

Caso 12.846
Selvas Gómez y otras
México

**OBSERVACIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
A LA EXCEPCIÓN PRELIMINAR Y AL RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”, “la Comisión Interamericana” o “la CIDH”) procede a formular ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte” o “la Corte Interamericana”) en primer lugar, sus observaciones a la excepción preliminar y, en segundo lugar, sus observaciones al reconocimiento de responsabilidad internacional efectuado por los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “el Estado”, “el Estado mexicano” o “México”) en su escrito de contestación al sometimiento del caso por parte la Comisión Interamericana, y al escrito de solicitudes, argumentos y pruebas de los representantes de las víctimas.

A. Sobre la excepción preliminar

1. Alegatos del Estado

2. El Estado recordó que conforme a la jurisprudencia de la Corte, ésta tiene la facultad de revisar íntegramente la actuación de la Comisión, incluyendo cuestiones de procedimiento. Según el Estado, la Comisión “incurrió en un error grave que vulnera el derecho de defensa”, pues en el trámite “no se respetó la garantía de equidad procesal de las partes ni el principio de seguridad jurídica”. Según el Estado, la Comisión dejó de observar el principio de complementariedad y no evaluó las medidas adoptadas antes de la emisión del informe de fondo y con posterioridad al mismo, para el cumplimiento de sus recomendaciones, incluyendo las medidas para reparar a las víctimas. Agregó que la CIDH tampoco se pronunció – ni motivó su falta de pronunciamiento – sobre los argumentos presentados por el Estado en su momento sobre el principio de complementariedad. Señaló que estas omisiones de la Comisión, implican que ésta puede “de manera discrecional y arbitraria” someter los asuntos a la Corte sin realizar un análisis o emitir un pronunciamiento motivado sobre argumentos y solicitudes de los Estados, aunque éstos reiteren y demuestren voluntad y acciones para atender las recomendaciones. También señaló el Estado que aunque la CIDH tiene la facultad de otorgar prórrogas para que los Estados den cumplimiento a sus recomendaciones, de conformidad con el Reglamento, la CIDH tiene el “deber de expresamente fundamentar y motivar su decisión de hacerlo o no”. En cuanto a la alegada violación a la equidad procesal de las partes, el Estado indicó que la Comisión no tomó en cuenta argumentos del Estado pero sí de los peticionarios. Asimismo, indicó que la CIDH otorgó “prórrogas mínimas” al Estado para cumplir recomendaciones encaminadas a producir transformaciones estructurales.

3. El Estado recapituló la información presentada ante la CIDH sobre avances en materia de reparaciones, tanto antes como después de la emisión del informe de fondo y respecto de los cuales no hubo pronunciamiento, a pesar de las reiteradas solicitudes por parte del Estado.

4. El Estado argumentó que esta excepción preliminar “no deviene inválida” frente al reconocimiento de responsabilidad, en tanto este último no implica *per se* el reconocimiento de la competencia de la Corte. También alegó que esta excepción preliminar no limita el reconocimiento de responsabilidad.

2. Observaciones de la CIDH

5. La Comisión recuerda que las excepciones preliminares son actos que buscan impedir el análisis del fondo de un asunto cuestionando, mediante la objeción de la admisibilidad de un caso o la competencia del Tribunal para conocer de un determinado caso o de alguno de sus aspectos, ya sea en razón de la persona, materia, tiempo o lugar, siempre y cuando dichos planteamientos tengan el carácter de preliminares¹. Si estos planteamientos no pudieran ser revisados sin entrar a analizar previamente el fondo de un caso, no pueden ser analizados mediante una excepción preliminar².

6. En el presente caso, el Estado mexicano no está cuestionando los requisitos de admisibilidad del caso ni la competencia de la Honorable Corte para conocerlo en razón de la persona, materia, tiempo o lugar. En ese sentido, lo alegado por el Estado como “excepción preliminar”, en realidad no tiene el carácter de tal y, por lo tanto, resulta manifiestamente improcedente en los términos planteados.

7. Sin perjuicio de ello, la Comisión formulará algunas consideraciones adicionales sobre los planteamientos efectuados por el Estado.

8. La Comisión recuerda que la Convención le asigna competencias específicas a la Comisión respecto del sistema de peticiones individuales. Por su parte, la Corte ha reconocido la autonomía e independencia de la CIDH en el ejercicio de sus facultades convencionales, incluida la tramitación de casos y peticiones individuales³. Una manifestación esencial del respeto a la autonomía e independencia de la Comisión se relaciona con las actuaciones que la Convención Americana le atribuye, las cuales se ejecutan conforme a las disposiciones de dicho instrumento y de su Reglamento, así como a sus prácticas constantes.

9. Es por ello que la propia Corte Interamericana la posibilidad ha reconocido que un control de legalidad sobre la actuación de la CIDH, tiene sumamente excepcional y se encuentra circunscrita a la concurrencia de cuatro supuestos, a saber: i) la existencia de un error; ii) que dicho error tenga entidad tal que sea calificado como grave; iii) que dicho error tenga la virtualidad de afectar el derecho de defensa de la parte que lo invoca; y iv) la prueba en cada caso de un perjuicio concreto, no siendo suficiente una mera discrepancia con el criterio de la CIDH⁴. En el caso *Rodríguez Vera y otros vs. Colombia*, la Corte indicó expresamente que el control de legalidad no procede cuando no se demuestra el perjuicio concreto y, por lo tanto, lo que se busca es que tenga efectos meramente declarativos.

¹ Corte IDH. Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Excepciones Preliminares. Sentencia de 4 de febrero de 2000. Serie C No. 67, párr. 34, y Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012. Serie C No. 240, párr. 39.

² Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 39.

³ Corte IDH. Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012 Serie C No. 240. Párr. 28.

⁴ Estos aspectos fueron reiterados por la Corte Interamericana en una de sus más recientes sentencias. Ver. Corte IDH. Caso Valencia Hinojosa y otra Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2016. Serie C No. 327. Párrs. 28 y 29.

10. En el presente caso el Estado mexicano no ha logrado probar la existencia de error alguno, que constituye el presupuesto mínimo para que opere la figura en los términos del párrafo anterior. El Estado tampoco demostró perjuicio concreto alguno. Los argumentos del Estado que sustentan la excepción preliminar se pueden resumir en las alegadas acciones y omisiones de la CIDH que se indican a continuación: i) la inobservancia del principio de complementariedad y la falta de evaluación y pronunciamiento, a la luz de dicho principio, de las medidas adoptadas por el Estado antes y después del informe de fondo 74/15; y ii) el otorgamiento de prórrogas “mínimas” y la falta de motivación sobre las decisiones relativas a las prórrogas.

11. A fin de responder a estos cuestionamientos y aunque, como se indicó, los mismos no constituyen una excepción preliminar, la Comisión recapitulará los aspectos relevantes de la tramitación y decisiones efectuadas en el presente caso. Antes de ello, la Comisión formulará algunas consideraciones generales sobre el principio de complementariedad.

12. La Comisión concuerda con el Estado en la relevancia y carácter fundante de dicho principio, el cual se encuentra materializado principalmente en la regla del agotamiento de los recursos internos. En ese sentido, la Comisión incorpora en sus informes de admisibilidad una clara referencia al principio de complementariedad y a la manera en que los Estados deben contar con la oportunidad de resolver una situación antes de que sea conocida por los órganos del sistema interamericano. La posición institucional de la Comisión que informa todas sus decisiones de admisibilidad es la siguiente:

El artículo 46.1.a de la Convención Americana dispone que, para que sea admisible una denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de conformidad con el artículo 44 de la Convención, es necesario que se hayan intentado y agotado los recursos internos conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos. Este requisito tiene como objeto permitir que las autoridades nacionales conozcan sobre la supuesta violación de un derecho protegido y, de ser apropiado, la solucionen antes de que sea conocida por una instancia internacional.

13. Ahora bien, lo argumentado por el Estado en cuanto al principio de complementariedad se relaciona esencialmente con la etapa de fondo y la etapa de transición previa al envío del caso a la Corte.

14. En su jurisprudencia la Corte ha indicado que una vez admitida una petición en el marco del trámite interamericano, los avances que pudieran registrarse a nivel interno no tienen un impacto en la competencia de los órganos del sistema para pronunciarse sobre la responsabilidad internacional del Estado. En palabras de la Corte en el caso de los *Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*:

(...) la responsabilidad internacional del Estado se genera de inmediato con el ilícito internacional a él atribuido, aunque sólo puede ser exigida después de que el Estado haya tenido la oportunidad de repararlo por sus propios medios. Una posible reparación posterior llevada a cabo en el derecho interno, no inhibe a la Comisión ni a la Corte para conocer un caso que ya se ha iniciado bajo la Convención Americana⁵.

⁵ Corte IDH. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110. Párr. 75.

15. Evidentemente, el principio de complementariedad no implica que los Estados deban contar con oportunidades ilimitadas para resolver la cuestión. Una vez el Estado ha contado con una oportunidad de dar respuesta a la alegada violación sin que lo hubiera hecho, debe entenderse que se ha resguardado el principio de complementariedad. De lo contrario, se estarían imponiendo cargas excesivas a las víctimas que ya cumplieron con demostrar, o bien haber agotado la vía interna, o la configuración de alguna de las excepciones previstas en el artículo 46.2 de la Convención.

16. El análisis planteado en el caso de los *Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú* y que ha informado la jurisprudencia y práctica posterior de la Corte, implica que tampoco resulta exacto entender que el principio de complementariedad debe ser observado en todas las etapas del trámite interamericano con la virtualidad de retrotraer la competencia de la Comisión o de la Corte, teniendo en cuenta que, como ocurre con la etapa de fondo, ya ha operado la preclusión respecto de las determinaciones de competencia y admisibilidad.

17. Lo anterior no implica que los avances efectuados por el Estado en etapas posteriores a la admisibilidad no deban ser tomados en consideración. Es posición de la CIDH que, una vez emitida la decisión de admisibilidad, los avances logrados por el Estado pueden ser tomados en cuenta al momento de fijar las reparaciones, en caso de encontrarse su responsabilidad internacional.

18. A título de ejemplo, en el caso de la *Masacre de La Rochela vs. Colombia*, la Corte se refirió a un acuerdo de reparaciones entre las partes, e indicó que en el acápite de las reparaciones le correspondía determinar si dicho acuerdo:

(...) es compatible con las disposiciones pertinentes de la Convención Americana; es decir, si se garantiza el pago de una justa indemnización a los familiares de las víctimas y si se reparan las diversas consecuencias de las violaciones de los derechos humanos cometidas en el presente caso⁶.

19. Asimismo, en el caso de las *Masacres de Ituango vs. Colombia*, la Corte se refirió a las reparaciones ya determinadas a favor de algunas víctimas a nivel interno señalando lo siguiente:

Antes de pasar a los acápites relativos a las reparaciones por concepto de daño material e inmaterial, la Corte constata que algunas de las víctimas han conseguido que, a través de los mecanismos disponibles a nivel interno (...), se determinen indemnizaciones a su favor. Teniendo esto en consideración, los referidos montos podrán ser deducidos por el Estado al momento de abonar a dichas personas las reparaciones pecuniarias fijadas en esta Sentencia⁷.

20. El mismo análisis han merecido casos en los cuales durante el trámite interamericano, el Estado modifica una ley incompatible con la Convención aplicada a la víctima, o avanza en la investigación y sanción parcial de los hechos. En ambas circunstancias la Corte podrá tomar en cuenta el alcance de lo logrado a nivel interno para evaluar, en el caso de adecuaciones normativas a la Convención, si resulta pertinente o no fijar medidas adicionales al respecto⁸.

⁶ Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163.

⁷ Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148.

⁸ Ver, por ejemplo: Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184. Párrs. 230 y 231 en los cuales se valora positivamente las reformas informadas por el Estado en el trámite interamericano y se ordena como medida de reparación continuar con la adecuación únicamente de las normas aún pendientes por adecuar partiendo de lo ya logrado por el Estado.

Asimismo, en el caso de avances parciales en la investigación y sanción, la Corte podrá determinar cuál es el alcance de los avances logrados y, a partir de ellos, determinar las reparaciones en materia de investigación que aún quedaran pendientes⁹.

21. En ese sentido, la Comisión reitera en que más allá del análisis de las reparaciones que resulte pertinente fijar, los avances informados en la etapa de fondo no pueden tener el efecto de crear causales supervinientes de incompetencia o inadmisibilidad una vez un caso se encuentra en dicha etapa. Ello conllevaría a hacer inoperativa la decisión de admisibilidad de la Comisión, a vaciar de contenido la aplicación de las excepciones al agotamiento de los recursos internos y a crear un clima de inseguridad jurídica en el trámite interamericano.

22. En el presente caso, en su informe de fondo 74/15, la Comisión tomó en consideración tanto el reconocimiento de responsabilidad internacional efectuado por el Estado en la etapa de fondo, como la información relativa a lo que calificó como avances en materia de reparación. Así, en la sección de posición de las partes del informe de fondo, tanto en el texto como en la nota al pie, la Comisión dejó constancia de lo planteado por el Estado en los siguientes términos:

58. En la audiencia realizada el 14 de marzo de 2013 ante la CIDH, el Estado expresó su voluntad de llegar a una solución amistosa, reconociendo las violaciones a los derechos humanos cometidas. La representación del Estado indicó “en este sentido y con pleno reconocimiento de violaciones a los derechos humanos de las víctimas (...) deseo transmitirles la voluntad del gobierno mexicano de resolver este asunto con una solución amistosa”. Por su parte, otro representante del Estado señaló “que el acuerdo de solución amistosa que el Estado mexicano propone, deberá partir de tres premisas principales, uno, el reconocimiento de violaciones a disposiciones contenidas en la CADH y de otros instrumentos regionales de derechos humanos que ya han sido citados en el asunto Mariana Selvas y otras, la inclusión en el acuerdo de solución amistosa de todos y cada uno de los rubros que ha establecido el Sistema Interamericano de Derechos Humanos para que haya lugar a una auténtica reparación integral, y tercero, el pleno apego en todos y cada uno de sus términos a los principios establecidos en el derecho internacional y en particular a la Ley General de Víctimas”. En la misma línea, mediante comunicación de 8 de abril de 2013 el Estado mencionó “el Gobierno de México lamenta y reconoce las violaciones de agentes del Estado a disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos en perjuicio de las 11 mujeres denunciantes del presente caso”. Este reconocimiento es reiterado posteriormente en algunas de las comunicaciones dirigidas a la Comisión.

59. En particular, respecto de las investigaciones sobre los hechos y la situación de los responsables, el Estado indica que “no se encuentra argumentando el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. Al haber reconocido su responsabilidad internacional en este caso el 14 de marzo de 2013, reconoció su falta de debida diligencia inicial y retraso injustificado durante las mismas, que significan violaciones a tales artículos”. El Estado indica que su obligación de reparar surge a partir de su reconocimiento de responsabilidad internacional de 14 de marzo de 2013. Señala el Estado que es desde esa fecha desde la cual “debe evaluarse la idoneidad de las investigaciones como medida de reparación, y no así lo ocurrido antes de esa fecha, pues ello corresponde al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana; obligaciones que fueron reconocidas como incumplidas”. Agrega que “aunque el Estado todavía podía impulsar los procesos penales de manera satisfactoria, consciente de que había incurrido en un retardo injustificado, el 14 de marzo de 2013,

⁹ Ver, por ejemplo, Corte IDH. Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010 Serie C No. 217. Párrs. 233 – 238 en los cuales se precisa el alcance a futuro de la obligación de investigar a partir de la existencia de una condena por la desaparición forzada de una de las dos víctimas.

reconoció su responsabilidad internacional por incumplir sus obligaciones derivadas de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. En tal sentido, en la misma fecha surgió su obligación de reparar las consecuencias de la violación”.

60. También con posterioridad al reconocimiento de responsabilidad, el Estado ha venido aportando información sobre lo que considera como avances en las reparaciones. En primer lugar, el Estado se refiere a los avances en las investigaciones como forma de reparación. Asimismo, el Estado señala que ante la falta de acceso a las víctimas para conocer sus pretensiones de reparación, “generó esquemas institucionales” para cumplir con las medidas impuestas en casos similares en el sistema interamericano. De esta manera, informa que constituyó un “Fondo de Atención a víctimas que se encuentra estructurado de tal manera que contempla las medidas de compensación y rehabilitación que exige el Sistema Interamericano”, cuyo derecho de acceder al mismo le fue notificado a las víctimas el 19 de marzo [de 2015]. Señala que dicho fondo contempla los siguientes rubros de reparación del daño: compensación económica; rehabilitación, tratamiento médico y psicológico; apoyos educativos; salud; vivienda; y apoyo familiar. El Estado también se refiere a medidas más generales que estarían vinculadas con posibles garantías de no repetición¹⁰.

61. Finalmente, el Estado indica que en aplicación al principio de complementariedad, y antes de tomar cualquier decisión sobre el presente caso, es necesario que esa Comisión valore las medidas hasta ahora implementadas por el Estado mexicano para reparar a las víctimas. Según el Estado, conforme al caso *Tarazona Arrieta vs. Perú*, los órganos interamericanos tienen la obligación convencional de evaluar si se actualiza la complementariedad del Sistema Interamericano durante cualquier etapa del procedimiento, antes de emitir una decisión final (que en este caso sería la emisión de un informe de fondo).

62. En razón de lo anterior, el Estado solicita a la Comisión que, en aplicación al principio de complementariedad y antes de tomar cualquier decisión sobre el presente caso, valore las medidas hasta ahora implementadas para reparar a las víctimas. Particularmente, el Estado mexicano indica que es necesario que la Comisión permita a la justicia seguir su curso antes de arribar a un informe de fondo.

23. En consonancia con lo indicado anteriormente sobre el alcance y contenido del principio de complementariedad, la Comisión tomó nota de lo informado por el Estado y tras evaluar que al momento del pronunciamiento de fondo, más allá del ofrecimiento del Estado, no se habían materializado en la práctica medidas de reparación integral a favor de las víctimas en todos

¹⁰ Dentro de tales medidas, la Comisión toma nota de las siguientes informadas por el Estado: i) la PGJEM, realiza de manera constante acciones de coordinación con diversas instancias para la creación de políticas públicas encaminadas a la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres y niñas; ii) la PGJEM y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, unen esfuerzos para la construcción de Centros de Violencia; iii) se han instalado 124 de 125 Sistemas Municipales para la Igualdad de Trato y Oportunidades y para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en cumplimiento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México y su reglamento; iv) Reforma el 30 de marzo de 2012 a la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el estado de México; v) Acuerdo 07/2013 de 26 de junio de 2013 por el que se autorizan y dan a conocer distintos protocolos, dentro de los cuales destaca el protocolo y principios básicos en la investigación y atención de los delitos contra la libertad sexual; vi) Acuerdo número 21/2007, por el cual se establecen las directrices institucionales que deberán seguir los agentes y secretarios del Ministerio Público, peritos médicos legistas, psicólogos y demás personal de la PGJEM, para la aplicación del dictamen médico/psicológico especializado para casos de posible tortura y/o maltrato, de 14 de febrero de 2008; vii) En el 2008 se expidió la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México; viii) Acuerdo número 03/2011 por el que se crea la Visitaduría Contra la Violencia de Género, de 3 de abril de 2011; ix) El 26 de octubre de 2011 se publicó la Ley de Defensoría Especializada para Víctimas y Ofendidas del Delito del Estado de México; x) Acuerdo número 02/2012, por el que se cambia la denominación de las agencias del Ministerio Público especializadas en violencia intrafamiliar y sexual a agencias del Ministerio Público especializadas en violencia familiar, sexual y de género, y se amplía su ámbito de competencia, de 26 de octubre de 2011; xi) El 30 de noviembre de 2012 se crean los Centros de Justicia para las Mujeres del Estado de México; xii) Se modificó el Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, para reconocer y autorizar diversas técnicas en la investigación del delito de violación, entre otros; xiii) Acuerdo número 18/2013 por el que se crea el Consejo Mexiquense para la Atención de la Violencia de Género y Femicidio, de 3 de septiembre de 2013; y xiv) Señala los diversos programas y medidas legislativas a nivel federal.

sus componentes – compensación, satisfacción, rehabilitación y justicia – la Comisión procedió a formular las recomendaciones que constan en el informe de fondo 74/15 y en la nota de remisión. Precisamente el acto de formular las recomendaciones en los términos respectivos, puso de manifiesto la situación de falta de concreción de las reparaciones invocadas por el Estado.

24. La debida consideración de la información aportada por el Estado mexicano se ve reflejada en particular en la formulación de la recomendación No. 3, en la que la CIDH insta al Estado a “continuar investigando de manera efectiva, con la debida diligencia y dentro de un plazo razonable (...)”. Es decir, la Comisión tomó en cuenta los avances registrados en las investigaciones al momento de emitir el informe de fondo y la formulación de la recomendación en términos de “continuidad”, así como con indicaciones precisas sobre los diferentes niveles de responsabilidad que debían ser investigados, responde precisamente a la debida valoración de la CIDH sobre dicha información. En cuanto a las medidas de reparación integral indicadas por ejemplo en las recomendaciones No. 1 y 2, las mismas no pudieron ser formuladas en términos de “continuidad” pues, como se indicó, el Estado informó sobre su ofrecimiento pero no sobre su materialización en la práctica.

25. Durante la etapa de transición, la Comisión continuó tomando en consideración y valorando la información aportada por el Estado mexicano sobre el cumplimiento de las recomendaciones. En efecto, esta situación dio lugar a que la Comisión otorgara cuatro prórrogas para la suspensión del plazo previsto en el artículo 51 de la Convención. Como lo establece el Reglamento, el otorgamiento de prórrogas en esta etapa, se encuentra supeditado a que la CIDH cuente con información no sólo sobre voluntad, sino sobre pasos concretos hacia el cumplimiento. Ello implicó que el plazo previsto en el artículo 51 de la Convención permaneciera suspendido seis meses, adicionales a los tres iniciales contemplados en dicho artículo. En ese sentido y aunque el Estado calificó dichas prórrogas como “mínimas”, la Comisión enfatiza que México contó con la oportunidad de reportar avances sustantivos y concretos sobre todas las recomendaciones.

26. Tomando en cuenta los criterios reglamentarios para el otorgamiento de prórrogas en esta etapa, resulta evidente que el acto mismo de continuar otorgando prórrogas al Estado traía consigo una valoración de lo informado por México en sus informes periódicos. Cabe mencionar que a diferencia de lo que indica el Estado, los artículos 45 y 46 no incorporan una obligación expresa de motivar cada decisión de procedimiento en esta etapa en cuanto al otorgamiento o denegatoria de prórrogas. Además, las razones por las cuales tras el otorgamiento de cuatro prórrogas, la Comisión decidió someter el caso a la Corte Interamericana, se encuentran claramente indicadas en la nota de remisión de 17 de septiembre de 2016 de conformidad con lo requerido por el artículo 35.1 del Reglamento de la Corte, en los siguientes términos:

Dicho informe de fondo fue notificado al Estado mexicano mediante comunicación de 17 de diciembre de 2015, otorgándole un plazo de dos meses para informar sobre el cumplimiento de las recomendaciones. La Comisión resalta que tras el otorgamiento de cuatro prórrogas, el Estado no ha avanzado integral y sustantivamente en el cumplimiento de las recomendaciones. En cuanto a las medidas de reparación y rehabilitación, la Comisión tomó nota de la información aportada por el Estado sobre la creación de las estructuras necesarias para que las víctimas accedan a dichas reparaciones cuando así lo deseen. Sin embargo, la Comisión destaca que las víctimas han afirmado reiteradamente que el cumplimiento de la recomendación en materia de justicia es fundamental para sentirse reparadas. Al respecto, el Estado continuó informando sobre el estado de las investigaciones ya descritas y analizadas en el informe de fondo, las cuales no reflejaron avances significativos tras la notificación de dicho informe. Sobre esta misma recomendación, el Estado tampoco aportó información concreta sobre avances relevantes en la identificación de nuevas líneas de investigación que permitan establecer la totalidad de las responsabilidades por los hechos del caso,

limitándose a informar sobre el procesamiento de un mando superior. Pasados más de diez años de ocurridos los hechos, no existe un esclarecimiento judicial de las violaciones ocurridas en perjuicio de las once mujeres ni se ha emitido sentencia alguna en los procesos penales al respecto.

27. Ni la Convención Americana ni el Reglamento de la Comisión o de la Corte establecen que la CIDH tenga una obligación de efectuar un pronunciamiento previo sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones, antes de efectuar la decisión de someter el caso a la Corte Interamericana. Es precisamente la valoración sobre cumplimiento de las recomendaciones la que fundamenta dicha decisión, por lo que el momento para exponer las referidas razones es mediante la nota de remisión del caso al Tribunal, como ocurrió en el presente caso.

28. La Comisión no deja de mencionar que los alegatos del Estado traen implícito un cuestionamiento de la decisión de envío del presente caso a la Corte Interamericana pues, en consideración del Estado, se habían registrado avances sustantivos en las recomendaciones. Sobre este punto, la Comisión recuerda lo indicado por la Corte en cuanto a que “aun cuando el artículo 35.1.c del Reglamento del Tribunal requiere que la Comisión indique los motivos que la llevaron a presentar el caso ante la Corte y sus observaciones a la respuesta del Estado demandado a las recomendaciones del Informe de Fondo, la valoración que hace la Comisión sobre la conveniencia o no de someter un caso a la Corte debe ser fruto de un ejercicio colectivo de carácter propio y autónomo que hace ésta en su condición de órgano de supervisión de la Convención Americana”¹¹.

29. En conclusión, la Comisión reitera que lo alegado por el Estado como “excepción preliminar” no tiene el carácter de tal y, por lo tanto, resulta manifiestamente improcedente en los términos planteados. Además, el Estado no logró demostrar la existencia del primer supuesto para que proceda excepcionalmente un control de legalidad por parte de la Corte, esto es, la existencia de un error. Igualmente, lo alegado por el Estado se sustenta en un entendimiento particular del Estado sobre el alcance y contenido del principio de complementariedad, el cual no se ajusta a la Convención ni al criterio tanto de la Comisión como de la Corte.

30. En virtud de estas conclusiones, la Comisión solicita a la Honorable Corte que declare improcedente la presente excepción preliminar.

31. Finalmente, tomando en cuenta que las cuestiones relativas a la suficiencia o insuficiencia de las reparaciones ofrecidas y/o implementadas por el Estado, corresponden a las determinaciones de fondo y reparaciones, la Comisión efectuará sus observaciones al respecto en el momento oportuno, esto es, en las etapas subsiguientes del trámite ante la Honorable Corte.

B. Sobre el reconocimiento de responsabilidad internacional

32. El Estado indicó que el 14 de marzo de 2013 “emitió un reconocimiento de responsabilidad internacional” en el marco de la audiencia ante la CIDH, así como un pedido de disculpas públicas. El Estado citó textualmente los términos de dicho pronunciamiento el cual, señaló, fue recogido por varios medios de comunicación masiva y se encuentra disponible en internet. Agregó el Estado que “la relatoría de los hechos que constituyen las violaciones cometidas, se presentaron de conformidad con lo encontrado por la SCJN”. Señaló que dicha base fáctica fue la misma que utilizó en gran medida la Comisión en su informe de fondo. Agregó que su

¹¹ Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248. Párr. 38.

reconocimiento no implica el reconocimiento de responsabilidades penales. El Estado indicó las violaciones específicas reconocidas en los siguientes términos:

- Violación al derecho a la libertad personal y garantías judiciales, reconocidos en los artículos 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 8.2 b), 8.2 d) y 8.2 e) de la CADH, por la privación de su libertad que se acompañó de una falta de notificación de las razones de su detención y de una defensa adecuada.
- Violación al derecho a la integridad personal, a la vida privada, autonomía y dignidad, a la igualdad y no discriminación, reconocidos en los artículos 5.1, 5.2, 11 y 24 en relación con el artículo 1.1 de la CADH; al derecho a no ser torturada, reconocido en los artículos 1 y 6 de la CIPST, y al derecho a vivir una vida libre de violencia, reconocido en el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, por la violación física, psicológica y sexual, incluyendo actos de tortura sexual, así como tratos denigrantes e invasión de su vida privada, la falta de atención médica adecuada y la afectación a su salud.
- Violación a las garantías judiciales y protección judicial e igualdad ante la ley, reconocidos en los artículos 8, 24 y 25 en relación con el artículo 1.1 de la CADH, y al deber de investigar la violencia contra la mujer, reconocido en los artículos 1, 6 y 8 de la CIPST y el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, debido a la falta de investigación *ex officio* en un inicio y una vez acontecidos los hechos, encaminada a esclarecerlos hechos e identificar a los responsables, así como por la indebida tipificación de los delitos realizada en un inicio.
- Violación al derecho a la integridad personal, reconocido en el artículo 5.1 en relación con el 1.1 de la CADH, en perjuicio de los familiares de las víctimas, como resultado de lo sufrido por las mismas.
- Violación a su obligación de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivo el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la CADH, la CIPST y la Convención de Belém do Pará, reconocida en los artículos 1.1 y 2 de la CADH, los artículos 1, 6 y 8 de la CIPST y los artículos 7 c), 7 e) y 7 h) de la Convención de Belém do Pará, por la falta de un marco normativo interno en materia de uso de la fuerza y tortura al momento de los hechos.

33. Tal como indicó la Comisión en su informe de fondo, el reconocimiento efectuado ante sí tuvo un carácter genérico, por lo que las determinaciones sobre su alcance fueron formuladas en el informe de fondo en los siguientes términos:

63. La Comisión observa que tanto en la audiencia pública de 14 de marzo de 2013, como mediante escritos posteriores, el Estado efectuó un reconocimiento de responsabilidad en los términos descritos *supra* párrs. 58 y 59.

64. A fin de determinar el alcance del reconocimiento de responsabilidad – el cual fue formulado en la audiencia en términos genéricos – la Comisión toma en cuenta los demás escritos del Estado a lo largo del trámite interamericano, así como su indicación en el sentido de reconocer como el marco fáctico del caso, lo establecido por la SCJN.

65. Al respecto, la Comisión destaca que frente a las alegadas violaciones de los derechos establecidos en los artículos 5 y 11 de la Convención Americana, el Estado ha indicado expresamente que no objeta “la comisión de actos de violencia de género y tortura” en contra de las once mujeres incluidas en el presente caso (ver. *supra* párr. 56). Si bien en su escrito de 15 de octubre de 2012 el Estado agregó a lo anterior que no se pronunciaría sobre

la responsabilidad internacional por estos hechos al corresponder su determinación a las autoridades internas, en la audiencia de 14 de marzo de 2013 el Estado efectuó un reconocimiento de violaciones a la Convención Americana y, por lo tanto, de responsabilidad internacional. En ese sentido, de un análisis conjunto de lo indicado por escrito y de lo afirmado por el Estado en la audiencia y posteriormente, la Comisión considera que el Estado ha reconocido su responsabilidad por las violaciones a los referidos derechos.

66. En cuanto a los derechos establecidos en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, la Comisión destaca que por escrito el Estado indicó que reconoce las deficiencias y demoras en las etapas iniciales de investigaciones a nivel interno (ver. *supra* párr. 59). Tomando en cuenta esta precisión del Estado, la Comisión considera que el reconocimiento de responsabilidad efectuado en la audiencia incluye las normas contenidas en estas disposiciones de la Convención Americana de manera parcial, en un marco temporal específico.

67. Con relación a los derechos establecidos en los artículos 7 y 24 de la Convención Americana, la Comisión observa que a diferencia de lo argumentado respecto de los artículos 5 y 11 de la Convención, el Estado controvertió expresamente las alegadas violaciones a aquellos derechos y no efectuó consideraciones adicionales respecto de los mismos con posterioridad al reconocimiento de responsabilidad. En ese sentido, la Comisión entiende que, en principio, se mantiene la controversia sobre la alegada violación a las normas contenidas en las citadas disposiciones de la Convención.

68. En cuanto a los artículos 1, 6 y 8 de la CIPST, así como al artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, la Comisión entiende que se encuentran comprendidos en el reconocimiento de responsabilidad al estar relacionados con los artículos de la Convención Americana incluidos en dicho reconocimiento en los términos recién descritos, estos es, con los artículos 5, 11, 8 y 25 de dicho instrumento.

69. La Comisión valora positivamente el reconocimiento de responsabilidad efectuado por el Estado mexicano y determina que el mismo tiene efectos jurídicos en el procedimiento. Sin embargo, tomando en cuenta que el mismo ha sido formulado en términos genéricos y destacando la necesidad de contribuir a la recuperación de la verdad, así como el efecto reparador del esclarecimiento de los hechos para las víctimas y sus familiares, la Comisión procede a continuación a efectuar una determinación del contexto, de los hechos del caso y de sus consecuencias jurídicas a la luz de la Convención Americana y los demás instrumentos interamericanos aplicables. En la determinación de los hechos, además de la prueba disponible, la Comisión tomará en especial consideración que el Estado no ha controvertido su ocurrencia sino más bien ha reconocido expresamente, al menos, aquellos hechos que hacen parte de la resolución de la SCJN de 12 de febrero de 2009.

34. La Comisión observa, en primer lugar, que en su escrito de contestación el Estado mexicano efectuó mayores precisiones sobre las disposiciones de la Convención Americana, de la CIPST y de la Convención de Belén do Pará, respecto de las cuales efectuó su reconocimiento de responsabilidad internacional. En particular la Comisión observa que la ambivalencia identificada en el informe de fondo sobre los artículos 7 y 24 de la Convención, ha sido superada. En ese sentido, resulta ahora expreso que el Estado también reconoce responsabilidad por violaciones de los derechos establecidos en dichas disposiciones.

35. En segundo lugar, la CIDH observa que el reconocimiento estatal, en los términos precisados en la contestación, incluye todas las disposiciones de la Convención Americana, de la CIPST y de la Convención de Belén do Pará respecto de las cuales se determinó la responsabilidad internacional del Estado mexicano en el informe de fondo 74/15. Sin embargo, la Comisión considera que la base fáctica en la que se sustentan las violaciones aceptadas por el Estado resulta

sumamente limitada. Al respecto, la Comisión hace notar que el Estado indicó que dicha base fáctica es la determinada por la SCJN en su decisión de 12 de febrero de 2009. El Estado afirmó además que dicha decisión fue la base principal de las determinaciones de hecho del informe de fondo.

36. La Comisión se permite aclarar que dicha apreciación del Estado no se ajusta a la realidad. De una lectura del informe de fondo 74/15 resulta que la decisión de la SCJN constituyó tan sólo 1 de las 133 piezas de prueba documental citadas en la sección de hechos probados del referido informe. No sólo dicha decisión no fue la base principal de las determinaciones de hecho del informe de fondo sino que su invocación se limitó exclusivamente a la sección de contexto. Como se desprende del informe de fondo 74/15, los hechos del caso concreto y las violaciones en perjuicio de cada víctima así como los procesos internos, se describen entre los párrafos 112 – 307 de la sección de hechos probados del informe de fondo con base en vasta documentación, sin referencia a la decisión de la SCJN que, como se indicó, tuvo relevancia únicamente a título de contexto.

37. En ese sentido, la Comisión considera preocupante que el Estado afirme que la base fáctica del reconocimiento de todas las violaciones, es la narración contenida en dicho documento. La Comisión observa que resulta fundamental que el Estado aclare si el reconocimiento de responsabilidad incorpora los hechos establecidos en el informe de fondo que, como se indicó, excede ampliamente el contexto referido en la decisión de la SCJN. A fin de que el reconocimiento de responsabilidad del Estado tenga un efecto reparador, resulta necesario que exista claridad sobre la posición estatal en cuanto a los hechos concretos que sustentaron las violaciones cometidas. Esto resulta aún más relevante tomando en cuenta que, como se indicó en el informe de fondo, las denuncias iniciales efectuadas por las víctimas fueron descalificadas públicamente por altas autoridades del Estado, lo que no sólo generó una grave revictimización por el cuestionamiento a su credibilidad, sino que además tuvo un serio impacto en las etapas iniciales de las investigaciones.

38. Finalmente, la Comisión observa que el reconocimiento respecto de los artículos 8 y 25 de la Convención y 1, 6 y 8 de la CIPST y 7 de la Convención de Belem do Pará, se limita a la falta de investigación *ex officio* una vez acontecidos los hechos, así como a la indebida tipificación inicial de los delitos. En ese sentido, la Comisión entiende que todos los factores de impunidad adicionales descritos en los párrafos 372 – 411 del informe de fondo, se mantienen en controversia.

Washington DC.
27 de julio de 2017