



**OBSERVACIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
A LAS EXCEPCIONES PRELIMINARES OPUESTAS POR EL ESTADO MEXICANO**

**CASOS No. 12.496, 12.497 y 12.498
CAMPO ALGODONERO: CLAUDIA IVETTE GONZÁLEZ,
ESMERALDA HERRERA MONREAL Y LAURA BERENICE RAMOS MONÁRREZ**

I. INTRODUCCIÓN

001269

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión", "la Comisión Interamericana" o "la CIDH") se dirige a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana" o "la Corte") a fin de presentar sus observaciones escritas al argumento desarrollado por Los Estados Unidos Mexicanos (en adelante "el Estado mexicano", "el Estado" o "México") en su contestación a la demanda en el presente caso, cuestionando la competencia del Tribunal para conocer de violaciones a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (en adelante "Convención de Belém do Pará").

2. El 4 de noviembre de 2007 la Comisión presentó a la Corte una demanda por la violación de los artículos 4, 5, 8.1, 19 y 25 en relación con la obligación general de respeto y garantía de los derechos humanos y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno establecidos en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención Americana" o "la Convención"), y el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, en perjuicio de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, y sus familiares. La demanda fue transmitida al Estado mediante nota CDH-12.498/001 de fecha 21 de diciembre de 2007. El 26 de mayo de 2008 el Estado presentó su contestación a la demanda sin oponer en forma expresa excepción preliminar alguna. No obstante, como determinó la Corte, "los alegatos [...] relativos a la supuesta falta de competencia del Tribunal para 'conocer de las violaciones directasa la Convención de Belém do Pará', constituirían una excepción preliminar. El escrito de contestación a la demanda fue transmitido a la Comisión mediante nota CDH-12.498/062, fechada 16 de julio de 2008, cuyo original y anexos fueron recibidos por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión el 21 de julio de 2007.

3. A continuación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 37(4) del Reglamento de la Corte, la Comisión presenta sus alegatos escritos en respuesta al argumento identificado por la Corte como excepción preliminar.

4. Como demostrará la Comisión, la Corte tiene competencia material para conocer y pronunciarse sobre violaciones a la Convención de Belém do Pará, potestad que ya ejerció en el pasado. En consecuencia, este extremo de la demanda interpuesta es admisible y el alegato formulado por el Estado en sentido contrario, debe ser rechazado.

II. EXCEPCIÓN PRELIMINAR: PRESUNTA INCOMPETENCIA *RATIONE MATERIAE* DEL TRIBUNAL

5. El Estado mexicano cuestiona la competencia material de la Corte para "conocer de las presuntas violaciones a [...] la Convención 'Belém do Pará' [sic]"¹. Lo anterior, supuestamente en virtud de que el artículo 12 de la Convención de Belém do Pará dispone que

[c]ualquier 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 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.

6. En opinión del Estado, dicho artículo evidencia "que fue la intención de los Estados signatarios delimitar la competencia exclusiva de la Comisión para conocer sobre peticiones individuales referentes a presuntas violaciones a la Convención 'Belem do Pará' [sic]"².

7. Refiere también que "al no haber [en el artículo 12] una referencia expresa o literal a la Corte Interamericana de Derechos humanos en este sentido, debe interpretarse que ésta última no es competente para conocer de las presuntas violaciones ya mencionadas" y que "[l]a interpretación correlacionada de los artículos 11 y 12 de la Convención Belém do Pará [sic] lleva a la conclusión de que el texto limita el ejercicio de la competencia de la Corte Interamericana a la emisión de opiniones consultivas, dejando a la Comisión como la revisora de las posibles pretensiones de presuntas violaciones al artículo 7 de la propia Convención"³.

8. Asimismo, el Estado señala que "[e]n el caso que nos ocupa, al hacer una revisión de los trabajos preparatorios (*travaux préparatoires*) de la Convención Belém do Pará [sic] encontramos que los representantes de los Estados discutieron ampliamente la forma en la que se podrían reclamar violaciones a los derechos incluidos en dicha Convención, concluyendo, que la Comisión sería el único órgano competente para conocer de estas quejas"⁴.

9. Posteriormente analiza comparativamente que "la Convención para prevenir y sancionar la tortura y la Convención sobre Desaparición Forzada contienen una redacción que no deja duda alguna sobre la eventual competencia de la Corte Interamericana para declarar la responsabilidad intencional del Estado sobre violaciones a esos instrumentos [...] En la Convención Belém do Pará [sic] tal redacción no aparece. Un eventual pronunciamiento de la Corte Interamericana donde declare la responsabilidad internacional del Estado por incumplir alguno de los derechos contenidos en esa convención violentaría los principios de certeza y seguridad jurídica con los que los

¹ Escrito de contestación a la demanda y excepciones preliminares, págs. 268-269.

² Escrito de contestación a la demanda y excepciones preliminares, pág. 269.

³ Escrito de contestación a la demanda y excepciones preliminares, pág. 270.

⁴ Escrito de contestación a la demanda y excepciones preliminares, pág. 271.

Estados firman y ratifican los diferentes instrumentos internacionales en materia de derechos humanos”⁵.

10. Finalmente, el Estado solicita a la Corte que “se declare incompetente para conocer sobre las presuntas violaciones a la Convención Belém do Pará [sic], en el caso en consideración”⁶.

11. La Comisión presenta las siguientes observaciones:

A. La competencia material de la Corte para conocer de violaciones al artículo 7 de la Convención de Belém do Pará ya fue debidamente dilucidada

12. En su sentencia de 25 de noviembre de 2006 referente al caso 11.015, *Penal Miguel Castro Castro v. Perú*, la Corte ya determinó su competencia específica para conocer de violaciones al artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, al declarar violado el literal b de dicha norma, como consecuencia de la falta de debida diligencia en la investigación de los hechos que constituyeron violaciones a la integridad personal de las víctimas y violencia de género.

13. En dicho fallo la Corte específicamente consideró que

en virtud de que el Perú ratificó el 4 de junio de 1996 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, a partir de esa fecha debía observar lo dispuesto en el artículo 7.b de dicho tratado, que le obliga a actuar con la debida diligencia para investigar y sancionar dicha violencia. [...] por los hechos declarados como violatorios del derecho a la integridad personal surgió para el Estado la obligación de investigar las afectaciones del mismo, la cual deriva del artículo 1.1 de la Convención Americana en conjunto con el referido derecho sustantivo protegido en el artículo 5 de la misma, aplicando las referidas disposiciones de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Dichas disposiciones son aplicables al caso ya que especifican y complementan las obligaciones que tiene el Estado con respecto al cumplimiento de los derechos consagrados en la Convención Americana⁷.

y concluyó declarando *inter alia* que

[e]l Estado violó los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial consagrados en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en conexión con los artículos 7.b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer⁸.

14. En tal sentido, la Comisión considera que no caben discusiones adicionales respecto a esta cuestión debidamente dilucidada por la propia Corte. Según la

⁵ Escrito de contestación a la demanda y excepciones preliminares, pág. 273.

⁶ Escrito de contestación a la demanda y excepciones preliminares, pág. 273.

⁷ Corte I.D.H., *Caso del Penal Miguel Castro Castro*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párrs. 344 y 346. Véase también Id. párrs. 377 y 378.

⁸ Corte I.D.H., *Caso del Penal Miguel Castro Castro*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, punto resolutivo 6.

jurisprudencia del propio Tribunal, La Corte, como todo órgano con funciones jurisdiccionales, tiene el poder inherente de determinar el alcance de su propia competencia (*compétence de la compétence/Kompetenz-Kompetenz*)⁹.

15. Además, la competencia de la Corte no puede estar condicionada por hechos distintos a sus propias actuaciones. Los instrumentos de aceptación de la cláusula facultativa de la jurisdicción obligatoria (artículo 62.1 de la Convención) presuponen la admisión, por los Estados que la presentan, del derecho de la Corte a resolver cualquier controversia relativa a su jurisdicción. Una objeción o cualquier otro acto interpuesto por el Estado con el propósito de afectar la competencia de la Corte es inocuo, pues en cualesquiera circunstancias la Corte retiene la *compétence de la compétence*, por ser maestra de su jurisdicción¹⁰.

16. Al interpretar la Convención conforme a su objeto y fin, la Corte debe actuar de tal manera que se preserve la integridad del mecanismo previsto en el artículo 62.1 de la Convención. Sería inadmisibles subordinar tal mecanismo a restricciones que hagan inoperante el sistema tutelar de los derechos humanos, previsto en la Convención y, por lo tanto, la función jurisdiccional de la Corte¹¹. De la mano con esto, los Estados partes en la Convención deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos propios (*effet utile*) en el plano de sus respectivos derechos internos. Este principio se aplica no sólo en relación con las normas sustantivas de los tratados de derechos humanos (es decir, las que contienen disposiciones sobre los derechos protegidos), sino también en relación con las normas procesales, como el artículo 12 de la Convención de Belém do Pará. Tal cláusula, esencial para la eficacia del mecanismo de protección internacional de la mujer contra la violencia, debe ser interpretada y aplicada de modo que la garantía que establece sea verdaderamente práctica y eficaz, teniendo presentes el carácter especial de los tratados de derechos humanos y su implementación colectiva.

B. La convención de Belém do Pará otorga competencia material a la Corte Interamericana

17. El artículo 7 de la Convención de Belém do Pará condena todas las formas de violencia contra la mujer y pone a cargo de los Estados partes la implementación de "políticas" destinadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia. En este marco, los Estados se obligan a determinadas acciones y abstenciones que atienden a aquellos objetivos. Esas acciones y abstenciones guardan relación con obligaciones inherentes al reconocimiento, el respeto y la garantía de derechos y libertades consagrados en la Convención Americana, por ejemplo, los previstos en los artículos 5 y 8 de ésta, a la adopción de normas que sirvan a esos fines y a la supresión de medidas y prácticas, de diversa naturaleza, que constituyan violencia contra la mujer.

⁹ Corte I.D.H., *Caso Hilaire. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 1 de septiembre de 2001. Serie C No. 80, párr. 78.

¹⁰ Corte I.D.H., *Caso Hilaire. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 1 de septiembre de 2001. Serie C No. 80, párr. 81; Corte I.D.H., *Caso del Tribunal Constitucional. Competencia*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 55, párr. 33; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein. Competencia*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 54, párr. 34.

¹¹ Véase en este sentido Corte I.D.H., *Caso Hilaire. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 1 de septiembre de 2001. Serie C No. 80, párr. 82; Corte I.D.H., *Caso del Tribunal Constitucional. Competencia*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 55, párr. 37; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein. Competencia*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 54, párr. 38.

18. Frente al incumplimiento de tales obligaciones, el artículo 12 de la misma Convención de Belém do Pará establece un mecanismo de denuncia individual y somete el mismo a las reglas de procedimiento generales fijadas en la Convención Americana y a las específicas determinadas en el Reglamento de la Comisión. Tales reglas incluyen por supuesto, los artículos 51 de la Convención y 44 del Reglamento que norman la posibilidad de que un asunto denunciado a la CIDH sea posteriormente sometido por esta a conocimiento y decisión de la Corte.

19. La Corte tiene, pues, jurisdicción sobre dichos casos, y puede y debe pronunciarse sobre alegadas violaciones de los derechos humanos de la mujer bajo la Convención del Belém do Pará, dándole el debido *effet utile* en circunstancias como las del presente caso en que las violaciones a los derechos humanos perpetradas tienen un componente predominante de género.

C. Los *travaux préparatoires* de la Convención de Belém do Pará y la voluntad de los Estados reflejada en el tratado

20. En opinión de la Comisión, no es cierto que "al hacer una revisión de los trabajos preparatorios (*travaux préparatoires*) de la Convención Belém do Pará [sic] encontramos que los representantes de los Estados discutieron ampliamente la forma en la que se podrían reclamar violaciones a los derechos incluidos en dicha Convención, concluyendo, que la Comisión sería el único órgano competente para conocer de estas quejas".

21. Si bien el apartado sobre *Mecanismos Interamericanos de Protección* incluido en el tratado fue materia de varias discusiones entre los Estados miembros de la organización y de estudios por parte de órganos especializados como la Comisión Interamericana de Mujeres y la propia CIDH, en ningún momento se expresó una conclusión en el sentido de que sólo la Comisión sería competente para conocer denuncias bajo la Convención de Belém do Pará.

22. De hecho, como se desprende de las actas y resúmenes de discusión, algunos Estados expresaron que la inclusión de un capítulo específico sobre esta materia en el tratado era innecesaria toda vez que la Convención Americana ya preveía los diversos mecanismos de protección aplicables¹², lo que evidentemente incluye a la Corte.

23. Según se desprende de los *travaux préparatoires* del tratado, en ningún momento los Estados discutieron (al menos no oficial y documentadamente) la posibilidad de excluir la competencia material de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para conocer sobre el incumplimiento de las obligaciones emanadas de la Convención de Belém do Pará, o agregar a esta una disposición expresa que elimine la posibilidad descrita en el artículo 51 de la Convención Americana, de que el asunto denunciado a la Comisión sea sometido a conocimiento de la Corte.

24. Por lo expuesto, la voluntad de los Estados partes en la Convención de Belém do Pará, expresada en el texto de la misma es inequívoca en el sentido de que la

¹² Véase en este sentido los documentos OEA/Ser.L/II.3.6 CIM/doc.4/94 de 4 de abril de 1994 titulado *Comentarios recibidos de los gobiernos al proyecto de Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*; y OEA/Ser.L/II.7.5 CIM/RECOVI/doc.10/93 add.4 de 5 de abril de 1993.

Comisión debe conocer las denuncias que se le presenten por violación del artículo 7 del tratado, de conformidad con el procedimiento descrito en los artículos 44 a 51 de la Convención Americana, y dado que este último ofrece a la Comisión la posibilidad de accionar la instancia judicial cuando el estado no ha cumplido con las recomendaciones que se le formule, se entiende que es también la voluntad de las partes contratantes autorizar a la Corte Interamericana para pronunciarse sobre este asunto.

D. La prevalencia del principio *pro personae*

25. Pero más allá del análisis efectuado en la sección precedente, los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, los que componen el sistema interamericano, no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción¹³.

26. Dicho criterio coincide con la jurisprudencia convergente de otros órganos jurisdiccionales internacionales. Al respecto, la Corte Internacional de Justicia, en su Opinión Consultiva relativa a *Reservas a la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio* (1951), afirmó que "en este tipo de tratados, los Estados contratantes no tienen intereses propios; solamente tienen, por encima de todo, un interés común: la consecución de los propósitos que son la razón de ser de la Convención".

27. En forma similar, en el caso *Austria vs. Italia* (1961), la Comisión Europea declaró que las obligaciones asumidas por los Estados Partes en la Convención Europea de Derechos Humanos (en adelante "Convención Europea") "son esencialmente de carácter objetivo, diseñadas para proteger los derechos fundamentales de los seres humanos de violaciones de parte de las Altas Partes Contratantes en vez de crear derechos subjetivos y recíprocos entre las Altas Partes Contratantes"¹⁴.

28. A su vez, la Corte Europea de Derechos Humanos, en el caso *Soering vs. Reino Unido*, declaró que la Convención Europea "debe ser interpretada en función de su carácter específico de tratado de garantía colectiva de derechos humanos y libertades fundamentales, y que el objeto y fin de este instrumento de protección de seres humanos exigen comprender y aplicar sus disposiciones de manera que haga efectivas y concretas aquellas exigencias"¹⁵.

¹³ Corte I.D.H., *El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos* (arts. 74 y 75). Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párr. 29.

¹⁴ European Commission of Human Rights, Decision as to the Admissibility of Application No. 788/60, *Austria vs. Italy case*, *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, The Hague, M. Nijhoff, 1961, p. 140.

¹⁵ Eur. Court H.R., *Soering Case*, decision of 26 January 1989, Series A no. 161, párr. 87.

29. Esta prevalencia del interés de la víctima frente a eventuales interpretaciones de la supuesta voluntad de los Estados parte en un tratado de derechos humanos, no se extiende solamente a los derechos reconocidos, sino también a cuestiones procesales, como la competencia de un determinado órgano para conocer sobre el cumplimiento de las obligaciones estatales. Ya los *travaux préparatoires* del Protocolo Facultativo a la Convención de 1979 sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptado en 1999, seguidos de su entrada en vigor, el 22 de diciembre del año 2000, vinieron a fortalecer el derecho de petición individual internacional, ampliando considerablemente, con enfoque de género, los círculos de personas protegidas, al abarcar los derechos de la mujer como jurídicamente exigibles, es impensable que el Estado mexicano vaya a afirmar que no lo son.

30. Vistos estos desarrollos resulta natural e incluso obligada la lectura conjunta de la Convención Americana, con su catálogo de derechos y garantías generales, y de la Convención de Belém do Pará, con su enunciado de deberes estatales específicos, a los que corresponden derechos de las mujeres, para la aplicación de ambas. El segundo de estos instrumentos fija, ilustra o complementa el contenido del primero en lo que atañe a los derechos de la mujer que derivan también de la Convención Americana. Esa lectura conjunta permite integrar el panorama de los derechos y, por ende, el perfil de las violaciones que deberá examinar la Corte Interamericana en el presente caso, y apreciar la entidad de aquéllas a la luz de los dos instrumentos, general y el especial, como lo hizo ya la Corte en su sentencia del caso *Penal Castro Castro*. Tal lectura es consecuente con el criterio *pro personae* que rige la interpretación en materia de derechos humanos y se ajusta a lo dispuesto por el artículo 29 de la Convención Americana, especialmente su inciso b), que excluye cualquier interpretación que limite derechos y libertades reconocidos en convenciones diferentes de la propia Convención y por ende alienta la subsunción de aquéllos en el marco de la protección que deben otorgar los órganos de la Convención Americana, tanto la Comisión como la Corte, así como el recurso a efectos de interpretación a otros instrumentos, inclusive fuera del sistema interamericano, con el sólo propósito de otorgar la más amplia protección posible a los derechos de las personas.

31. Abonando a lo anterior, la propia Corte ya declaró que la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer complementan el *corpus juris* internacional en materia de protección de la integridad personal de las mujeres, del cual forma parte la Convención Americana¹⁶.

III. CONCLUSIÓN

32. Dada la naturaleza de los argumentos esgrimidos por el Estado en soporte de la excepción preliminar, la Comisión Interamericana concluye que la Corte tiene competencia material para conocer y decidir sobre el incumplimiento estatal, a partir del 19 de junio de 1998, de sus obligaciones bajo el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará.

33. En consecuencia, la Comisión solicita a la Corte que rechace la excepción preliminar por infundada y pase a conocer el fondo del caso.

¹⁶ Corte I.D.H., *Caso del Penal Miguel Castro Castro*. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 276.