante:

Se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

**44.** Asimismo, el artículo 11 de la Convención Americana garantiza a toda persona el derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad, y establece que “nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada,

en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra o reputación”.

**45.** La violación sexual cometida por miembros de las fuerzas de seguridad de un Estado contra integrantes de la población civil constituye en todos los casos una grave violación de los derechos humanos protegidos en los artículos 5 y 11 de la Convención Americana, así como de normas de derecho internacional humanitario. En efecto, en su veredicto final del Caso Celebici, la Corte Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (ICTY, por sus siglas en inglés) sostuvo expresamente que “no cabe duda de que la violación y otras formas de ataque sexual están expresamente prohibidas bajo el derecho internacional”.<sup>19</sup> Por su parte, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer explica que la agresión sexual en el marco de un conflicto armado “a menudo se considera y practica como medio para humillar al adversario” y que “las violaciones en la guerra también han servido para aterrorizar a las poblaciones e inducir a los civiles a huir de sus hogares y aldeas”. Agrega que las consecuencias de la violencia sexual “son devastadoras para las víctimas desde el punto de vista físico, emocional y psicológico”.<sup>20</sup>

**46.** La CIDH recuerda además que la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belém do Pará”) garantiza a toda mujer el derecho a una vida libre de violencia.<sup>21</sup>

19 Caso No. IT-96-21-T, Sentencia, párr. 476, 16 de noviembre de 1998. Tomado de Louis Henkin y otros, *Human Rights*, Foundation Press, New York, 1999, págs. 380 y 381. (traducción no oficial)

20 Naciones Unidas, Informe presentado por la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, de conformidad con la resolución 1997/44 de la Comisión, E/CN.4/1998/54, 26 de enero de 1998, párrs. 13 y 14. Conforme a un artículo reciente publicado por Pace University: El concepto de violación no es particularmente nuevo ni propio de nuestra época. Las mujeres han sido sometidas a varias formas de ataque sexual en épocas de paz como de guerra, desde tiempos inmemoriales. Estos esfuerzos por desmoralizar y humillar al enemigo han aumentado en tiempos recientes, especialmente durante conflictos internos, en los cuales las mujeres son tomadas como objetivo por su afiliación con la oposición...

Samantha I. Ryan, *From the furies of Nanking to the Eumenides of the International Criminal Court: The Evolution of Sexual Assaults as International Crimes*, *Pace International Law Review*, Pace University School of Law, Fall 1999, pág. 447. (traducción no oficial)

21 México firmó la Convención de Belém do Pará el 10 de junio de 1994 (seis días después de la fecha en que se verificaron los hechos de este caso) y depositó el instrumento de ratificación el 12 de noviembre de 1998. El artículo 4 de dicha Convención establece que “toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos”. Se incluyen expresamente entre ellos el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral, el derecho a la libertad y seguridad personales, el derecho a no ser sometida a torturas, el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia, y el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos.

**47.** En el derecho internacional, bajo determinadas circunstancias, la violación constituye además tortura. La CIDH así lo ha afirmado en el caso de una mujer que fue vejada y hostigada por su presunta participación en un grupo armado disidente:

La violación produce un sufrimiento físico y mental en la víctima. Además de la violencia sufrida al momento que se perpetra, las víctimas habitualmente resultan lesionadas o, en algunos casos, aún quedan embarazadas. El hecho de ser objeto de un abuso de esta naturaleza les ocasiona asimismo, un trauma psicológico que resulta, por un lado, del hecho de ser humilladas y victimizadas y por el otro, de sufrir la condena de los miembros de su comunidad, si denuncian los vejámenes de los que fueron objeto.

Raquel Mejía fue violada con el objeto de castigarla personalmente y de intimidarla. Según surge de su testimonio, el individuo que abusó sexualmente de su persona le manifestó que ella también había sido requerida como subversiva, al igual que su esposo...<sup>22</sup>

**48.** El Relator Especial de las Naciones Unidas contra la Tortura ha señalado que la violación es uno de los métodos de tortura física, utilizada en algunos casos para castigar, intimidar y humillar.<sup>23</sup> En términos similares, la Corte Europea de Derechos Humanos determinó:

La violación de una persona detenida por un agente del Estado debe considerarse como una forma especialmente grave y aberrante de tratamiento cruel, dada la facilidad con la cual el agresor puede explotar la vulnerabilidad y el debilitamiento de la resistencia de su víctima. Además, la violación deja profundas huellas psicológicas en la víctima que no pasan con el tiempo como otras formas de violencia física y mental.<sup>24</sup>

**49.** El concepto ha sido desarrollado en los últimos años, particularmente en casos sometidos al conocimiento de la Corte Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia. En el caso Furundžija, este tribunal sostuvo:

Como se ha evidenciado en la jurisprudencia internacional, los informes del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Comité de Naciones Unidas contra la Tortura, los del Relator Especial de los pronunciamientos públicos del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, esta

22 CIDH, Informe 5/96 citado *supra*, págs. 199 y 200.

23 Naciones Unidas, E./CN.4/1986/15, Párr. 119 y 431.

24 Corte Europea de Derechos Humanos, Aydin Vs. Turquía, (57/1996/676/866), Sentencia del 25 de septiembre de 1997, párr. 83. (traducción no oficial)

práctica ignominiosa y cruel puede tomar varias formas. La jurisprudencia internacional y los informes del Relator Especial demuestran un impulso hacia la definición de la violación como tortura cuando se verifica en el marco de la detención e interrogatorio de las personas y, en consecuencia, como una violación del derecho internacional. La violación se utiliza por el propio interrogador o por otras personas asociadas con el interrogatorio de una persona detenida, como medio de castigar, intimidar, coaccionar o humillar a la víctima, o de obtener información, o una confesión de la víctima o de una tercera persona.<sup>25</sup>

**50.** Los hechos aquí establecidos son particularmente graves, ya que una de las mujeres violadas era menor de edad y, en tal carácter, objeto de protección especial de la Convención Americana. Además, la violación se perpetró mientras las tres mujeres estaban detenidas ilegítimamente, pocos meses después de la rebelión armada del EZLN, en medio de un cuadro de hostigamiento a los pobladores considerados “zapatistas” en la zona de influencia de dicho grupo armado disidente.

**51.** Ana, Beatriz y Celia González Pérez fueron sometidas sexualmente contra su voluntad en el marco de un interrogatorio ilegal, llevado a cabo por militares en una zona de conflicto armado, en el cual se las acusaba de colaborar con el EZLN. La Comisión Interamericana, en el contexto del presente caso y del análisis precedente, también tiene por ciertas las amenazas de muerte y de nuevas torturas que profirieron los agresores al dejarlas en libertad, ya que fueron denunciadas y nunca investigadas con arreglo al debido proceso en México. Por la manera en que las atacaron, las acusaciones que les hicieron, y las graves amenazas, es razonable sostener además que los militares quisieron humillar y castigar a las mujeres por su presunta vinculación a los rebeldes.<sup>26</sup>

**52.** La Comisión Interamericana considera que los abusos contra la integridad física, psíquica y moral de las tres hermanas tzeltales cometidos por los agentes del

25 ICTY, *Prosecutor v. Anto Furudzija*, sentencia del 10 de diciembre de 1998, párr. 163. Dicha decisión judicial fue confirmada en la Cámara de Apelaciones del ICTY por la sentencia del 21 de julio de 2000.

26 En tal sentido, el informe de la Relatora Especial indica lo siguiente:

Quizás más que el honor de la víctima, el blanco de la violencia sexual contra las mujeres es lo que se percibe como el honor del enemigo. La agresión sexual se considera y practica como medio para humillar al adversario. La violencia sexual contra la mujer tiene por objeto enrostrar la victoria a los hombres del otro bando, que no han sabido proteger a sus mujeres. Es un mensaje de castración y mutilación al mismo tiempo. Es una batalla entre hombres que se libra en los cuerpos de las mujeres.

Naciones Unidas, E/CN.4/1998/54 citado *supra*, párr. 13.

Estado mexicano constituyen tortura.<sup>27</sup> Asimismo, los hechos aquí establecidos conforman una violación de la vida privada de las cuatro mujeres y de su familia y un ataque ilegal a su honra o reputación, que las llevó a huir de su comunidad en medio del temor, la vergüenza y humillación.

**53.** De acuerdo a la jurisprudencia internacional de derechos humanos, en ciertas circunstancias, la angustia y el sufrimiento impuestos a los familiares directos de las víctimas de violaciones graves de derechos humanos configuran adicionalmente una violación del derecho a la integridad personal de aquéllos.<sup>28</sup> En el presente caso, la CIDH estima que el trato que se dio a Delia Pérez de González, quien tuvo que asistir impotente a la vejación de sus tres hijas por integrantes de las fuerzas armadas mexicanas y luego compartir con ellas el ostracismo de su comunidad, constituye una humillación y degradación violatoria del derecho a la integridad personal que le garantiza la Convención Americana.

**54.** La Comisión Interamericana concluye, con base en los hechos probados y los argumentos de derecho arriba expuestos, que el Estado mexicano es responsable por la violación de los artículos 5 y 11 de la Convención Americana en perjuicio de Ana, Beatriz y Celia González Pérez, y de Delia Pérez de González.

### C. DERECHOS DEL NIÑO (ARTÍCULO 19 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA)

**55.** Los peticionarios alegan que los hechos establecidos en el presente caso caracterizan una violación de los derechos del niño protegidos la Convención Americana. El Estado no se refirió de manera específica a este alegato.

<sup>27</sup> En una reciente decisión, la Corte Interamericana explica:

Según las normas internacionales de protección, la tortura no solamente puede ser perpetrada mediante el ejercicio de la violencia física, sino también a través de actos que produzcan en la víctima un sufrimiento físico, psíquico o moral agudo. Tanto la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes como la Convención Interamericana sobre el mismo tema, se refieren a esa posibilidad. Por otra parte, al consagrar en términos positivos el derecho a la integridad personal, el último de esos dos instrumentos hace referencia expresa a la integridad psíquica y moral de la persona.

Corte IDH, Caso Cantoral Benavides, Sentencia de 18 de agosto de 2000, párrs. 100 y 101.

<sup>28</sup> La Corte Interamericana estableció en el caso de los “niños de la calle” de Guatemala que las víctimas habían sido secuestradas, torturadas y asesinadas por agentes del Estado, quienes además abandonaron los cuerpos vejados a la intemperie. El tribunal determinó, en consecuencia, que “el tratamiento que se dio a los restos de las víctimas, que eran sagrados para sus deudos y, en particular, para sus madres, constituyó para éstas un trato cruel e inhumano”. Corte IDH, Caso Villagrán Morales y otros citado *supra*, párr. 174. La Corte Interamericana cita en la decisión su propio precedente del Caso Blake (Sentencia de 24 de enero de 1998, párr. 115) y otras decisiones de la Corte Europea de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

**56.** El artículo 19 de la Convención Americana garantiza a todo niño “el derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”. La Corte Interamericana ha determinado que “tanto la Convención Americana como la Convención sobre los Derechos del Niño forman parte de un muy comprensivo *corpus juris* internacional de protección de los niños” que sirve para “fijar el contenido y los alcances de la disposición general contenida en el artículo 19 de la Convención Americana”.<sup>29</sup>

**57.** La Convención sobre los Derechos del Niño estaba vigente en México en la fecha en que ocurrieron los hechos de este caso.<sup>30</sup> Dicho instrumento establece en su artículo 2:

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.
2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

**58.** El instrumento citado dispone asimismo, que “ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación” y que “el niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques” (artículo 16). Los Estados partes en la Convención sobre Derechos del Niño se comprometen a velar porque ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; que no sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente y, en todo caso, que “sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad”; y que, conforme a las obligaciones de derecho internacional humanitario, “los Estados Partes adoptarán todas las medi-

<sup>29</sup> Corte IDH, Caso Villagrán Morales citado *supra*, párrs. 194 y 196.

<sup>30</sup> México depositó el instrumento de ratificación de la Convención de los Derechos del Niño el 21 de septiembre de 1990.

das posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado” (artículo 37).

**59.** El Comité de Derechos del Niño recomendó al Estado mexicano que “intensifique su acción contra toda violencia que se traduzca en malos tratos de los niños, en particular cuando sea cometida por los miembros de las fuerzas de policía y los servicios de seguridad, así como los militares. El Estado parte debería garantizar que los casos de delitos cometidos contra niños por los miembros de las fuerzas armadas o la policía sean juzgados ante tribunales civiles”.<sup>31</sup>

**60.** Celia González Pérez tenía 16 años en el momento en que se perpetraron los hechos establecidos en el presente informe. La Comisión Interamericana considera que la detención ilegal, seguida de los abusos físicos y de la violación sexual de la adolescente, así como la subsiguiente impunidad de los responsables que persiste hasta la fecha, constituyen una clara violación del deber del Estado mexicano de otorgarle la protección especial que le garantizan la Convención Americana y los demás instrumentos internacionales aplicables.

**61.** En consecuencia de lo anterior, la CIDH determina que el Estado mexicano tiene responsabilidad internacional por la violación en perjuicio de Celia González Pérez del artículo 19 de la Convención Americana, en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar los derechos, prevista en el artículo 1(1) de dicho instrumento internacional.

#### D. DERECHO A LAS GARANTÍAS JUDICIALES Y A LA PROTECCIÓN JUDICIAL EFECTIVA (ARTÍCULOS 8 Y 25 DE LA CONVENCION AMERICANA) EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS HECHOS DE TORTURA (ARTÍCULOS 6 Y 8 DE LA CONVENCION INTERAMERICANA PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA)

**62.** Los peticionarios sostienen que cumplieron con el requisito de interponer los recursos internos idóneos disponibles en México para solucionar la situación denunciada, y que la cesión de competencia a favor de las autoridades militares fue una violación de la propia Constitución mexicana, así como del deber de investigar los hechos violatorios. Al respecto, los peticionarios expresan:

---

<sup>31</sup> Naciones Unidas, Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: México, CRC/C/15/Add.13, 7 de febrero de 1994, párr. 17. El Comité recomendó igualmente a las autoridades de dicho Estado la asignación de recursos para la infancia, “en particular para los niños que viven o trabajan en las calles, a los niños pertenecientes a grupos minoritarios o comunidades indígenas y a otros niños en situación vulnerable” (párr. 16).

A partir de la cesión de competencia a la jurisdicción militar en septiembre de 1994, no hubo ningún avance sustancial en las investigaciones, a pesar que la instancia del fuero civil ordenara a la Procuraduría militar que continuara con la dicha investigación. Desde febrero de 1996 el caso se encuentra archivado, lo cual consiste en una violación al deber de investigar.

El hecho de que la legislación mexicana señale que la jurisdicción militar conocerá de los delitos comunes cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo, sumado a la defensa que hace el gobierno para que la justicia militar conozca del presente caso, hacen suponer que la detención, tortura y violación de las ofendidas fueron actos de servicio o derivados del mismo.<sup>32</sup>

**63.** Las víctimas en el presente caso denunciaron a la Procuraduría General de la República los hechos de tortura y violación que habrían ocurrido durante dicha detención ilegal, que constituyen delitos graves en México, además de caracterizar violaciones de derechos humanos garantizados por la Convención Americana. La denuncia, que se acompañó con un certificado expedido por una ginecóloga, fue ratificada y ampliada ante la PGR por Ana y Beatriz González Pérez.<sup>33</sup>

**64.** Los peticionarios agregan que dicho examen médico “indica que existió cópula en el momento en que se denuncia fueron ejecutadas las violaciones en forma tumultuaria” lo cual se sustenta con “la declaración de por lo menos siete soldados que corroboran el dicho de las víctimas, ya que aceptan explícita y tácitamente haber ejercido violencia contra las hermanas y su familia”.<sup>34</sup>

**65.** El 2 de septiembre de 1994, la PGR decidió remitir la Averiguación Previa 64/94 a la Procuraduría General de Justicia Militar “por incompetencia en razón de la materia”. La representante de las hermanas González Pérez en México se opuso a la aplicación del fuero militar por considerar que “en este caso el fuero militar es sinónimo de privilegio, de impunidad e imparcialidad, ya que tendrían que someterse a un aparato judicial militar, luego de haber sido agredidas sexualmente

32 Comunicación de los peticionarios del 27 de mayo de 1999, pág. 4.

33 El caso fue igualmente documentado por Amnistía Internacional en un informe sobre México, bajo el título “Tres hermanas tzeltales violadas por soldados mexicanos en Chiapas”. Dicho informe refleja la denuncia según la cual “los soldados golpearon a las mujeres con sus armas y las patearon para obtener información... luego fueron violadas por unos 10 soldados antes de ser liberadas, sin acusación alguna, el mismo día”. Amnistía Internacional, Superando el temor: Violaciones de derechos humanos contra las mujeres en México, AMR 41/009/1996, 3 de marzo de 1996. (traducción no oficial)

34 Comunicación de los peticionarios de 27 de mayo de 1999, pág. 8.

por elementos del mismo grupo”. Como prueba de la parcialidad de la justicia militar en este caso citan el Boletín N° 38 emitido el 3 de julio por la Secretaría de la Defensa Nacional (“SEDENA”), en el cual dicha autoridad “rechaza enérgicamente las falsas imputaciones hechas a personal militar, reservándose el derecho de proceder legalmente en contra de las personas o instituciones que difamen a nuestra institución”.<sup>35</sup>

**66.** El Estado realiza un detallado análisis de la averiguación previa militar, que incluye las declaraciones de varias personas, coincidentes en cuanto a la buena conducta de los uniformados y en la negativa de que los hechos hubieran sucedido. Describe las actuaciones del Procurador General de Justicia Militar en estos términos:

Recabó la ampliación de las declaraciones de los civiles que presenciaron los hechos, quienes en síntesis manifestaron que en ningún momento hubo maltrato de obra o de palabra por parte del personal militar en contra de las supuestas agraviadas, mucho menos ataque sexual alguno. Recabó la ampliación de las declaraciones del personal militar involucrado, ante la presencia de su respectivo defensor de oficio, quien ofreció las pruebas de confrontación y careos, entre sus defendidos y las supuestas ofendidas, prueba que no fue posible desahogar por la inasistencia de las supuestas agraviadas, contándose con personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como observadores en la práctica de las diligencias practicadas, a petición de la Fiscal Militar, así como con peritos traductores del Instituto Nacional Indigenista, médicos legistas con especialidad en ginecología, todos ellos civiles y de la jurisdicción. Citó a la Licenciada Martha Guadalupe Figueroa Mier y al Sr. Roger Maldonado Baqueiro, (énfasis en el original) supuestos representantes legales de las ofendidas, compareciendo únicamente la citada en primer término, notablemente molesta, altanera e intimidante, pero con extremo nerviosismo (sic). En razón de lo anterior, el Jefe de Averigua-

---

35 Comunicación de los peticionarios de 16 de enero de 1996. En la misma, mencionan que:

El General Brigadier Procurador Mario Guillermo Fromow, responsable del ejercicio de la acción penal en el fuero militar, en oficio dirigido a la Lic. Mercedes Barquet del Colegio de México, A.C., el 1o. de agosto de 1994 al darle información sobre este caso le indica que se han girado citatorios a las víctimas para que comparezcan a declarar ante la autoridad militar por intermedio de las autoridades civiles. En el mismo oficio, demostrando el total desconocimiento del caso, confunde los nombres de las víctimas por otros completamente distintos. Sorprendentemente alega que no existe denuncia alguna para luego destacar que “en la Averiguación Previa que se practica para investigar los hechos que se hicieron del conocimiento de la opinión pública no existe denuncia alguna de los mismos, así tampoco se encuentran probados y por lo tanto hasta el momento no se acreditan los elementos de algún tipo penal ni mucho menos la probable responsabilidad de Elemento Militar Alguno”. (sic)

ciones Previas de Justicia Militar concluyó que la imputación en contra del personal militar es total y manifiestamente falsa.<sup>36</sup>

**67.** El análisis del Estado prosigue con el título denominado “Consideraciones sobre la competencia del fuero de guerra para conocer de los hechos”. Bajo dicho título, el Estado indica que “la existencia del Fuero de Guerra obedece a la naturaleza misma del Instituto Armado y a su peculiar modo de vida”, y explica que los supuestos que hacen procedente la intervención de dicho fuero son los siguientes: que el autor de la violación a la ley sea miembro de las fuerzas armadas; que el militar esté en servicio o realizando actos relativos al mismo; y que la infracción a la ley sea en contra de la disciplina militar. Luego el Estado los aplica al caso bajo estudio:

Respecto al primer supuesto, se considera que no existe problema alguno, ya que los propios reclamantes aceptan expresamente que los sujetos activos del hecho delictivo son miembros de las Fuerzas Armadas.

En cuanto al segundo de ellos, referente a que el sujeto activo esté de servicio o ejecutando actos relativos o relacionados a éste, debe entenderse por servicio todo acto que ejecutan los militares, en forma aislada o colectiva, en cumplimiento de órdenes que reciban en el desempeño de las funciones que les competen según su categoría y de acuerdo con las leyes, reglamentos y disposiciones del Ejército, artículo 37 Reglamento para el Servicio Interior de los Cuerpos de Tropa.

En lo relativo al tercer elemento, que la infracción a la ley o delitos en contra de la disciplina militar, al respecto el Código de Justicia Militar es muy explícito, al establecer en su artículo 57, lo siguiente: ...Son delitos contra la disciplina militar (...) II. Los del orden común o federal cuando haya concurrido cualquiera de las circunstancias que enseguida se expresan: a) Que fueran cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo (énfasis en el original).<sup>37</sup>

**68.** Concluye el Estado que el presente caso “se fundamenta en supuestos vagos e indicios, pero no en prueba plena alguna, señalándose como principal indicio, una nota periodística y una denuncia presentada ante autoridad incompetente”.

---

<sup>36</sup> Ídem, pág. 3.

<sup>37</sup> Ídem, págs. 10 y 11.

**69.** El Estado mexicano no ha controvertido la presentación de la denuncia en México, ni la prueba médica que acompañaron a la misma las víctimas. La Comisión Interamericana observa que, ante la seria evidencia presentada a las autoridades, el Estado mexicano estaba en la obligación de emprender una investigación expedita, imparcial y efectiva, de acuerdo a los parámetros que le imponen su propia legislación interna y las obligaciones internacionales libremente asumidas. La información disponible en el expediente de este caso revela que las autoridades de la Procuraduría General de la República cedieron su competencia a favor de la Procuraduría General de Justicia Militar, que a su vez ignoró por completo la evidencia presentada por las víctimas y volvió a convocarlas para que se sometieran a un nuevo examen ginecológico. Finalmente, ante la negativa de las víctimas de comparecer a realizarse un nuevo examen dentro de la investigación militar,<sup>38</sup> la PGJM archivó el caso en septiembre de 1995 basada en los testimonios de los pobladores del lugar, en la “falta de interés jurídico por parte de las ofendidas y su representante” y porque “no se acreditan elementos de tipo penal alguno ni la probable responsabilidad de elementos militares”.

**70.** Respecto a la supuesta falta de interés de los representantes de las víctimas, que alega el Estado, CEJIL sostiene que se practicó un examen médico inmediatamente después de los hechos, que fue presentado ante la Procuraduría General de la República y luego ratificado con la declaración de las víctimas. Con base en dichos antecedentes, los peticionarios alegan que hay pruebas de los hechos violatorios, y que

---

38 En tal sentido, los peticionarios afirman:

Es inaceptable la pretensión que estas mujeres, que habían pasado semejante experiencia de tortura, ante miembros de esa institución, iban a sentirse seguras declarando (por tercera vez) ante este organismo. En reiteradas ocasiones los peticionarios hicieron de conocimiento a la Fiscalía civil el temor y el trauma de las víctimas que les dificultaba incluso trasladarse al fuero civil, por tener que verse obligadas a atravesar retenes militares, lo cual hizo imposible que se presentaran ante la autoridad militar a declarar.

Cabe notar que las víctimas debido a la naturaleza del caso es lógico que estuviesen aterradas de presentarse ante el organismo castrense. Más aún cuando los órganos involucrados --en este caso el Ejército-- pasan a ser los encargados de dirigir las investigaciones. No era obligación de las víctimas, quienes ya habían prestado su declaración ante el fuero competente, prestarse otra vez a esa tortura psicológica que implicaría un nuevo interrogatorio y la humillación de un nuevo examen ginecológico, más aún ante el organismo que representa a los responsables de la tortura, detención ilegal y violación de las ofendidas. Lo anterior implica una violación y agresión igual o más grave que la sufrida el 4 de junio de 1994, por lo que no puede ser válida la propuesta del Ejército de reiniciar ellos la investigación, desestimando las ya hechas por el Ministerio público Federal. Más aún si ellos cuentan con testimonio de los propios soldados que “interrogaron” a las ofendidas y aceptan haber estado en tiempo, contexto y oportunidad para cometer la agresión. Básicamente lo único que no aceptan en su testimonio, es haberlas violado, pero aceptan haberlas detenido, interrogado y otros hechos, que incluso por su contradicción permiten suponer que las declarantes dicen la verdad y los soldados mienten. Sin embargo todo ello se desestimó y nunca se procesó a ninguno de ellos. Comunicación de los peticionarios del 27 de mayo de 1999, Págs. 5 y 6.

la falta de respuesta se debió a la dificultad en localizar a las mujeres ya que, como consecuencia de los hechos, se vieron obligadas a abandonar sus comunidades y sus familias, y que fueron repudiadas conforme a la cultura indígena.

**71.** El Estado mexicano afirma, por su parte, que la investigación de los hechos correspondía, de acuerdo a la legislación mexicana, a la PGJM por los alegatos de abuso de autoridad que habrían cometido los militares.<sup>39</sup> Agrega que la Oficina de Quejas y Atención a la Ciudadanía realizó una investigación con base en el artículo publicado en el periódico *La Jornada* el 17 de junio de 1994, e informó a la SEDENA acerca de las declaraciones de varias personas respecto a los hechos. Sostiene además que la autoridad militar ordenó el 25 de junio de 1994 una investigación “a efecto de determinar si con motivo de los hechos de referencia hubo infracción a la disciplina militar”.<sup>40</sup>

**72.** La Comisión Interamericana debe determinar si la actividad emprendida por los órganos jurisdiccionales del Estado mexicano en el presente caso satisface las normas de derechos humanos que garantizan la tutela judicial efectiva. El artículo 8(1) de la Convención Americana garantiza a toda persona el derecho “a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial” para la determinación de sus derechos y obligaciones de cualquier carácter.

**73.** Dicha norma se armoniza con el artículo 25 de la Convención Americana, que dispone:

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

---

39 39 El Estado cuestiona además la demora de los peticionarios en presentar información a la CIDH sobre el caso, y expresa en tal sentido que “un retraso de esta magnitud, bajo ninguna circunstancia puede ser justificable, especialmente tratándose de hechos como los que se alegan”. Comunicación del Estado del 14 de julio de 1999, pág. 1. Agrega que “la propia CNDH...determinó dar por concluido el expediente respectivo a raíz precisamente de la inactividad y falta de cooperación de los denunciantes”, pero a pesar de ello “reitera su voluntad de continuar con las investigaciones si los peticionarios estuvieran dispuestos a cooperar con las autoridades”.

40 El Estado agrega al respecto:

El 2 de julio de 1994, la Secretaría de la Defensa Nacional informó a la opinión pública, mediante boletín de prensa número 38, que como resultado de la investigación realizada –en torno a la supuesta violación de 3 indígenas Tzeltales por personal militar– se había desprendido que tal imputación era completamente falsa y que no hubo infracción a la Disciplina Militar, de conformidad con la Averiguación Previa A5FTA/03/94-E. Comunicación del Estado mexicano del 24 de octubre de 1996, pág. 2.

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.

**74.** La Corte Interamericana ha señalado que, en virtud de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, los Estados partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos y a sustanciarlos conforme a las reglas del debido proceso legal. Ello debe darse dentro de la obligación general que tienen los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción.<sup>41</sup>

**75.** La violación sexual es un acto aberrante, que por sus propias características requiere de medios de prueba distintos a los de otros delitos. Debe evitarse que la víctima sufra una nueva humillación o que reviva los hechos al tener que someter las partes más privadas de su cuerpo a un procedimiento de revisión.<sup>42</sup> Por ello, la CIDH es del parecer que las autoridades investigadoras deben evaluar las circunstancias del caso, analizar todos los elementos de prueba disponibles, tales como los testimonios, indicios, presunciones y demás previstos en la ley. En ausencia de otros elementos de prueba, el examen médico debe estar rodeado de todas las garantías de pleno respeto a la dignidad de la persona y consideración por su estado mental y psicológico.

**76.** En el caso de las hermanas González Pérez, se ha visto que el examen había sido practicado debidamente, pero que por una decisión irrazonable y arbitraria de las autoridades mexicanas se omitió considerarlo. El documento que se transcribe

41 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia del 26 de junio de 1987, párr. 91.

42 La Plataforma de Acción de Beijing establece varios objetivos estratégicos y acciones para asegurar la igualdad y combatir la discriminación en materia de Derechos de la Mujer, uno de los cuales es particularmente relevante para este caso: Revisar y enmendar las leyes y procedimientos, según fuera necesario, para eliminar toda discriminación contra las mujeres a fin de asegurar que el derecho criminal de fondo y forma garanticen... que las mujeres denunciantes, víctimas, y/o testigos no sean revictimizadas o discriminadas en la investigación de crímenes.

Naciones Unidas, Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, Plataforma de Acción de la Declaración de Beijing, párr. 232(l).

en el presente informe constituye un elemento de prueba sólido, ciertamente más contundente de lo que habitualmente disponen las víctimas y sus representantes en los casos de violación sexual, por las razones ya explicadas.

**77.** La Corte Europea de Derechos Humanos estableció que cuando una persona presenta una denuncia que caracteriza que ha sido torturada por agentes del Estado, el concepto del recurso efectivo comprende, además del pago de compensación si fuera apropiado, la realización de una investigación que permita la identificación y castigo de los culpables. Al analizar un caso similar al que motiva el presente informe, dicho tribunal agregó:

El requisito de una investigación completa y efectiva de una denuncia en la cual se alega la violación de una persona mientras se hallaba detenida por agentes del Estado implica adicionalmente que la víctima sea examinada, con toda la debida sensibilidad, por profesionales médicos especializados en esta materia y cuya independencia no estuviera circunscripta a las instrucciones emitidas por el Ministerio Público acerca del alcance de la investigación.<sup>43</sup>

**78.** La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha formulado una serie de principios, mencionados *supra*, sobre la manera en que debe conducirse una investigación sobre hechos de tortura. Particularmente relevante para este análisis es el principio que expresa que “los Estados velarán por que se investiguen con prontitud y efectividad las quejas o denuncias de torturas o malos tratos... los investigadores, que serán independientes de los presuntos autores y del organismo al que éstos pertenezcan, serán competentes e imparciales”.<sup>44</sup> Igualmente, cabe recordar que el Proyecto de Declaración sobre la Independencia de la Justicia (conocida como la “Declaración Singhvi”) expresa en el numeral 5(f) que la competencia de los tribunales militares debe estar limitada a los delitos militares.<sup>45</sup>

**79.** En su informe sobre México, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Tortura ha dicho que “el personal militar parece gozar de inmunidad frente a la justicia civil y está protegido en general por la justicia militar... ni la Comisión Nacional de Derechos Humanos ni el Procurador General militar informaron al Relator Especial de que se hubiera enjuiciado a personal militar específico por tor-

<sup>43</sup> Corte Europea, *Aydin Vs. Turquía* citado *supra*, párr. 107.

<sup>44</sup> Naciones Unidas, E/CN.4/2000/L.54 citado *supra*, Principio No. 2.

<sup>45</sup> Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/1998/Add.1. La Comisión de Derechos Humanos de la ONU recomendó en su Resolución 1989/32 que los Estados miembros tuvieran presentes los principios enumerados en dicho documento.

tura”.<sup>46</sup> Con base en su informe, el experto independiente de las Naciones Unidas recomienda que “los delitos graves perpetrados por personal militar contra civiles, en particular la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, deben ser conocidos por la justicia civil, con independencia de que hayan ocurrido en acto de servicio”.<sup>47</sup>

**80.** En este caso, la denuncia planteada en el ámbito interno con el fin de investigar la violación y tortura de las hermanas González Pérez fue trasladada de la jurisdicción ordinaria a la militar.

**81.** La Comisión Interamericana ha sostenido anteriormente que “cuando el Estado permite que las investigaciones las dirijan los órganos potencialmente implicados, la independencia y la imparcialidad se ven claramente comprometidas”, en virtud de lo cual los procedimientos resultan “incapaces de proporcionar la investigación, la información y el remedio supuestamente disponibles” y se verifica una impunidad de facto que “supone la corrosión del imperio de la ley y viola los principios de la Convención Americana”.<sup>48</sup> En particular, la CIDH ha determinado que, en razón de su naturaleza y estructura, la jurisdicción penal militar no satisface los requisitos de independencia e imparcialidad que impone el artículo 8(1) de la Convención Americana.<sup>49</sup> En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana:

46 Naciones Unidas, Cuestión de los derechos humanos de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, y en particular la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Informe del Relator Especial Sr. Nigel Rodley, presentado con arreglo a la Resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, párr. 86.

47 *Idem*, párr. 88.j.

48 CIDH, Informe Anual 1995, Informe N° 10/95 (Caso 10.580. Manuel Stalin Bolaños Quiñonez), Ecuador, párr. 48.

49 La falta de idoneidad de la justicia militar para investigar, juzgar y sancionar casos que involucren violaciones de los derechos humanos ha sido materia de pronunciamientos de la Comisión Interamericana:

El sistema de la justicia penal militar tiene varias características singulares que impiden el acceso a un recurso judicial efectivo e imparcial en esta jurisdicción. En primer lugar, el fuero militar no puede ser siquiera considerado como un verdadero sistema judicial. El sistema de justicia militar no forma parte del Poder Judicial del Estado colombiano. Esta jurisdicción es operada por las fuerzas de la seguridad pública y, en tal sentido, queda comprendida dentro del Poder Ejecutivo. Quienes toman las decisiones no son jueces de la carrera judicial y la Fiscalía General no cumple su papel acusatorio en el sistema de la justicia militar.

CIDH, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia (1999), págs. 175 a 186. En el mismo sentido, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado:

Para que un delito se ubique dentro de la competencia del sistema de justicia penal militar, debe haber un claro vínculo desde el comienzo entre el delito y las actividades del servicio militar. Es decir, el acto punible debe darse como un exceso o abuso de poder que ocurra en el ámbito de una actividad directamente vinculada a la función propia de las fuerzas armadas. El vínculo entre el acto criminal y la actividad relacionada con el servicio militar se rompe cuando el delito es extremadamente grave, tal es el caso de delitos contra el género humano. En estas circunstancias, el caso deberá ser remitido al sistema de justicia civil.

Corte Constitucional de Colombia, Decisión C-358 del 5 de agosto de 1997.

En un Estado democrático de Derecho la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados con la función que la ley asigna a las fuerzas militares. Así, debe estar excluido del ámbito de la jurisdicción militar el juzgamiento de civiles y sólo debe juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.<sup>50</sup>

**82.** Los abusos cometidos por los integrantes de las Fuerzas Armadas que privaron de su libertad a las cuatro víctimas y violaron a las hermanas González Pérez, una de ellas menor de edad en el momento de los hechos, no pueden de manera alguna considerarse hechos que afecten bienes jurídicos vinculados al orden militar. Tampoco se trata este caso de excesos cometidos mientras los militares cumplían con las funciones legítimas que les encomienda la legislación mexicana pues, como se ha visto, fue una cadena de hechos violatorios que se inició con la detención arbitraria de las cuatro mujeres. Es decir, ni siquiera se presenta alguna conexión a una actividad propia de las fuerzas armadas que podría justificar la intervención de la justicia militar si, contrariamente a lo sucedido en el presente caso, no hubiera elementos probatorios de delitos comunes que constituyen violaciones de derechos humanos. La Comisión Interamericana enfatiza que la tortura está prohibida de manera categórica en todas sus formas por el derecho internacional,<sup>51</sup> por lo cual la investigación de los hechos de este caso en el ámbito de la jurisdicción militar es absolutamente inapropiada.

**83.** La Convención Americana impone a los Estados la obligación de prevenir, investigar, identificar y sancionar a los autores y encubridores de violaciones de los derechos humanos. Según ha señalado la Corte Interamericana:

El artículo 25 con relación al artículo 1.1 obliga al Estado a garantizar a toda persona el acceso a la administración de justicia y, en particular, a un

---

50 Corte IDH, Caso Durand y Ugarte, Sentencia de 16 de agosto de 2000, párr. 117. El caso se refiere a la desaparición forzada de dos personas acusadas de terrorismo en Perú, que ocurrió en el marco de la recuperación de la penitenciaría de “El Frontón” por las fuerzas militares de dicho país en junio de 1986. La Corte Interamericana estableció en su sentencia que los militares “hicieron un uso desproporcionado de la fuerza que excedió en mucho los límites de su función, lo que provocó la muerte de un gran número de reclusos” y que, en consecuencia, “los actos que llevaron a este desenlace no pueden ser considerados delitos militares, sino delitos comunes, por lo que la investigación y sanción de los mismos debió haber recaído en la justicia ordinaria, independientemente de que los supuestos autores hubieran sido militares o no” (párr. 118).

51 Ver, en tal sentido, Corte IDH, Caso Cantoral Benavides citado *supra*, párrs. 95 a 103.

recurso rápido y sencillo para lograr que los responsables de las violaciones de derechos humanos sean juzgados y para obtener una reparación del daño sufrido. Como ha dicho esta Corte, “el artículo 25 constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”.<sup>52</sup>

**84.** En razón de las obligaciones mencionadas, el Estado tiene el deber de investigar las violaciones de los derechos humanos, juzgar a los responsables, indemnizar a las víctimas y evitar la impunidad. La Corte Interamericana ha señalado al respecto que el Estado debe combatir la impunidad, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones a los derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares.<sup>53</sup>

**85.** En el caso bajo análisis, la Comisión Interamericana considera que el Estado ha incumplido su obligación de garantía conforme al artículo 1(1) de la Convención Americana, que establece la obligación de los Estados partes de garantizar el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en dicho instrumento a las personas bajo su jurisdicción. Esta obligación comprende el deber de organizar el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, los Estados partes tienen el deber jurídico de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos protegidos en la Convención Americana.<sup>54</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que:

Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción.<sup>55</sup>

**86.** La impunidad ha sido definida como “una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar las medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que sean procesados, juzgados y condenados a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos

52 Corte IDH, Caso Loayza Tamayo, Sentencia de 27 de noviembre de 1998, párr. 169.

53 Corte IDH, Caso Paniagua Morales y otros, Sentencia de 8 de marzo de 1998, párr. 173.

54 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 166.

55 Ídem, Párr. 174 y 176.

eficaces y la reparación del perjuicio sufrido y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones”.<sup>56</sup>

**87.** En su informe sobre la situación de los derechos humanos en México, la CIDH concluyó que “la tortura y los tratamientos crueles siguen siendo utilizados por sectores de las fuerzas de seguridad de dicho país, en particular en las etapas de detención preventiva e investigación previa, como método para obtener confesiones y/o intimidación” y que “la impunidad de los torturadores es la regla”.<sup>57</sup> Con base en las conclusiones de dicho informe, la CIDH formuló recomendaciones al Estado mexicano, varias de las cuales son especialmente aplicables al presente caso:

Que adopte las medidas necesarias para asegurar que los hechos de tortura sean calificados y sancionados como tales por los órganos jurisdiccionales competentes, acorde con la definición internacional de dicha violación al derecho a la integridad personal.

Que imparta las instrucciones pertinentes a efectos de que los agentes públicos que llevan a cabo detenciones, informen a los detenidos al momento de realizarlas, de los motivos de la privación de libertad, y de sus derechos y garantías en términos que les sean comprensibles, de acuerdo a su formación, nivel cultural e idioma, de los derechos que le asisten.

Que investigue y sancione a los responsables de hechos de tortura.

Que tome las acciones necesarias para rehabilitar e indemnizar, justa y adecuadamente, a las víctimas de hechos de tortura.

Que las autoridades correspondientes presten una especial atención y fiscalización sobre los agentes estatales (ejército y policía) en las zonas de conflicto, a fin de evitar que se produzcan hechos de tortura.

Que los hechos criminales cometidos contra integrantes de pueblos indígenas –particularmente por agentes públicos o con su anuencia o tolerancia– sean investigados y sancionados conforme a la ley; y que las víctimas de tales crímenes o sus familiares reciban la debida reparación, que incluya una compensación pecuniaria.

56 Naciones Unidas, Experto sobre la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos civiles y políticos de las Naciones Unidas, doc. E/CN.4/Sub.2/1997/20, párr. 17. Amnistía Internacional se ha referido igualmente al alcance de las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos, al afirmar que “la impunidad de hecho... puede configurarse cuando las autoridades no investigan las violaciones de derechos humanos o aún cuando investigando no lo hacen de manera pronta y diligente y acatando los estándares internacionales en la materia” (énfasis agregado). Amnistía Internacional, Memorial en derecho *amicus curiae* presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Consuelo Benavides Cevallos – Ecuador, 18 de diciembre de 1997, Párr. 68, pág. 23.

57 CIDH, Informe sobre México citado *supra*, párr. 688, pág. 161.

Que investigue y sancione a los funcionarios que abusen sexualmente de mujeres detenidas.<sup>58</sup>

**88.** El presente caso se caracteriza por la total impunidad, ya que a más de seis años desde la fecha en que se cometieron y denunciaron las violaciones de derechos humanos aquí establecidas, el Estado no ha cumplido con su deber de juzgar y sancionar a los responsables por la privación de libertad y violación del derecho a la integridad personal de las integrantes de la familia González Pérez, ni ha reparado el daño causado por tales violaciones. Por el contrario, la investigación se trasladó a la jurisdicción militar, claramente incompetente en razón de la materia y carente de la imparcialidad necesaria para establecer los hechos conforme al debido proceso.

**89.** La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, que se hallaba vigente en México en la fecha en que sucedieron los hechos,<sup>59</sup> establece:

Artículo 6. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, los Estados partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar la tortura en el ámbito de su jurisdicción.

Los Estados Partes se asegurarán de que todos los actos de tortura y los intentos de cometer tales actos constituyan delitos conforme a su derecho penal, estableciendo para castigarlos sanciones severas que tengan en cuenta su gravedad.

Igualmente, los Estados partes tomarán medidas efectivas para prevenir y sancionar, además, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el ámbito de su jurisdicción.

Artículo 8. Los Estados partes garantizarán a toda persona que denuncie haber sido sometida a tortura en el ámbito de su jurisdicción el derecho a que el caso sea examinado imparcialmente.

Asimismo, cuando exista denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura en el ámbito de su jurisdicción, los Estados partes garantizarán que sus respectivas autoridades procederán de oficio y de inmediato a realizar una investigación sobre el caso y a iniciar, cuando corresponda, el respectivo proceso penal.

Una vez agotado el ordenamiento jurídico interno del respectivo Estado y los recursos que éste prevé, el caso podrá ser sometido a instancias internacionales cuya competencia haya sido aceptada por ese Estado.

58 Idem, párrs. 717, 719, 725, 726, 727, 746 y 754.

59 México depositó el instrumento de ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura el 22 de junio de 1987.

**90.** La CIDH concluye que el Estado ha incumplido con su obligación de investigar la privación de libertad, violación y tortura de las víctimas y de juzgar a los responsables conforme a las normas previstas en los artículos 8(1) y 25 de la Convención Americana. Igualmente, ha faltado a su deber de asegurar el cumplimiento con sus obligaciones conforme lo establece el artículo 1(1) del instrumento internacional citado. La falta de una investigación imparcial de la denuncia fundada sobre tortura, y la plena impunidad de los responsables hasta la fecha, constituye asimismo, una violación de los artículos 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

## V. ACTUACIONES POSTERIORES AL INFORME N° 79/00

**91.** El 4 de octubre de 2000 la Comisión Interamericana aprobó el Informe N° 79/00 sobre el presente caso, con base en el artículo 50 de la Convención Americana, y lo transmitió al Estado mexicano el 16 de octubre de 2000 con las recomendaciones correspondientes. El Estado solicitó una prórroga para presentar información referente a las medidas de cumplimiento de las recomendaciones, que fue concedida por la Comisión hasta el 18 de enero de 2001. En dicha fecha, el Estado presentó una comunicación a la CIDH en los siguientes términos:

El Gobierno de México informa su decisión de atender las recomendaciones contenidas en el informe [79/00]. En virtud de lo anterior, y de conformidad con la Recomendación 1, las autoridades pertinentes reabrirán la averiguación previa A.5.F.T.A./03/94/E.

Una vez concluido la anterior, el Gobierno de México procederá a atender las Recomendaciones 2 y 3, mismas que están directamente vinculadas con el agotamiento del proceso penal respectivo.

En virtud de lo anterior, el Gobierno de México solicita a la Comisión que considere un plazo razonable para la integración debida de la indagatoria. Para tal efecto, el Gobierno informará periódicamente a la CIDH sobre los avances del caso.

De manera adicional, el Gobierno manifiesta la importancia de contar con la colaboración plena de las víctimas, a efecto de facilitar la labor de investigación y procesamiento que deberán llevar a cabo las autoridades competentes.

**92.** La solicitud de prórroga formulada por el Estado mexicano vincula el cumplimiento de las recomendaciones del informe N° 79/00 a la reapertura de la Averiguación Previa A.5.F.T.A./03/94/E. La Comisión Interamericana observa que

dicha averiguación es la que inició el Ministerio Público Militar en México, luego de que la Procuraduría General de la República declinara su competencia para investigar los hechos, y que fue posteriormente archivada por dicho órgano militar.<sup>60</sup> Al respecto, cabe reiterar las consideraciones formuladas en este informe al analizar las violaciones de la tutela judicial efectiva y de la obligación de investigar hechos de tortura, especialmente los párrafos 82 y 88 *supra*.

**93.** El Informe 79/00 contiene dos recomendaciones al Estado mexicano.<sup>61</sup> La primera de ellas se refiere a la investigación “completa, imparcial y efectiva en la jurisdicción penal ordinaria mexicana” (énfasis agregado) para determinar la responsabilidad por las violaciones establecidas en este caso, y la segunda es sobre la reparación a las víctimas. En consideración de todo lo expuesto en este informe, la CIDH considera que la reapertura de la investigación militar sobre los hechos no puede de modo alguno constituir cumplimiento de tales recomendaciones sino que, por el contrario, se contraponen al fin de obtener justicia y reparar dichas violaciones. Durante su 110° período ordinario de sesiones, la Comisión Interamericana decidió que no sería posible acceder a la prórroga solicitada y en consecuencia aprobó el presente informe con arreglo al artículo 51 de la Convención Americana.

## VI. CONCLUSIONES

**94.** La Comisión Interamericana ha evaluado en este informe todos los elementos disponibles en el expediente del caso, a la luz de las normas de derechos humanos del sistema interamericano y otros instrumentos aplicables, la jurisprudencia y la doctrina, a fin de decidir sobre el fondo de la cuestión planteada. La CIDH ratifica sus conclusiones de acuerdo a las cuales el Estado mexicano violó en perjuicio de la señora Delia Pérez de González y de sus hijas Ana, Beatriz y Celia González Pérez los siguientes derechos consagrados en la Convención Americana: derecho a la libertad personal (artículo 7); a la integridad personal y a la protección de la honra y de la dignidad (artículos 5 y 11); garantías judiciales y protección judicial (artículos 8 y 25); respecto de Celia González Pérez, los derechos del niño (artículo 19); todos ellos en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar los derechos, prevista en el artículo 1(1) de dicho instrumento internacional. La CIDH establece igualmente que el Estado mexicano es responsable por la violación del artículo 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

<sup>60</sup> Ver nota de pie de página 3 *supra*, párr. 1.

<sup>61</sup> El texto de las recomendaciones 1 y 2 del Informe 79/00 es idéntico al de las recomendaciones que se hallan en el párrafo 96 del presente informe.

**95.** Las cuatro víctimas de este caso son integrantes de la etnia tzeltal en México. Al referirse a la situación general de los derechos humanos en dicho país, la CIDH recordó al Estado mexicano su obligación de respetar las culturas indígenas, y en particular se refirió al impacto sufrido por tales comunidades en el estado de Chiapas.<sup>62</sup> En el presente caso, la Comisión Interamericana destaca que el dolor y la humillación que sufrieron las mujeres se agrava por su condición indígena. En primer lugar, por el desconocimiento del idioma de sus agresores y de las demás autoridades intervinientes; y además, por el repudio de su propia comunidad como consecuencia de los hechos aquí establecidos.

**96.** Con fundamento en las conclusiones de hecho y de derecho expuestas en este informe,

La Comisión Interamericana reitera al Estado Mexicano las siguientes recomendaciones:

1. Investigar de manera completa, imparcial y efectiva en la jurisdicción penal ordinaria mexicana para determinar la responsabilidad de todos los autores de las violaciones de derechos humanos en perjuicio de Ana, Beatriz y Celia González Pérez y Delia Pérez de González.
2. Reparar adecuadamente a Ana, Beatriz y Celia González Pérez y a Delia Pérez de González por las violaciones de los derechos humanos aquí establecidas.

## VII. PUBLICACIÓN

**97.** El 19 de marzo de 2001, la Comisión transmitió el informe No. 32/01 –cuyo texto es el que antecede– al Estado mexicano y los peticionarios, de conformidad con lo establecido en el artículo 51(2) de la Convención Americana; y otorgó el plazo de quince días al Estado para que presentara información sobre el cumplimiento de las recomendaciones precedentes. El 3 de abril de 2001 el Estado mexicano remitió una comunicación en la cual reitera “su compromiso para realizar las acciones que

---

<sup>62</sup> En su informe sobre México, la Comisión Interamericana se expresó en los siguientes términos:

La CIDH observa que es obligación del Estado mexicano, dentro de sus principios constitucionales y aquellos reconocidos internacionalmente, respetar las culturas indígenas, y sus organizaciones, y lograr su máximo desarrollo de acuerdo a sus tradiciones, intereses y prioridades. La Comisión considera que el Estado mexicano debe efectuar un análisis de la vigencia de los derechos humanos respecto a los indígenas y sus organizaciones, con fundamento en el Art. 4 de la Constitución que reconoce que “México es un país pluricultural que se fundamenta en sus pueblos indígenas”, y en el Convenio 169 de la OIT sobre “Pueblos Indígenas y Tribales” ratificado por dicho país.

CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México citado, párr. 577. Ver en el mismo informe los párrafos 540 a 564.

permitan una solución al caso, justa y equitativa para las víctimas” y expone que “mantendrá a la Comisión informada sobre los avances que tenga la investigación del caso.” El 4 de abril de 2001 el Estado trasladó a la CIDH el oficio 001739 emitido el 30 de marzo de dicho año por la Dirección General de Protección a los Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República, que contiene una serie de consideraciones de derecho interno mexicano y cuya conclusión es la siguiente:

En primer lugar, la investigación deberá llevarse a cabo por la Justicia Militar, quien es la competente en el caso que nos ocupa, Institución que puede garantizar la adecuada integración y la seriedad de la investigación; en segundo lugar, la reparación del daño será resultado de un proceso que determine la culpabilidad de los elementos involucrados, en cuyo caso podrá ser el Gobierno Mexicano quien cubra dicha reparación. (*sic*).

**98.** La información presentada a la Comisión Interamericana por el Estado mexicano no contiene referencia a iniciativa o medida alguna encaminada al cumplimiento de las recomendaciones del informe 32/01, como corresponde a la etapa procesal en que se encuentra el caso. Por lo tanto, la CIDH está relevada de formular consideraciones adicionales a las expuestas en los párrafos precedentes de este informe.

**99.** En virtud de las consideraciones que anteceden, y de lo dispuesto en los artículos 51(3) de la Convención Americana y 48 del Reglamento de la Comisión, ésta decide reiterar las conclusiones y recomendaciones contenidas, respectivamente, en los capítulos VI y VII *supra*; hacer público el presente informe; e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. La CIDH, conforme a las disposiciones contenidas en los instrumentos que rigen su mandato, continuará evaluando las medidas adoptadas por el Estado mexicano respecto a las recomendaciones mencionadas, hasta que éstas hayan sido totalmente cumplidas por dicho Estado.

Dado y firmado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Santiago, Chile, a los 4 días del mes de abril de 2001.

(Firmado): Claudio Grossman, Presidente; Juan E. Méndez, Primer Vicepresidente; Marta Altolaguirre, Segunda Vicepresidenta; Comisionados Hélio Bicudo, Robert K. Goldman, Peter Laurie y Julio Prado Vallejo.



**Informe N° 54/01\***  
**Caso 12.051**  
**MARIA DA PENHA MAIA FERNANDES**  
**Brasil**

*16 de abril de 2001*

## I. RESUMEN

**1.** El 20 de agosto de 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”) recibió una denuncia presentada por la señora Maria da Penha Maia Fernandes, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y el Comité Latino Americano de Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) (en adelante “los peticionarios”), basada en la competencia que le acuerdan los artículos 44 y 46 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”) y el artículo 12 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará o CMV).

**2.** La denuncia alega la tolerancia por parte de la República Federativa de Brasil (en adelante “Brasil” o “el Estado”) de la violencia perpetrada en su domicilio en la ciudad de Fortaleza, Estado de Ceará, por Marco Antônio Heredia Viveiros en perjuicio de su entonces esposa Maria da Penha Maia Fernandes durante años de su convivencia matrimonial y que culminó en una tentativa de homicidio y nuevas agresiones en mayo y junio de 1983. Maria da Penha, como producto de esas agresiones padece de paraplejía irreversible y otras dolencias desde el año 1983. Se denuncia la tolerancia estatal por no haber tomado por más de quince años medidas efectivas necesarias para procesar y penar al agresor, pese a las denuncias efectuadas. Se denuncia la violación de los artículos 1(1) (Obligación de Respetar los Derechos); 8 (Garantías Judiciales); 24 (Igualdad ante la Ley) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana, en relación con los artículos II y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (“la Declaración”), así como de los artículos 3, 4(a), (b), (c), (d), (e), (f) y (g); 5 y 7 de la Convención de

---

\* El miembro de la Comisión, Hélio Bicudo, de nacionalidad brasileña, no participó en el debate ni en la votación de este caso en cumplimiento del artículo 19(2)(a) del Reglamento de la Comisión.

Belém do Pará. La Comisión tramitó reglamentariamente la petición. Dado que el Estado no ofreciera comentarios a la misma, pese a los repetidos requerimientos de la Comisión, los peticionarios solicitaron se presuman verdaderos los hechos relatados en la petición aplicando el artículo 42 del Reglamento de la Comisión.

**3.** En este informe la Comisión analiza los requisitos de admisibilidad y considera que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46(2)(c) y 47 de la Convención Americana, y 12 de la Convención de Belém do Pará. En cuanto al fondo de la cuestión denunciada, la Comisión concluye en este informe, redactado de acuerdo con el artículo 51 de la Convención, que el Estado violó en perjuicio de la señora Maria da Penha Maia Fernandes los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, garantizados por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar los derechos, prevista en el artículo 1(1) de dicho instrumento y en los artículos II y XVII de la Declaración, así como el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. Concluye también que esta violación ocurre como parte de un patrón discriminatorio respecto a tolerancia de la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil por ineficacia de la acción judicial. La Comisión recomienda al Estado que lleve a cabo una investigación seria, imparcial y exhaustiva para determinar la responsabilidad penal del autor del delito de tentativa de homicidio en perjuicio de la señora Fernandes y para determinar si hay otros hechos o acciones de agentes estatales que hayan impedido el procesamiento rápido y efectivo del responsable; recomienda también la reparación efectiva y pronta de la víctima, así como la adopción de medidas en el ámbito nacional para eliminar esta tolerancia estatal frente a la violencia doméstica contra mujeres.

## II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN Y OFERTA DE SOLUCIÓN AMISTOSA

**4.** El 20 de agosto de 1998 la Comisión Interamericana recibió la petición sobre este caso y el 1º de septiembre del mismo año remitió comunicación a los peticionarios acusando recibo de su denuncia e informándoles que se había dado apertura al trámite del caso. El 19 de octubre de 1998, la Comisión Interamericana trasladó la petición al Estado y le solicitó información al respecto.

**5.** Frente a la falta de respuesta del Estado, el 2 de agosto de 1999, los peticionarios solicitaron la aplicación del artículo 42 del Reglamento de la Comisión con el propósito de que se presuman verdaderos los hechos relatados en la denuncia, en vista

de que habían pasado más de 250 días desde el traslado de la petición a Brasil y éste no había presentado sus observaciones en el presente caso.

**6.** El 4 de agosto de 1999, la Comisión Interamericana reiteró al Estado su solicitud de envío de la información que considerara pertinente, advirtiendo la posibilidad de aplicar el artículo 42 de su Reglamento.

**7.** El 7 de agosto de 2000, la Comisión se puso a disposición de las partes por treinta días para iniciar un proceso de solución amistosa de acuerdo con los artículos 48(1)(f) de la Convención y 45 del Reglamento de la Comisión, sin que hasta la fecha se haya recibido respuesta afirmativa de ninguna de las partes, por lo que la Comisión considera que en esta etapa procesal, el asunto no es susceptible de solución por ese medio.

### III. POSICIONES DE LAS PARTES

#### A. LOS PETICIONARIOS

**8.** De acuerdo con la denuncia, el 29 de mayo de 1983 la señora María da Penha Maia Fernandes, de profesión farmacéutica, fue víctima en su domicilio en Fortaleza, Estado de Ceará, de tentativa de homicidio por parte de su entonces esposo, el señor Marco Antônio Heredia Viveiros, de profesión economista, quien le disparó con un revólver mientras ella dormía, culminando una serie de agresiones durante su vida matrimonial. A resultas de esta agresión, la señora Fernandes resultó con graves heridas y tuvo que ser sometida a innumerables operaciones. Como consecuencia de la agresión de su esposo, ella sufre de paraplejía irreversible y otros traumas físicos y psicológicos.<sup>1</sup>

**9.** Los peticionarios indican que el señor Heredia Viveiros tenía un temperamento agresivo y violento y que agredía a su esposa y a sus tres hijas durante su relación matrimonial, situación que según la víctima llegó a ser insoportable, aunque por temor no se atrevía a tomar la iniciativa de separarse. Sostienen que el esposo trató

---

<sup>1</sup> Según la denuncia y los anexos presentados por los peticionarios, el señor Viveiros le disparó con un arma de fuego a su esposa mientras ella dormía. Ante el temor y para evitar un segundo disparo, la señora Fernandes se quedó tendida en la cama simulando estar muerta; no obstante, a su ingreso al hospital se encontraba en shock y con tetraplejía producto de lesiones destructivas en la tercera y cuarta vértebras, entre otras lesiones que se manifestaron posteriormente. Escrito de los peticionarios de 13 de agosto de 1998, recibido en la Secretaría de la CIDH el 20 de agosto del mismo año, pág.2; y FERNANDES (Maria da Penha Maia), *Sobrevivi posso contar*, Fortaleza, 1994, pags.28-30 (Anexo 1 de la denuncia).

de encubrir la agresión denunciándola como una tentativa de robo y agresiones por ladrones que se habrían fugado. Dos semanas después de que la señora Fernandes regresó del hospital y estando en recuperación por la agresión homicida del 29 de mayo de 1983, sufrió un segundo atentado contra su vida por parte del señor Heredia Viveiros, quien habría tratado de electrocutarla mientras ella se bañaba. A este punto decidió separarse judicialmente de él.<sup>2</sup>

**10.** Aseguran que el señor Heredia Viveiros actuó premeditadamente, ya que semanas antes de la agresión intentó convencer a su esposa de hacer un seguro de vida a favor de él, y cinco días antes de agredirla trató de obligarla a firmar un documento en donde vendía el automóvil, propiedad de ella, sin que constara el nombre del comprador. Indican que la señora Fernandes posteriormente se enteró de que el señor Viveiros poseía un historial delictivo; que era bígamo y tenía un hijo en Colombia, datos que él le había ocultado.

**11.** Añaden que debido a la paraplejía resultante, la víctima debe ser sometida a múltiples tratamientos físicos de recuperación, además de experimentar un severo estado de dependencia que la hace requerir de la ayuda constante de enfermeros para movilizarse. Estos gastos permanentes en medicamentos y fisioterapeutas son costosos y la señora Maria da Penha no recibe ayuda financiera por parte de su exesposo para hacerles frente. Tampoco él cumple con los pagos alimentarios prescritos en el juicio de separación.

**12.** Alegan los peticionarios que durante la investigación judicial, iniciada días después de la agresión el 6 de junio de 1983, se recogieron declaraciones que comprobaban la autoría del atentado por parte del señor Heredia Viveiros, a pesar de que éste sostenía que la agresión se había producido por ladrones que pretendían entrar al hogar común. Durante el trámite judicial se presentaron pruebas demostrando que el señor Heredia Viveiros tenía intenciones de matarla y en la casa se encontró una escopeta de su propiedad, contradiciendo su declaración negando poseer armas de fuego. Análisis posteriores indicaron que fue el arma utilizada en el delito. Sobre

---

<sup>2</sup> Según las declaraciones de la víctima, el segundo fin de semana después de su regreso de Brasilia el señor Viveiros le preguntó si deseaba tomar un baño y cuando ella se encontraba dentro de la ducha sintió un choque eléctrico con la corriente de agua. La señora Fernandes se desesperó y trató de salir de la ducha, mientras tanto su esposo le contestaba que un pequeño choque eléctrico no la iba a matar. Manifiesta que en ese momento entendió porqué desde su regreso, el señor Viveiros solamente utilizaba el baño de sus hijas para bañarse. Escrito de los peticionarios de 13 de agosto de 1998, pág.5 y anexo 2 del mismo documento.

la base de todo ello, el Ministerio Público presentó su denuncia contra el Sr. Heredia Viveiros el 28 de septiembre de 1984, como Acción Penal Pública ante la 1a. Vara de Juri de Fortaleza, Estado de Ceara.

**13.** Los peticionarios señalan que pese a la contundencia de la acusación y pruebas,<sup>3</sup> el caso tardó ocho años en llegar a decisión de Juri, el cual el 4 de mayo de 1991 dictó sentencia condenatoria en contra del señor Viveiros, aplicándole por su grado de culpabilidad en la agresión y tentativa de homicidio, quince años de prisión reducidos a diez años por no constar condenas anteriores.

**14.** Indican que ese mismo día, 4 de mayo de 1991, la defensa presentó un recurso de apelación contra la decisión del Juri. Este recurso, según el artículo 479 del Código Procesal Penal brasileño, era extemporáneo, pues sólo podía ser formulado durante la tramitación del juicio mas no con posterioridad. Dicha imposibilidad legal es sostenida en forma reiterada por la jurisprudencia brasileña y por el propio Ministerio Público en el caso en análisis.

**15.** Pasaron otros tres años hasta que recién el 4 de mayo de 1995, el Tribunal de Alzada falló sobre la apelación. En ese fallo aceptó el alegato presentado extemporáneamente y basándose en el argumento de la defensa de que hubo vicios en la formulación de preguntas al jurado anuló la decisión del Juri.

**16.** Alegan que paralelamente se desarrollaba otro incidente judicial por la apelación contra la sentencia de “pronuncia” (primera decisión judicial por la cual el Juez decide que existen indicios de autoría que justifican llevar el caso a Juri), apelación que habría sido también extemporánea y que así fue declarado por el Juez. Esta decisión también fue apelada al Tribunal de Justicia del Estado de Ceará, que aceptó considerar la apelación y la rechazó, confirmando el 3 de abril de 1995 la decisión de “pronuncia” reafirmando una vez mas que existían indicios suficientes de autoría.

---

<sup>3</sup> Dice la denuncia que “varias pruebas fueron recogidas demostrando que el ex-marido de Maria da Penha tenía la intención de matarla y fraguar un asalto a su hogar”. Agregan copia del Laudo de la Policía Técnica y de las declaraciones testimoniales de las empleadas domésticas que con lujo de detalle describen indicios sobre la culpabilidad del Sr. Heredia Viveiros. Entre los elementos que describen está la negativa del acusado respecto a que poseía una escopeta (espingarda), arma que luego se comprobó tenía; respecto a sus constantes ataques físicos a la esposa; y contradicciones graves en su historia sobre los sucesos.

**17.** Continúa la denuncia sobre la ineficacia judicial y retardo de justicia sosteniendo que dos años después de la anulación de la condena dictada por el primer Juri, el 15 de marzo de 1996 se llevó a cabo un segundo juicio por Juri en el que el señor Viveiros fue condenado a diez años y seis meses de prisión.

**18.** Los peticionarios manifiestan que nuevamente el Tribunal aceptó una segunda apelación de la defensa, en que se alegaba que el reo fue juzgado ignorando las pruebas de autos. Desde el 22 de abril de 1997, el proceso se encuentra esperando la decisión del recurso en segunda instancia ante el Tribunal de Justicia del Estado de Ceará y hasta la fecha de la presentación de la petición ante la Comisión, la apelación no se había resuelto.

**19.** Alegan los peticionarios que a la fecha de la petición la justicia brasileña había tardado más de quince años sin llegar a condena definitiva contra el ex-esposo de la señora Fernandes, en libertad por todo ese tiempo a pesar de la gravedad de la acusación y las numerosas pruebas en su contra y a pesar de la gravedad de los delitos cometidos en contra de la señora Fernandes. De esta manera el Poder Judicial de Ceará y el Estado brasileño han actuado de manera inefectiva omitiendo conducir el proceso judicial de manera rápida y eficaz, y creando un alto riesgo de impunidad, ya que la prescripción punitiva en este caso ocurre al cumplirse los 20 años del hecho, fecha que se está acercando. Sostienen que la acción del Estado brasileño debía haber tenido por objetivo principal la reparación de las violaciones sufridas por Maria de la Penha, garantizándole un proceso justo en un plazo razonable.<sup>4</sup>

**20.** Sostienen que esta denuncia no representa una situación aislada en Brasil y que el presente caso es ejemplo de un patrón de impunidad en los casos de violencia doméstica contra mujeres en Brasil, ya que la mayoría de las denuncias no llegan a convertirse en procesos criminales y de los pocos que llegan a proceso, sólo una minoría llega a condenar a los perpetradores. Recuerdan los términos de la propia Comisión cuando sostuvo en su Informe sobre Brasil que: Los delitos que son incluidos en el concepto de violencia contra la mujer constituyen una violación de los derechos humanos de acuerdo con la Convención Americana y los términos más específicos de la Convención de Belém do Pará. Cuando son perpetrados por agentes

---

<sup>4</sup> El mismo Tribunal de Juicio se manifestó sobre el elevado grado de culpabilidad del reo, así como su personalidad peligrosa que se revelaron en el cometimiento del crimen y en sus graves consecuencias, al dictar la condena de quince años de prisión en el primer juzgamiento. FERNANDES (Maria da Penha Maia), *Sobrevivi posso contar*, Fortaleza, 1994, pág. 74.

del Estado, el uso de la violencia contra la integridad física y/o mental de una mujer o un hombre son responsabilidad directa del Estado. Además, el Estado tiene la obligación, de acuerdo con el artículo 1(1) de la Convención Americana y el artículo 7(b) de la Convención de Belém do Pará, de actuar con la debida diligencia para prevenir las violaciones de los derechos humanos. Esto significa que aun cuando la conducta no sea originalmente imputable al Estado (por ejemplo porque el agresor es anónimo o no es agente del Estado), un acto de violación puede acarrear responsabilidad estatal “no por el acto mismo, sino por la falta de debida diligencia para prevenir la violación o responder a ella como requiere la Convención”.<sup>5</sup>

**21.** Alegan que el Estado no ha tomado medidas efectivas de prevención y punición legal contra la violencia doméstica en Brasil a pesar de su obligación internacional de prevenir y sancionarla. Apuntan también la situación de que los datos de homicidios y violencia sexual contra las mujeres son perpetrados en la mayoría de los casos por sus compañeros o conocidos.<sup>6</sup>

**22.** Alegan que de acuerdo a sus compromisos internacionales, el Estado de Brasil debería actuar preventivamente —y no lo hace— para disminuir el índice de violencia doméstica, además de investigar, procesar y castigar a los agresores dentro de un plazo considerado como razonable conforme a las obligaciones asumidas internacionalmente en la protección de los derechos humanos. En el caso de la señora Fernandes, el Gobierno brasileño debería haber procedido teniendo como objetivo principal la reparación de las violaciones sufridas y garantizarle un proceso justo contra el agresor dentro de un plazo razonable.

**23.** Consideran demostrado que los recursos internos no han sido efectivos para reparar las violaciones a los derechos humanos sufridas por Maria da Penha Maia Fernandes; y para agravar este hecho la demora de la justicia brasileña en brindar una decisión definitiva podría acarrear en 2002 la prescripción del delito por el transcurso de veinte años a partir de su comisión, impidiendo que el Estado ejerza el *jus punendi* y que el acusado responda por el crimen cometido. Esta ineffectividad

5 CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil 1997. Cap. VIII.

6 Los peticionarios indican que esta situación ha sido incluso reconocida por las Naciones Unidas y presentan notas periodísticas como anexos de su denuncia. Señalan que 70% de los incidentes de violencia contra mujeres ocurren dentro de sus hogares (Human Rights Watch. Report on Brazil, 1991 pág. 351); y que una delegada de policía de Río de Janeiro indicó que de los más de 2000 casos de estupro y castigo a golpes registrado en su Delegación, no conocía de ninguno que hubiera llegado al castigo del acusado (Informe HRW, pág. 367).

del Estado provoca también la incapacidad de la víctima para obtener la reparación civil correspondiente.

**24.** Finalmente, los peticionarios solicitaron la aplicación del artículo 42 del Reglamento de la Comisión, para que se establezca la presunción de veracidad de los hechos alegados en la denuncia por la falta de respuesta del Estado, no obstante haber pasado más de 250 días desde la transmisión de la denuncia al Brasil.

## B. EL ESTADO

**25.** El Estado de Brasil no ha suministrado a la Comisión respuesta alguna con respecto a la admisibilidad o a los méritos de la petición, pese a los requerimientos efectuados por la Comisión al Estado el 19 de octubre de 1998, el 4 de agosto de 1999 y el 7 de agosto de 2000.

## IV. ANÁLISIS SOBRE COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD

### A. LA COMPETENCIA DE LA COMISIÓN

**26.** Los peticionarios sostienen que el Estado ha violado los derechos de la víctima de conformidad con los artículos 1(1), 8, 24 (en relación con los artículos II y XVIII de la Declaración Americana), y 25 de la Convención Americana (ratificada por Brasil el 25 de noviembre de 1992); y los artículos 3, 4, 5, y 7 de la Convención de Belém do Pará (ratificada el 27 de noviembre de 1995) por las violaciones ocurridas a partir del 29 de mayo de 1983 y en forma continua hasta el presente. Sostienen que la falta de acción efectiva y tolerancia del Estado es un hecho continuado bajo la vigencia sobreviniente de estas dos Convenciones interamericanas.

**27.** La Comisión considera que tiene competencia *ratione materiae*, *ratione loci* y *ratione temporis* por tratarse la petición de derechos protegidos originalmente por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y por la Convención Americana y la Convención de Belém do Pará desde su respectiva vigencia vinculante respecto a la República Federativa de Brasil. A pesar de que la agresión original ocurrió en 1983, bajo la vigencia de la Declaración Americana, la Comisión considera con respecto a la alegada falta de garantías de respeto al debido proceso que por ser violaciones continuadas las mismas cabrían también bajo la vigencia sobreviniente de la Convención Americana y la de Belém do Pará, porque la tole-

rancia alegada del Estado al respecto podría constituir una denegación continuada de justicia en perjuicio de la señora Fernandes que podría imposibilitar la condena del responsable y la reparación de la víctima. Consecuentemente el Estado habría tolerado una situación de impunidad e indefensión con efectos perdurables aún con posterioridad a la fecha en que Brasil se sometió a la Convención Americana y a la Convención de Belém do Pará.<sup>7</sup>

**28.** Con relación a su competencia respecto a la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem do para” (CVM), la Comisión tiene competencia en general por ser este un instrumento interamericano de derechos humanos, y además por la que le asignan específicamente los Estados en el artículo 12 de dicha Convención, que dice:

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 Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del artículo 7 de la

7 En este sentido, la Comisión tiene jurisprudencia firme, véase CIDH, Caso 11.516, Ovelario Tames, Informe Anual 1998, (Brasil) par.26 y 27, Caso 11.405 Newton Coutinho Mendes y otros, Informe 1998 (Brasil), Caso 11.598 Alonso Eugenio da Silva, Informe Anual 1998 (Brasil), par. 19 y 20, Caso 11.287 João Canuto de Oliveira, Informe Anual 1997 (Brasil).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en diversas ocasiones en relación con el concepto de violación continuada, especialmente aplicado al tema de las desapariciones forzadas:

la desaparición forzada implica la violación de varios derechos reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos la Convención Americana, y que los efectos de estas infracciones, aún cuando algunas, como en este caso, se hubiesen consumado, pueden prolongarse de manera continua o permanente hasta el momento en que se establezca el destino de la víctima.

En virtud de lo anterior, como el destino o paradero del señor Blake no se conoció por los familiares de la víctima hasta el 14 de junio de 1992, es decir con posterioridad a la fecha en que Guatemala se sometió a la jurisdicción contenciosa de este Tribunal, la excepción preliminar que hizo valer el Gobierno debe considerarse infundada en cuanto a los efectos y conductas posteriores a dicho sometimiento. Por ello esta Corte tiene competencia para conocer de las posibles violaciones que imputa la Comisión al propio Gobierno en cuanto a dichos efectos y conductas.

Corte IDH, Caso Blake, Sentencia de Excepciones Preliminares de 2 de julio de 1996, párrafos 39 y 40. En igual sentido véase: Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 155; y Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989, párr. 163. Igualmente ha aceptado en el caso Genie Lacayo (párrafos 21 y 24 Excepciones Prel.) conocer sobre la violación de los artículos 2, 8, 24 y 25 que formaban parte de una denegación de justicia que comenzaba previamente a la aceptación no retroactiva de la competencia de la Corte, pero continuaban luego de ella.

Además, la noción de situación continuada cuenta igualmente con reconocimiento judicial por parte de la Corte Europea de Derechos Humanos, en decisiones sobre casos relativos a detención que remontan a los años sesenta; y por parte del Comité de Derechos Humanos cuya práctica bajo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas y su primer Protocolo Facultativo, a partir del inicio de los años ochenta, contiene ejemplos del examen de situaciones continuadas generando hechos que ocurrían o persistían después de la fecha de entrada en vigor del Pacto y Protocolo con respecto al Estado en cuestión, y que constituían per se violaciones de derechos consagrados en el Pacto.

presente Convención por un Estado Parte, y la Comisión las considerará de acuerdo con las normas y los requisitos de procedimiento para la presentación y consideración de peticiones estipulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Estatuto y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

**29.** Con respecto a la competencia *ratione personae*, la petición fue presentada conjuntamente por la señora Maria da Penha Maia Fernandes, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y el Comité Latino Americano de Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), todos los cuales tienen capacidad legal para petitionar ante la Comisión según el artículo 44 de la Convención Americana. Además, con relación al Estado, de acuerdo con el artículo 28 de la Convención Americana, cuando se trata de un Estado federativo como lo es Brasil, el Gobierno nacional responde en la esfera internacional tanto por sus propios actos como por los practicados por los agentes de las entidades que componen la Federación.

## B. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD DE LA PETICIÓN

### A. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS

**30.** Según el artículo 46(1)(a) de la Convención, es necesario el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna para que una petición sea admisible ante la Comisión. No obstante, establece también en su inciso 46(2)(c), que cuando haya retardo injustificado en la decisión de los recursos internos aquella disposición no se aplicará. Tal como señaló la Corte Interamericana, esta es una regla cuya invocación puede ser renunciada en forma expresa o tácita por el Estado, y para ser oportuna, debe plantearse en las primeras etapas del procedimiento, a falta de lo cual podrá presumirse la renuncia tácita a valerse de la misma por el Estado interesado.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Corte IDH. Caso Godínez Cruz. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No.3 cuyos párrafos 90 y 91 dicen: “De los principios de Derecho internacional generalmente reconocidos resulta, en primer lugar, que se trata de una regla cuya invocación puede ser renunciada en forma expresa o tácita por el Estado que tiene derecho a invocarla, lo que ya ha sido reconocido por la Corte en anterior oportunidad (v. Asunto de Viviana Gallardo y otras, Decisión del 13 de noviembre de 1981, No. G 101/81. Serie A, párr. 26). En segundo lugar, que la excepción de no agotamiento de los recursos internos, para ser oportuna, debe plantearse en las primeras etapas del procedimiento, a falta de lo cual podrá presumirse la renuncia tácita a valerse de la misma por parte del Estado interesado. En tercer lugar, que el Estado que alega el no agotamiento tiene a su cargo el señalamiento de los recursos internos que deben agotarse y de su efectividad”.

“Al aplicar los anteriores principios al presente caso, la Corte observa que el expediente evidencia que el Gobierno no interpuso la excepción en tiempo oportuno, cuando la Comisión inició el conocimiento de la denuncia introducida ante ella, y que ni siquiera la hizo valer tardíamente durante todo el tiempo en que el asunto fue sustanciado por la Comisión”.

**31.** El Estado brasileño no ha contestado las repetidas comunicaciones por las que se le ha transmitido esta petición, y por consiguiente tampoco ha invocado esta excepción. La Comisión considera que ese silencio del Estado constituye en este caso, una renuncia tácita a invocar este requisito que lo releva de llevar más adelante la consideración de su cumplimiento.

**32.** Sin embargo a mayor abundamiento, la Comisión considera conveniente recordar aquí el hecho incontestado que la justicia brasileña ha tardado más de quince años sin dictar una sentencia definitiva en este caso; y que desde 1997 el proceso se encuentra esperando la decisión del segundo recurso de apelación ante el Tribunal de Justicia del Estado de Ceará. En ese respecto, la Comisión considera adicionalmente que ha habido retardo injustificado en el trámite de la denuncia, retardo agravado por el hecho que ese retardo puede acarrear la prescripción del delito y por consiguiente la impunidad definitiva del perpetrador, y la imposibilidad de resarcimiento a la víctima y que, en consecuencia, podría aplicarse también la excepción prevista en el artículo 46(2)(c) de la Convención.

#### B. PLAZO DE PRESENTACIÓN

**33.** De acuerdo con el artículo 46(1)(b) de la Convención Americana, la admisión de una petición está sujeta al requisito de que sea presentada en forma oportuna, dentro de los seis meses de la fecha en que la parte demandante fue notificada de la sentencia final en el ámbito interno. Al no haber sentencia definitiva, la Comisión considera que la petición fue presentada en plazo razonable de acuerdo al análisis de la información presentada por los peticionarios, y que se aplica la excepción respecto al plazo de seis meses contemplada en el artículo 46(2)(c) y en el artículo 37(2)(c) del Reglamento de la Comisión. Deja constancia la Comisión que esta consideración se aplica también a lo relativo a su competencia respecto a la Convención de Belem do Pará, según lo dispone su artículo 12 *in fine*.

#### C. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS

**34.** En relación con la duplicación de procedimientos, no consta que los hechos en estudio hayan sido denunciados ante otra instancia y el Estado no se ha manifestado al respecto; por lo tanto, la Comisión considera que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46(c) y 47(d) de la Convención Americana.

## D. CONCLUSIONES SOBRE COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD

**35.** Por todo lo anterior, la Comisión considera que es competente para decidir este caso y que la presente petición cumple los requisitos de admisibilidad previstos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención de Belem do Pará.

## V. ANÁLISIS DE LOS MÉRITOS DEL CASO

**36.** El silencio procesal del Estado respecto a esta petición contradice su obligación adquirida al ratificar la Convención Americana en relación con la facultad de la Comisión para “actuar respecto a las peticiones y otras comunicaciones, en el ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 44 a 51 de la Convención”. La Comisión ha analizado el caso sobre la base de los documentos provistos por el peticionario y otros materiales obtenidos, teniendo en cuenta el artículo 42 de su Reglamento. Entre los documentos analizados se encuentran:

- el libro publicado por la víctima “Sobreviví Posso Contar”.
- el Informe de la Delegación de Robos y Hurtos, respecto a su investigación.
- Los informes médicos sobre el tratamiento al que debió someterse la víctima Maria da Penha.
- Noticias periodísticas sobre el caso, y sobre la violencia doméstica contra la mujer en general en Brasil.
- La denuncia contra Heredia Viveiros efectuada por el Ministerio Público.
- El Informe del Instituto de Policía Técnica del 8 de octubre de 1983 y de la Delegación de Robos y Hurtos de esa misma fecha, ambos sobre la escena del crimen y el hallazgo de arma.
- Las declaraciones de las empleadas domésticas del 5 de enero de 1984.
- El pedido de antecedentes sobre Marco Antonio Heredia Viveros, del 9 de febrero de 1984.
- El Informe del examen de salud de la víctima del 10 de febrero de 1984.
- La decisión de “pronuncia” declarando procedente la denuncia, por la Jueza de Derecho de la 1a. Vara, de fecha 31 de octubre de 1986.
- La condena por el Juri de 4 de mayo de 1991.
- El Alegato del Procurador General solicitando el rechazo del recurso de apelación del 12 de diciembre de 1991.
- La anulación por el Tribunal de Justicia del Estado, el 4 de mayo de 1994 de la condena del Juri original.

- La decisión del Tribunal de Justicia del Estado del 3 de abril de 1995, aceptando conocer el recurso contra la decisión de pronuncia, pero negando su proveimiento, y sometiendo al acusado a nuevo juzgamiento por Tribunal Popular.
- La decisión del nuevo Tribunal Popular Juri condenando al acusado, del 15 de marzo de 1996.

A juicio de la Comisión, del análisis de todos los elementos de convicción disponibles no surgen elementos que permitan llegar a conclusiones distintas respecto de los temas analizados, a las que se presentan a continuación.<sup>9</sup> La Comisión analizará primeramente el derecho a la justicia según la Declaración y la Convención Americana, para luego completarlo aplicando la Convención de Belem do Pará.

A. DERECHO DE JUSTICIA (ARTÍCULO XVIII DE LA DECLARACIÓN); Y A LAS GARANTÍAS JUDICIALES (ARTÍCULO 8) Y A LA PROTECCIÓN JUDICIAL (ARTÍCULO 25), EN RELACIÓN CON LA OBLIGACIÓN DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS (ARTÍCULO 1(1)) DE LA CONVENCIÓN

**37.** Los artículos XVIII de la Declaración y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen para cada persona el derecho de acceso a recursos judiciales, y a ser escuchada por una autoridad o tribunal competente cuando considere que sus derechos fueran violados, que reafirman el artículo XVIII (Derecho a la Justicia) de la Declaración, todos ellos vinculados con la obligación prevista en el artículo 1(1) de la Convención. Dice la Convención:

Artículo 25(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 amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

**38.** Han transcurrido más de diecisiete años desde que se inició la investigación por las agresiones de las que fue víctima la señora Maria da Penha Maia Fernandes y

---

9 Como parte del presente análisis, la Comisión fundamentó su estudio principalmente en los documentos presentados por los peticionarios, además de otros instrumentos disponibles tales como: CIDH, *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, 13 de octubre de 1998, pág. 91; CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Brasil*, 29 de septiembre de 1997, pág. 164; United Nations Development Programme, *Human Development Report 2000*, Oxford University Press, 2000, págs. 290; así como en diversa jurisprudencia del Sistema Interamericano e internacional.

hasta la fecha, según la información recibida, sigue abierto el proceso en contra del acusado, no se ha llegado a sentencia definitiva ni se han reparado las consecuencias del delito de tentativa de homicidio perpetrado en perjuicio de la señora Fernandes.<sup>10</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que el plazo razonable establecido en el artículo 8(1) de la Convención no es un concepto de sencilla definición y se ha referido a fallos de la Corte Europea de Derechos Humanos para precisarlo. Dichos fallos establecen que se deben evaluar los siguientes elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso: la complejidad del asunto; la actividad procesal del interesado; y la conducta de las autoridades judiciales.<sup>11</sup>

**39.** En este sentido, la determinación de en qué consiste el término “en un plazo razonable” debe hacerse teniendo en cuenta las particularidades de cada caso. *In casu*, la Comisión tuvo en cuenta tanto lo alegado por los peticionarios como el silencio del Estado.<sup>12</sup> Concluye la Comisión que desde la investigación policial completada en 1984 existían en el proceso claros y determinantes elementos de prueba para completar el juzgamiento, y que la actividad procesal fue retardada una y otra vez por largos postergamientos de las decisiones, aceptación de recursos extemporáneos, y tardanzas injustificadas. Asimismo, considera que la víctima y peticionaria en este caso ha cumplido con lo pertinente en cuanto a la actividad procesal ante los tribunales brasileños cuyo impulso procesal está en manos del Ministerio Público y los tribunales actuantes, con los cuales la víctima acusadora ha colaborado en todo momento. Por ello, la Comisión considera que ni las características del hecho y de la condición personal de los implicados en el proceso, ni el grado de complejidad de la causa, ni la actividad procesal de la interesada constituyen elementos que excusen el retardo injustificado de la administración de justicia en este caso.

**40.** Desde que la señora Fernandes fue víctima del delito de tentativa de homicidio en 1983, presuntamente por su entonces esposo, y se iniciaron las investigaciones respectivas, transcurrieron casi ocho años para que se llevara a cabo el primer juicio

10 Casi la mitad de ese tiempo, desde el 25 de septiembre de 1992, bajo la vigencia para Brasil de la Convención Americana, e igualmente desde el 27 de noviembre de 1995 de la Convención de Belém do Pará.

11 Corte IDH, Caso Genie Lacayo, Sentencia del 29 de enero de 1997, párr. 77.

12 En este sentido, la Comisión considera importante recordar que la Corte Interamericana ha manifestado que: Es el Estado quien tiene el control de los medios para aclarar hechos ocurridos dentro de su territorio. La Comisión, aunque tiene facultades para realizar investigaciones, en la práctica depende, para poder efectuarlas dentro de la jurisdicción del Estado, de la cooperación y de los medios que le proporcione el Gobierno.

Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 136

en contra del acusado en 1991; los defensores presentaron un recurso de apelación extemporáneo que fue aceptado pese a su irregularidad procesal, y luego de tres años más el Tribunal decidió anular el juicio y la sentencia condenatoria existente.<sup>13</sup>

**41.** El nuevo proceso fue postergado por un recurso especial contra la sentencia de “pronuncia” (*indictment*) de 1985, (recurso igualmente alegado como extemporáneo) que recién fue resuelto tardíamente el 3 de abril de 1995. El Tribunal de Justicia del Estado de Ceará reafirmó diez años después lo decidido por el Juez en 1985 que había indicios de autoría por parte del acusado. Otro año más tarde, el 15 de marzo de 1996, un nuevo Juri condenó al señor Viveiros a diez años y seis meses de prisión. Es decir, cinco años después de que se emitiera sentencia por primera vez en este caso. Y por último, aunque aún sin cerrar el proceso, una apelación en contra de la decisión condenatoria se encuentra esperando decisión desde el 22 de abril de 1997. En este sentido, la Comisión Interamericana observa que la tardanza judicial y la prolongada espera para decidir recursos apelatorios demuestran una conducta de las autoridades judiciales que constituye una violación al derecho a obtener un recurso rápido y efectivo establecido en la Declaración y en la Convención. Durante todo el proceso de 17 años el acusado de doble tentativa de homicidio contra su esposa, siguió –y sigue– en libertad.

**42.** Como lo ha manifestado la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

...Lo decisivo es dilucidar si una determinada violación a los derechos humanos reconocidos por la Convención ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la transgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente. En definitiva, de lo que se trata es de determinar si la violación de los derechos humanos resulta de la inobservancia por parte del Estado de sus deberes de respetar y garantizar dichos derechos, que le impone el artículo 1(1) de la Convención.<sup>14</sup>

De igual manera, la Corte ha establecido lo siguiente:

El Estado está, por otra parte, obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se

<sup>13</sup> Los peticionarios alegan que el fundamento de este recurso de apelación no procedía, según el artículo 479 del Código Procesal Penal de Brasil; la Comisión considera este aspecto de acuerdo a las facultades que le confiere el artículo XVIII de la Declaración Americana.

<sup>14</sup> Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 173.

restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos reconocidos en la Convención.<sup>15</sup>

**43.** En cuanto a las obligaciones del Estado en relación con la circunstancia de que se haya abstenido de actuar para asegurarle a la víctima el ejercicio de sus derechos, la Corte Interamericana se ha manifestado de la siguiente forma:

La segunda obligación de los Estados Partes es la de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.<sup>16</sup>

**44.** En el presente caso no se ha llegado a producir una sentencia definitiva por los tribunales brasileños después de diecisiete años, y ese retardo está acercando la posibilidad de impunidad definitiva por prescripción, con la consiguiente imposibilidad de resarcimiento que de todas maneras sería tardía. La Comisión considera que las decisiones judiciales internas en este caso presentan una ineficacia, negligencia u omisión por parte de las autoridades judiciales brasileñas y una demora injustificada en el juzgamiento de un acusado e impiden y ponen en definitivo riesgo la posibilidad de penar al acusado e indemnizar a la víctima por la posible prescripción del delito. Demuestran que el Estado no ha sido capaz de organizar su estructura para garantizar esos derechos. Todo ello es una violación independiente de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con el artículo 1(1) de la misma, y los correspondientes de la Declaración.

15 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 176; y Corte IDH, Caso Godínez Cruz, Sentencia del 20 de enero de 1989, párr. 187.

16 Corte IDH, Caso Godínez Cruz, Sentencia del 20 de enero de 1989, párr. 175.

## B. IGUALDAD ANTE LA LEY (ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN) Y ARTÍCULOS II Y XVIII DE LA DECLARACIÓN

**45.** Los peticionarios también alegan la violación del artículo 24 de la Convención Americana en relación con los derechos de igualdad ante la ley, y de derecho a justicia protegidos por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículos II y XVIII).

**46.** En este sentido, la Comisión Interamericana destaca que ha seguido con especial interés la vigencia y evolución del respeto a los derechos de la mujer y en particular aquellos relacionados con la violencia doméstica. La Comisión recibió información sobre el alto número de ataques domésticos contra las mujeres en Brasil. Solamente en Ceará (donde ocurrieron los hechos de este caso) hubo en 1993, 1183 amenazas de muerte registradas en las Delegaciones especiales policiales para la mujer, dentro de una total de 4755 denuncias.<sup>17</sup>

**47.** Las agresiones domésticas contra mujeres son desproporcionadamente mayores que las que ocurren contra hombres. Un estudio del Movimiento Nacional de Derechos Humanos de Brasil compara la incidencia de agresión doméstica contra las mujeres y contra los hombres, mostrando que en los asesinatos había 30 veces más probabilidad para las víctimas mujeres de haber sido asesinadas por su cónyuge, que para las víctimas masculinas. La Comisión encontró en su Informe Especial sobre Brasil de 1997 que existía una clara discriminación contra las mujeres agredidas por la ineficacia de los sistemas judiciales brasileños y su inadecuada aplicación de los preceptos nacionales e internacionales, inclusive los que surgen de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Brasil. Decía la Comisión en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en 1997:

Además, incluso donde estas comisarías especializadas existen, el caso continúa frecuentemente siendo que las quejas no son del todo investigadas o procesadas. En algunos casos, las limitaciones entorpecen los esfuerzos que se realizan para responder a estos delitos. En otros casos, las mujeres no presentan cargos formales contra el agresor. En la práctica, las limitaciones legales y de otra índole a menudo exponen a las mujeres a situaciones en las que se sienten obligadas a actuar. Por ley, las mujeres deben presentar sus

<sup>17</sup> Maia Fernández, Maria da Penha “*Sobrevivi posso contar*” Fortaleza, 1994, pág. 150; datos basados en información de las *Delegacias Policiais*.

quejas en una comisaría y explicar qué ocurrió para que el delegado pueda redactar la “denuncia de un incidente”. Los delegados que no han recibido suficiente capacitación pueden no ser capaces de prestar los servicios requeridos, y algunos continúan, según se informa, respondiendo a las víctimas de manera que les hacen sentir vergüenza y humillación. Para ciertos delitos, como la violación sexual, las víctimas deben presentarse al Instituto Médico Legal, el cual tiene la competencia exclusiva de llevar a cabo los exámenes médicos requeridos por la ley para procesar una denuncia. Algunas mujeres no tienen conocimiento de este requisito, o no tienen acceso a dicha institución de la forma justa y necesaria para obtener las pruebas requeridas. Estos institutos tienden a estar ubicados en áreas urbanas y, en donde están disponibles, a menudo no cuentan con el personal suficiente. Además, incluso cuando las mujeres toman las medidas necesarias para denunciar la práctica de delitos violentos, no hay garantía de que éstos serán investigados y procesados.

A pesar de que el Tribunal Supremo de Brasil revocó en 1991 la arcaica “defensa del honor” como una justificación para el asesinato de la esposa, muchos tribunales continúan siendo reacios a procesar y sancionar a los autores de la violencia doméstica. En algunas áreas del país, el uso de la “defensa del honor” persiste y en algunas áreas la conducta de la víctima continúa siendo un punto central en el proceso judicial para procesar un delito sexual. En vez de centrarse en la existencia de los elementos jurídicos del delito en cuestión, las prácticas de algunos abogados defensores –toleradas por algunos tribunales– tienen el efecto de requerir a la mujer que demuestre la santidad de su reputación y su inculpabilidad moral a fin de poder utilizar los medios judiciales legales a su disposición. Las iniciativas tomadas tanto por el sector público como el privado para hacer frente a la violencia contra la mujer han empezado a combatir el silencio que tradicionalmente la ha ocultado, pero todavía tienen que superar las barreras sociales, jurídicas y de otra índole que contribuyen a la impunidad en que a menudo estos delitos languidecen.

**48.** En ese informe también se hace referencia a distintos estudios que comprueban que en los casos en que se han llevado estadísticas, éstas muestran que sólo un porcentaje de los delitos denunciados a las comisarías de policía especializadas son actualmente investigados. (Unido de Mulleres de São Paulo, *A Violencia Contra a Mulher e a Impunidade: Uma Questão Política* (1995). En 1994, de 86.815 quejas

presentadas por mujeres agredidas domésticamente, sólo se iniciaron 24.103 investigaciones policiales, según ese informe.

**49.** Otros informes indican que 70% de las denuncias criminales referidas a violencia doméstica contra mujeres se suspenden sin llegar a una conclusión. Solo 2% de las denuncias criminales por violencia doméstica contra mujeres llegan a condena del agresor. (Informe de la Universidad Católica de São Paulo, 1998).

**50.** En este análisis del patrón de respuesta del Estado a este tipo de violaciones, la Comisión nota también medidas positivas efectivamente tomadas en el campo legislativo, judicial y administrativo.<sup>18</sup> Resalta la Comisión tres iniciativas que tienen relación directa con el tipo de situaciones ejemplificadas por este caso: 1) la creación de delegaciones policiales especiales para atender denuncias sobre ataques a las mujeres; 2) la creación de casas refugio para mujeres agredidas; y 3) la decisión de la Corte Suprema de Justicia en 1991 que ha invalidado el concepto arcaico de “defensa del honor” como causal de justificación de crímenes contra las esposas. Estas iniciativas positivas, y otras similares, han sido implementadas de una manera reducida con relación a la importancia y urgencia del problema, tal como se indicó anteriormente. En el caso emblemático en análisis, no han tenido efecto alguno.

### C. ARTÍCULO 7 DE LA CONVENCIÓN DE BELÉM DO PARÁ

**51.** El 27 de noviembre de 1995, Brasil depositó su ratificación de la Convención de Belém do Pará, el instrumento interamericano por el cual los Estados americanos reconocen la importancia de este problema, establecen normas que cumplir y compromisos para enfrentarlo, y establecen la posibilidad para cualquier persona u organización de petionar y accionar respecto al tema ante la Comisión Interamericana

---

18 Como resultado de la acción concertada del sector gubernamental y del CNDM [Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer], la Constitución brasileña de 1988 refleja avances importantes a favor de los derechos de la mujer. Dentro del Programa Nacional sobre Derechos Humanos, las iniciativas propuestas por el Gobierno que pretenden mejorar los derechos de la mujer incluyen, inter alia: apoyar al Consejo Nacional de Derechos de la Mujer y al Programa Nacional para Prevenir la Violencia contra la Mujer; esfuerzos de apoyo para prevenir la violencia sexual y doméstica contra la mujer, proporcionar asistencia integrada a las mujeres con riesgo y educar al público sobre la discriminación y la violencia contra la mujer y las garantías disponibles; revocar ciertas disposiciones discriminatorias del Código Penal y del Código Civil sobre el poder paterno; fomentar el desarrollo de enfoques orientados a la condición de varón o mujer en la capacitación de los agentes del Estado y en el establecimiento de directrices para los planes de estudios de la educación primaria y secundaria; y promover estudios estadísticos sobre la situación de la mujer en el ámbito laboral. El Programa también encomienda al Gobierno implementar las decisiones consagradas en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.

na de Derechos Humanos y por sus procedimientos. Los peticionarios solicitan que se declare la violación por parte del Estado de los artículos 3, 4, 5, y 7 de esta Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y alegan que el presente caso debe ser analizado a la luz de la discriminación en razón del género femenino por parte de los órganos del Estado brasileño, que refuerza el patrón sistemático de violencia contra la mujer e impunidad en Brasil.

**52.** Como se indicó anteriormente, la Comisión tiene competencia *ratione materiae* y *ratione temporis* para conocer de este caso bajo lo señalado por la Convención de Belém do Pará respecto a hechos posteriores a su ratificación por Brasil, es decir la alegada violación continuada al derecho a la tutela judicial efectiva y por consiguiente por la tolerancia que implicaría respecto a la violencia contra la mujer.

**53.** La Convención de Belém do Pará es un instrumento esencial que refleja los grandes esfuerzos realizados a fin de encontrar medidas concretas para proteger el derecho de las mujeres a una vida libre de agresiones y violencia, tanto dentro como fuera de su hogar y núcleo familiar. Define así la CVM la violencia contra la mujer: Artículo 2. Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

**54.** El ámbito de aplicación de la CMV se refiere pues a situaciones definidas por dos condiciones: primero, que haya habido violencia contra la mujer tal como se describe en los incisos a) y b); y segundo que esa violencia sea perpetrada o tolerada por el Estado. La CMV protege entre otros los siguientes derechos de la mujer violados por la existencia de esa violencia: el derecho a una vida libre de violencia (artículo 3), a que se respete su vida, su integridad física, psíquica y moral y su se-

guridad personal, su dignidad personal, igual protección ante la ley y de la ley; y a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos (artículo 4(a), (b), (c) (d), (e), (f) y (g) y los consiguientes deberes del Estado establecidos en el artículo 7 de ese instrumento. Dice el artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer:

#### DEBERES DE LOS ESTADOS

Artículo 7. Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

- a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
- b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;
- d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;
- e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
- f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
- g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y
- h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

**55.** La impunidad que ha gozado y aún goza el agresor y ex esposo de la señora Fernandes es contraria a la obligación internacional voluntariamente adquirida por parte del Estado al ratificar la Convención de Belém do Pará. La falta de juzgamiento y condena del responsable en estas circunstancias constituye un acto de tolerancia por parte del Estado de la violencia que Maria da Penha sufrió, y esa omisión de los tribunales de justicia brasileños agrava las consecuencias directas de las agresiones por su ex-marido sufridas por la señora Maria da Penha Maia Fernandes. Es más, como ha sido demostrado previamente, esa tolerancia por los órganos del Estado no es exclusiva de este caso, sino una pauta sistemática. Es una tolerancia de todo el sistema, que no hace sino perpetuar las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan la violencia contra la mujer.

**56.** Dado que esta violación contra Maria da Penha forma parte de un patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado para procesar y condenar a los agresores, considera la Comisión que no sólo se viola la obligación de procesar y condenar, sino también la de prevenir estas prácticas degradantes. Esa ineffectividad judicial general y discriminatoria crea el ambiente que facilita la violencia doméstica, al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos.

**57.** En relación con los incisos c y h del artículo 7, la Comisión debe considerar las medidas tomadas por el Estado para eliminar la tolerancia de la violencia doméstica. La Comisión ha llamado la atención positivamente por varias medidas de la actual administración con ese objetivo, en particular la creación de Delegaciones especiales de policía, los refugios para mujeres agredidas, y otras.<sup>19</sup> Sin embargo en este caso emblemático de muchos otros, la ineficacia judicial, la impunidad y la imposibilidad de obtener una reparación por la víctima establece una muestra de la falta de compromiso para reaccionar adecuadamente frente a la violencia doméstica. El artículo 7 de la Convención de Belem do Pará parece ser una lista de los compromisos que el Estado brasileño no ha cumplido aún en cuanto a este tipo de casos.

**58.** Por lo expuesto, la Comisión considera que en este caso se dan las condiciones de violencia doméstica y de tolerancia por el Estado definidas en la Convención de Belém do Pará y existe responsabilidad del Estado por la falta de cumplimiento del

---

19 Ver el capítulo relativo a los derechos de la mujer brasileña en el Informe Especial de la CIDH sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil, 1997.

Estado a sus deberes establecidos en los artículos 7(b), (d), (e) (f) y (g) de esa Convención, en relación a los derechos por ella protegidos, entre ellos, a una vida libre de violencia (artículo 3), a que se respete su vida, su integridad física, psíquica y moral y su seguridad personal, su dignidad personal, igual protección ante la ley y de la ley; y a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos (artículos 4(a), (b), (c) (d), (e), (f) y (g)).

## VI. ACTUACIONES POSTERIORES AL INFORME N°105/00

**59.** La Comisión aprobó el Informe N° 105/00 sobre el presente caso el 19 de octubre de 2000, durante su 108o período de sesiones. Dicho informe se transmitió al Estado con fecha 1° de noviembre de 2000, concediéndole un plazo de dos meses para dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas; e informó a los peticionarios de la aprobación de un informe bajo el artículo 50 de la Convención. Pasado el plazo concedido, la Comisión no ha recibido respuesta del Estado respecto a dichas recomendaciones, por lo que la CIDH considera que dichas recomendaciones no han sido cumplidas.

## VII. CONCLUSIONES

**60.** La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reitera al Estado de Brasil las siguientes conclusiones:

1. Que tiene competencia para conocer de este caso y que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46(2)(c) y 47 de la Convención Americana, y de acuerdo al artículo 12 de la Convención de Belem do Pará, con respecto a violaciones de los derechos y deberes establecidos en los artículos 1(1) (Obligación de Respetar los Derechos); 8 (Garantías Judiciales); 24 (Igualdad ante la Ley) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana en relación con los artículos II y XVIII de la Declaración Americana (la Declaración); así como del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará.
2. Que, con fundamento en los hechos no controvertidos y el análisis expuestos anteriormente, la República Federativa de Brasil es responsable de la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, garantizados por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar los derechos, prevista en el artículo 1(1) de dicho instrumento, por la dilación injustificada y tramitación negligente del presente caso de violencia doméstica en Brasil.

3. Que el Estado ha tomado algunas medidas destinadas a reducir el alcance de la violencia doméstica y la tolerancia estatal de la misma, aunque dichas medidas no han aún conseguido reducir significativamente el patrón de tolerancia estatal, en particular a raíz de la ineffectividad de la acción policial y judicial en el Brasil, respecto a la violencia contra la mujer.
4. Que el Estado ha violado los derechos y el cumplimiento de sus deberes según el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará en perjuicio de la señora Fernandes; y en conexión con los artículos 8 y 25 de la Convención Americana y en su relación con el artículo 1(1) de la Convención, por sus propios actos omisivos y tolerantes de la violación infligida.

## VIII. RECOMENDACIONES

**61.** La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reitera al Estado brasileño las siguientes recomendaciones:

1. Completar rápida y efectivamente el procesamiento penal del responsable de la agresión y tentativa de homicidio en perjuicio de la señora Maria da Penha Fernandes Maia.
2. Llevar igualmente a cabo una investigación seria, imparcial y exhaustiva para determinar la responsabilidad por irregularidades o retardos injustificados que impidieron el procesamiento rápido y efectivo del responsable; y tomar las medidas administrativas, legislativas y judiciales correspondientes.
3. Adoptar, sin perjuicio de las eventuales acciones contra el responsable civil de la agresión, medidas necesarias para que el Estado asigne a la víctima adecuada reparación simbólica y material por las violaciones aquí establecidas, en particular su falla en ofrecer un recurso rápido y efectivo; por mantener el caso en la impunidad por más de quince años; y por evitar con ese retraso la posibilidad oportuna de acción de reparación e indemnización civil.
4. Continuar y profundizar el proceso de reformas que eviten la tolerancia estatal y el tratamiento discriminatorio respecto a la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil. En particular la Comisión recomienda:
  - a. Medidas de capacitación y sensibilización de los funcionarios judiciales y policiales especializados para que comprendan la importancia de no tolerar la violencia doméstica;
  - b. Simplificar los procedimientos judiciales penales a fin de que puedan reducirse los tiempos procesales, sin afectar los derechos y garantías de debido proceso;

- c. El establecimiento de formas alternativas a las judiciales, rápidas y efectivas de solución de conflicto intrafamiliar, así como de sensibilización respecto a su gravedad y las consecuencias penales que genera;
- d. Multiplicar el número de delegaciones especiales de policía para los derechos de la mujer y dotarlas con los recursos especiales necesarios para la efectiva tramitación e investigación de todas las denuncias de violencia doméstica, así como de recursos y apoyo al Ministerio Público en la preparación de sus informes judiciales;
- e. Incluir en sus planes pedagógicos unidades curriculares destinadas a la comprensión de la importancia del respeto a la mujer y a sus derechos reconocidos en la Convención de Belém do Pará, así como al manejo de los conflictos intrafamiliares,
- f. Informar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dentro del plazo de sesenta días contados a partir de la transmisión del presente Informe al Estado, con un informe de cumplimiento de estas recomendaciones a los efectos previstos en el artículo 51(1) de la Convención Americana.

## IX. PUBLICACIÓN

**62.** El 13 de marzo de 2001 la Comisión remitió este Informe al Estado Brasileño de acuerdo con el artículo 51 de la Convención, concediendo el plazo de un mes a contar de su envío para que fuesen cumplidas las recomendaciones arriba indicadas. Vencido este plazo, la Comisión no ha recibido respuesta alguna del Estado a este respecto. Igualmente dicho informe fue enviado reglamentariamente a los peticionarios.

**63.** En virtud de las consideraciones anteriores y de conformidad con los artículos 51(3) de la Convención Americana y 48 de su Reglamento, la Comisión decide reiterar las conclusiones y recomendaciones de los párrafos 1 y 2, haciendo público este informe e incluyéndolo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. La Comisión, en cumplimiento de su mandato, continuará evaluando las medidas tomadas por el Estado brasileño con relación a las recomendaciones mencionadas, hasta que hayan sido cumplidas.

Dado y firmado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a los 16 días del mes de abril de 2001.

(Firmado): Claudio Grossman, Presidente; Juan Méndez, Primer Vicepresidente; Marta Altolaguirre, Segundo Vicepresidente; Comisionados Hélio Bicudo, Robert K. Goldman, Julio Prado Vallejo y Peter Laurie.