

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO *

El Caso Campo Algodonero (los feminicidios de Ciudad Juárez)

En coautoría con Fernando SILVA GARCÍA **

1. INTRODUCCIÓN

La desigualdad por razón de género sigue presente en el siglo XXI. En el mundo continúan apareciendo fuertes evidencias que apuntan a que las mujeres tienen más riesgo de que sean violados sus derechos fundamentales, lo que implica que sea verdad que el Derecho les otorga una protección de menor seriedad e intensidad que a los hombres ¹.

En tal sentido, se ha descubierto que 39.000 niñas mueren anualmente en China porque sus padres no les proporcionan los mismos cuidados médicos que a los hijos hombres; en la India una «quema de novia» sucede cada dos horas

* Publicado en A. VON BOGDANDY, E. FERRER MAC-GREGOR y M. MORALES ANTONIAZZI (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale commune en América Latina?*, t. II, UNAM-Max Planck, 2010, pp. 259-333.

** Juez de distrito y profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

¹ En México, por ejemplo, el 4 de noviembre de 2007 hubo elecciones municipales en el pueblo de Santa María Quiévolani. El triunfo debió corresponder a Eufrosina Cruz Mendoza, contadora pública, oriunda y vecina de la localidad, pero le fue arrebatado. Lo dramático de su caso es que el despojo electoral cometido en su contra no fue producto de unos aviesos intereses externos sino de la aplicación literal de la costumbre que dicta que Quiévolani no puede ser gobernado por una mujer. «Y menos profesionista», como le dijo el síndico al momento de expulsarla de la asamblea en que se votaba al sucesor de Saúl Cruz Vásquez, presidente municipal entre 2004 y 2007. *Vid.* «Mujeres por la libertad: La prisión de la costumbre», *Letras Libres*, núm. 136, año XII, abril de 2010.

para castigar a una mujer por haber presentado una dote inadecuada o para eliminarla y permitir que su marido se vuelva a casar; las madres embarazadas, en algunas latitudes, al conocer el sexo de sus bebés por medio de los ultrasonidos deciden practicar un aborto si es niña; la Organización Internacional del Trabajo estima que hay 12,3 millones de personas involucradas en trabajos forzados de todo tipo, incluyendo la servidumbre sexual; y es conocida la frase en el sentido de que «lo único peor que estar empleada en una maquila es no estar empleada en una maquila»; se ha investigado que cerca de 107 millones de mujeres han desaparecido del mundo de manera indigna².

La violencia contra la mujer constituye un mal presente en muchas sociedades del mundo³. Se define como cualquier acción o conducta, basada en su género, que causa muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, en el entorno público o privado⁴. Las cifras de muertes de mujeres por razón de género son frecuentemente disfrazadas por las instituciones. En muchas ocasiones se prefiere que no aparezca en la contabilidad tanta violencia y se habla de muertas como de maltrato⁵.

Precisamente, el *Caso González y otra (Campo Algodonero) vs. México* (en adelante *Caso Campo Algodonero*) es testigo de la impunidad que existe en relación con la violencia contra mujeres, adolescentes y niñas dentro del Estado mexicano. El asunto tuvo lugar por la desaparición de personas de sexo femenino de quince, diecisiete y veinte años respectivamente⁶, de extracción humilde, durante el mes de septiembre de 2001; sus cuerpos, desagarrados y con signos de violencia sexual, fueron encontrados en un «campo algodonerero» de Ciudad Juárez⁷, el 6 de noviembre siguiente, sin que, a la fecha, las autoridades del Estado mexicano hayan investigado cabalmente los sucesos, ni encontrado a los responsables de tales atrocidades.

La sentencia dictada el 16 de noviembre de 2009 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) en el *Caso Campo Algodonero*⁸,

² N. D. KRISTOF y S. WUDUNN, «Mujeres por la libertad: La cruzada de las mujeres», *Letras Libres*, núm. 136, año XII (abril de 2010).

³ En general, sobre la temática, *vid.* el reciente libro de R. OSBORNE, *Apuntes sobre la violencia de género*, Barcelona, Bellaterra, 2009.

⁴ Artículo 1.º de la Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará); aprobada en dicha ciudad de Brasil el 9 de junio de 1994 y vinculante para México a partir del 12 de noviembre de 1998; publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de 19 de enero de 1999.

⁵ *Cfr.* R. OSBORNE, «De la “violencia” (de género) a las “cifras de la violencia”: una cuestión política», *Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, núm. 15, enero-junio de 2008, pp. 99-124.

⁶ De conformidad con el artículo 1.º de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, vigente en México desde el 2 de septiembre de 1990, se entiende por niño los menores de dieciocho años. La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en México (2000), establece que «son niñas y niños las personas de hasta doce años cumplidos, y adolescentes los que tienen entre doce años cumplidos y dieciocho incumplidos».

⁷ Los campos algodonereros son extensiones de tierra donde se cultiva el algodón. Esta planta (de la familia de las malváceas) produce un fruto blanco, donde se extrae la fibra utilizada para la industria textil que tiene producción en pequeña y gran escala. También se utiliza para extraer aceites de sus semillas. Los «campos algodonereros» se ubican en lugares cálidos, por lo que el norte de México es propicio para esta actividad. En Ciudad Juárez, Chihuahua, destaca el cultivo del algodón en el Valle de Juárez.

⁸ Participó en calidad de jueza *ad hoc* la ministra Rosa María Álvarez González; el juez Leonardo A. Franco no participó por motivos de causa de fuerza mayor.

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

declara la responsabilidad internacional del Estado mexicano por causa de la desaparición y muerte de las jóvenes víctimas, centralmente, en razón a la falta de prevención de esos crímenes, pese al pleno conocimiento de la existencia de un patrón de violencia de género que había dejado centenares de mujeres y adolescentes asesinadas; la falta de respuesta de las autoridades frente a la desaparición; la denegación de justicia y la ausencia de una debida investigación de los asesinatos, produjo que se declarara la violación a la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), particularmente de los artículos 4.º (derecho a la vida), 5.º (derecho a la integridad personal, prohibición de tratos degradantes), 7.º (derecho a la libertad personal) y 19 (derechos de las niñas), en relación con los artículos 1.º¹ (obligación de respetar los derechos sin discriminación alguna) y 2 (deber de adoptar disposiciones de Derecho interno); a la luz, además, del artículo 7.º de la Convención Belém do Pará (deber de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer); así como en torno a los artículos 8.º¹ (garantías judiciales) y 25.1 (protección judicial) del propio Pacto de San José⁹.

La sentencia comentada es preocupante no sólo por la violencia contra la mujer, sino por la grave afectación de los derechos de las niñas en condiciones sociales, culturales y económicas desfavorables, lo que es congruente con el reciente *Informe de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños*, que sitúa a México como uno de los cinco países que más maltratan a los niños en el mundo. Destaca, en tal sentido, la incapacidad del Estado para hacer frente a los crímenes más violentos a que mujeres y niñas están expuestas, en razón a dos factores de vulnerabilidad simultáneas: el género y las condiciones económicas precarias¹⁰.

En ese sentido, el *Caso Campo Algodonero* es representativo del clima de impunidad que ha imperado en el Estado mexicano; algunos hablan de más de 300 mujeres desaparecidas, de quince años de asesinatos y resultados precarios de las investigaciones, lo que hace notable la incapacidad de las autoridades locales y federales de descubrir lo que está ocurriendo con la violación, desaparición y muerte de centenares de mujeres y adolescentes en Ciudad Juárez, seguida por la denuncia de la ciudadanía y de la indiferencia de las autoridades para informar cabalmente sobre la verdad de los sucesos a la sociedad mexicana. Es un asunto en que la violencia sexual y la muerte de jóvenes vulnerables va acompañada del encarcelamiento de inocentes (fabricación de culpables); de asesinatos (muerte de los culpables fabricados); de amenazas de policías judiciales (a los familiares interesados en la investigación); así como de la concesión de asilo a los parientes de las víctimas (perseguidos) que se han considerado en peligro por parte de jueces estadounidenses; todo lo cual ha tenido que producir, precisamente, la sentencia condenatoria, de un tribunal ajeno y externo al Estado, que en este libro analizamos¹¹.

⁹ Esta es la segunda sentencia condenatoria en contra del Estado mexicano por violaciones al Pacto de San José. El primero fue el *Caso Castañeda*, cuyas implicaciones para el ordenamiento jurídico mexicano puede consultarse en E. FERRER MAC-GREGOR y F. SILVA GARCÍA, *El Caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera sentencia internacional condenatoria en contra del Estado mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2009.

¹⁰ R. CORDERA CAMPOS, «Barómetro: gobernabilidad democrática y desigualdad social», *Nexos*, núm. 354, año 29, vol. XXIX, junio de 2007.

¹¹ *Vid.* una conversación entre M. VARGAS LLOSA y E. KRAUZE, «La fragilidad democrática en Latinoamérica», *Letras Libres*. núm. 85, año VIII, enero de 2006: «EK: El fin del siglo xx presagiaba un

En suma, podríamos afirmar que el *Caso Campo Algodonero* pone de manifiesto que una tarea pendiente de nuestra democracia es la administración e impartición de justicia. En las decenas de diagnósticos y estudios sobre la justicia en México sobresale la escasa profesionalización, independencia y honradez de los órganos encargados de la persecución e investigación de los delitos, así como de los poderes judiciales de las entidades federativas. Al respecto, se ha subrayado que nuestra democracia no ha podido dismantelar, mediante una real división del poder público, el carácter imperial del presidencialismo; el autoritarismo no es el pasado efímero, no ha muerto, sólo se ha federalizado. Unas pocas excepciones confirman la regla y si bien existen acciones en los años recientes para frenar y cambiar esta situación, la realidad demuestra que los esfuerzos no han sido suficientes. Las secuelas de nuestra ancestral enfermedad autoritaria están vivas; representan, en conjunto, el malestar de nuestra cultura judicial¹².

Uno de los caminos para recomponer ese estado de cosas es el seguimiento y debido cumplimiento de las sentencias internacionales sobre derechos humanos, que permiten ir incorporando en nuestro país los estándares en la materia que progresivamente se han ido estableciendo en los últimos sesenta años, a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, a manera de piedra fundacional de lo que hoy conocemos como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos¹³.

2. HECHOS RELEVANTES

1. El 6 de noviembre de 2001 se encontraron los cuerpos de tres mujeres jóvenes en un campo algodónero.

2. El 2 de febrero de 2002, los peritos de campo emitieron un dictamen señalando que se trató de crímenes de índole sexual.

3. Los señores García y González fueron detenidos el 9 de noviembre de 2001. En sus declaraciones iniciales aceptaron haber cometido los crímenes y describieron la forma en que los realizaron. Sin embargo, el 12 de noviembre de 2001, en su declaración preparatoria manifestaron que la confesión que habían hecho se originaba en actos de tortura que habían recibido y en amenazas contra ellos y sus familiares.

4. El 5 de febrero de 2002, el abogado del señor González murió por disparos a manos de la policía judicial del Estado de Chihuahua, en circunstancias aún no aclaradas. Ese mismo día, según un informe de Amnistía Internacio-

futuro distinto para nuestros países. Parecía que los paradigmas tradicionales de nuestra región —el militarismo, la ortodoxia marxista, el estatismo, el populismo, las guerrillas— habían sido ya desplazadas al cajón —no diré al basurero— de la historia, y que la democracia y sus libertades advenían con el nuevo siglo. Por lo visto, fuimos demasiado optimistas. MVLL: Nada desmoraliza tanto a una opinión pública como comprobar que aquellos a quienes ha elegido en comicios libres para ocupar cargos públicos, utilizan esos cargos para traficar y enriquecerse. La corrupción, creo que ese es un factor que si no es encarado de una manera resuelta y radical, puede conducir al deterioro, incluso al desplome, de esas jóvenes democracias».

¹² I. REYES RUIZ, «Ensayo: justicia y reforma judicial», *Letras Libres*. núm. 136. año XII, abril de 2010.

¹³ Debe precisarse que la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* se adelantó por unos meses a la *Declaración Universal*, por lo que aquélla constituye en realidad el primer documento genérico de derechos humanos.

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

nal de 2003, la esposa del señor García fue amenazada por dos hombres no identificados. El 8 de febrero de 2003, el señor González falleció en el centro penitenciario donde se encontraba recluso, horas después de una intervención quirúrgica.

5. El 13 de octubre de 2004, el juez tercero penal del distrito judicial Bravos condenó al señor García a cincuenta años de prisión como responsable de los homicidios en el campo algodonerero. El 14 de julio de 2005, la Cuarta Sala del Supremo Tribunal de Justicia de Chihuahua revocó aquella decisión por falta de prueba en contra del señor García, al considerar que la detención de los indiciados fue arbitraria. En relación con este punto, cabe resaltar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró que los detenidos fueron objeto de sufrimientos graves para que rindieran una confesión sobre un delito.

6. Luego de denunciar una serie de amenazas, intimidación y acoso por parte de policías judiciales, la familia de la joven Ramos obtuvo asilo de un juez estadounidense, quien constató que: «[...] en el transcurso de ocho años, la familia ha tenido que enfrentar actos de hostigamiento, amenazas y atentados en contra de sus vidas que llegaron al nivel de persecución. Cada miembro de la familia sufrió incidentes, llegando a ser una seria amenaza en contra de sus vidas y por tanto, ello constituiría acoso. Sin embargo, es claro que han sufrido acoso cuando se tiene en cuenta el efecto acumulativo de los años de intimidación, hostigamiento y ataques físicos».

7. En lo que respecta a la familia de la diversa joven Herrera, el 5 de abril de 2006, su madre declaró ante la Fiscalía que a su hijo, «[...] lo interceptaron en su vehículo, llegaron dos patrullas de la Policía Municipal y dos camionetas de la Policía Judicial, lo bajaron, lo golpearon y se llevaron su vehículo. Ocho meses después apareció el auto desmantelado en un terreno de la Policía Judicial [...]».

8. El 4 de noviembre de 2007, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión) presentó ante la Corte IDH, una demanda contra los Estados Unidos Mexicanos, por causa de los hechos anteriormente sintetizados.

3. LA LITIS

La litis del asunto ha tenido como materia los temas siguientes:

1. *Identificación de las víctimas.* El 19 de enero de 2009, la Corte IDH determinó que las presuntas víctimas del presente caso únicamente serían la joven Herrera y sus familiares (madre, hermanos y cuñada); la joven González y sus familiares (madre, hermanas, sobrinas y cuñado); así como la joven Ramos y familiares (madre, hermanos y sobrinos).

2. *Nombramiento del procurador general de la República.* Con respecto a la solicitud de los representantes de incluir en la litis el nombramiento del procurador de justicia del Estado de Chihuahua para encabezar la Procuraduría General de la República, la Corte IDH resaltó que su función es determinar la responsabilidad del Estado por las violaciones alegadas, y no la responsabilidad personal de funcionarios públicos, al estimar que esa tarea es exclusiva del Estado, por lo cual inadmitió dicha petición.

3. *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*. De una interpretación sistemática, teleológica y a partir del principio del efecto útil, la Corte IDH resolvió que tiene competencia contenciosa para examinar posibles violaciones a dicho instrumento internacional (Convención Belém do Pará), aunque exclusivamente respecto de su artículo 7.º (deber de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer), en relación con el numeral 12 de dicho tratado.

4. *Insuficiencia del reconocimiento parcial de la responsabilidad internacional del Estado*. La Corte tomó en cuenta el reconocimiento parcial de responsabilidad por parte del Estado mexicano, y consideró que la controversia había cesado con respecto a los artículos 5.º1, 8.º1, 25.1 de la CADH, en perjuicio de los familiares de las víctimas, al haber sido aceptadas las violaciones por el Estado en la «primera etapa» de las investigaciones (2001 a 2003)¹⁴. Sin embargo, la Corte IDH consideró que todavía existía materia para un pronunciamiento contencioso.

5. *Litis de fondo*. La Corte IDH reconoció la materia de la controversia en torno a los artículos 4.º (derecho a la vida), 5.º (derecho a la integridad personal, prohibición de tratos degradantes), 7.º (derecho a la libertad personal), 11 (protección de la honra y dignidad) y 19 (derechos del niño), en relación con los artículos 1.º1 (obligación de respetar los derechos sin discriminación alguna) y 2 (deber de adoptar disposiciones de Derecho interno) de la CADH; a la luz, además, del artículo 7.º de la Convención Belém do Pará (deber de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer); así como en torno a la alegada violación a los artículos 8.º1 (garantías judiciales) y 25.1 (protección judicial) de la CADH, centralmente respecto a la «segunda etapa» de las investigaciones (2004 a 2009), por hechos distintos a los reconocidos por el Estado.

4. LA SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

A) Homicidio de mujeres por razón de género, violación al deber de no discriminación del artículo 1.º1 de la CADH

En relación con la cuestión consistente en si la muerte de las víctimas puede o no calificarse como homicidio por razón de género, la Corte IDH tomó en consideración, en primer lugar, el reconocimiento del Estado con respecto a la situación de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, así como su señalamiento en el sentido de que los homicidios de mujeres en esa ciudad fronteriza se encuentran influenciados por una cultura de discriminación contra la mujer; en segundo término, los informes de la Relatoría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, del Comité para la Eliminación de la Discriminación

¹⁴ «27. En lo que se refiere a los hechos, la Corte observa que el Estado admitió, en términos generales, los hechos de contexto relativos a la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, particularmente los homicidios que se han registrado desde el inicio de los años noventa, así como los hechos referentes a lo que el Estado denomina “primera etapa” de las investigaciones de los crímenes perpetrados en contra de las tres víctimas, que abarca el periodo 2001 a 2003. Además, México aceptó los hechos relativos a la afectación de la integridad psíquica y dignidad de los familiares de las tres víctimas».

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

contra la Mujer de las Naciones Unidas y de Amnistía Internacional, que señalaron que muchos de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez son manifestaciones de violencia basada en género; y, en tercer lugar, que las tres víctimas de este caso eran mujeres jóvenes, de escasos recursos, trabajadoras o estudiantes, como muchas de las víctimas de los homicidios en esa ciudad, quienes fueron secuestradas, hechas desaparecer y arrojadas en un campo algodonerero, con graves agresiones físicas y muy probablemente violencia sexual antes de su muerte.

De otro lado, la Corte IDH destacó que al momento de investigar dicha violencia, ha quedado establecido que algunas autoridades mencionaron que las víctimas eran «violadas» o que «se fueron con el novio», lo cual, sumado a la inacción estatal en el comienzo de la investigación, permitió concluir que esa indiferencia, por sus consecuencias respecto a la impunidad del caso, reproduce la violencia que se pretende atacar, sin perjuicio de que constituye en sí misma una discriminación en el derecho de acceso a la justicia. Para el Tribunal, la impunidad de los delitos cometidos envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas hacia el sistema de administración de justicia.

Con base en tales premisas, la Corte determinó que las tres jóvenes fueron víctimas de violencia contra la mujer según la CADH y la Convención Belém do Pará, de manera que los homicidios de las víctimas fueron por razones de género. Así, el Tribunal consideró que la violencia contra la mujer constituyó una forma de discriminación y declaró que el Estado violó, entre otros derechos, el deber de no discriminación contenido en el artículo 1.º de la CADH, en perjuicio de las tres jóvenes fallecidas.

B) Violación al deber de garantía a los artículos 4.º (derecho a la vida), 5.º (derecho a la integridad personal), 7.º (derecho a la libertad personal) de la CADH, en relación con el artículo 7.º de la Convención Belém do Pará (deber de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer)

La Corte IDH se planteó establecer si el Estado previno adecuadamente la desaparición, vejaciones y muerte sufridas por las tres víctimas; es decir, si el Estado mexicano cumplió con el deber de garantía a los artículos 4.º (derecho a la vida), 5.º (derecho a la integridad personal), 7.º (derecho a la libertad personal) de la CADH, en relación con el artículo 7.º de la Convención Belém do Pará (deber de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer), que complementa el *corpus iuris* internacional en materia de prevención y sanción de la violencia contra la mujer. Al respecto, la Corte IDH estimó que existen dos momentos clave en los que el deber de prevención debe ser analizado:

a) Primer momento (antes de la desaparición de las víctimas)

La Corte IDH consideró que, en principio, la falta de prevención de la desaparición no conlleva *per se* la responsabilidad internacional del Estado porque, a pesar de que éste tenía conocimiento de una situación de riesgo para las muje-

res en Ciudad Juárez, no se demostró que tenía conocimiento de un riesgo real e inmediato para las víctimas de este caso. Sin embargo, la Corte IDH determinó que el contexto del asunto y las obligaciones internacionales a cargo del Estado, le imponían una *responsabilidad reforzada* con respecto a la protección de mujeres en Ciudad Juárez, quienes se encontraban en una situación de vulnerabilidad, especialmente las jóvenes y humildes. A ese respecto, la Corte IDH destacó la ausencia de una política general que se hubiera iniciado por lo menos en 1998 (cuando la Comisión Nacional de Derechos Humanos advirtiera del patrón de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez), lo cual la llevó a concluir que ello constituye una falta del Estado al deber de cumplir con la obligación de prevención de violaciones a los derechos humanos.

b) Segundo momento (antes del hallazgo de los cuerpos)

La Corte IDH consideró que el Estado, dado el contexto del caso, tuvo conocimiento de que existía un riesgo real e inmediato de que las víctimas fueran agredidas sexualmente, sometidas a vejaciones y asesinadas. Consideró que, ante tal contexto, surgió un *deber de debida diligencia estricta frente a denuncias de desaparición de mujeres*, respecto a su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días. Esa obligación de medio, al ser más estricta, exigía la *realización exhaustiva de actividades de búsqueda oportuna*. En particular, la Corte apuntó que resultaba imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de las víctimas o el lugar donde pudieran encontrarse privadas de libertad. A esos efectos, la Corte IDH estimó que deben existir procedimientos adecuados para las denuncias de ese tipo, en ese contexto, y que éstas conlleven una investigación efectiva desde las primeras horas. Para el Tribunal, las autoridades deben presumir que la persona desaparecida está privada de libertad y sigue con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha corrido.

En la sentencia se concluyó que México no demostró haber adoptado las medidas razonables, conforme a las circunstancias que rodeaban a los casos, para encontrar a las víctimas con vida, tomando en cuenta que: i) el Estado no actuó con prontitud dentro de las primeras horas y días luego de las denuncias de desaparición, dejando perder horas valiosas; ii) en el periodo entre las denuncias y el hallazgo de los cuerpos de las víctimas, el Estado se limitó a realizar formalidades y a tomar declaraciones que, aunque importantes, perdieron su valor una vez que éstas no repercutieron en acciones de búsqueda específicas, y iii) las actitudes y declaraciones de los funcionarios hacia los familiares de las víctimas daban a entender que las denuncias de desaparición no debían ser tratadas con urgencia e inmediatez.

En razón de lo expuesto, el Tribunal determinó que el Estado violó los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal reconocidos en los artículos 4.º1, 5.º1, 5.º2 y 7.º1 de la CADH, en relación con la obligación general de garantía contemplada en el artículo 1.º1 y la obligación de adoptar disposiciones de Derecho interno contemplada en el artículo 2.º de la misma, así como con las obligaciones contempladas en el artículo 7.ºb) y 7.ºc) de la Convención Belém do

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

Pará (deber de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer), en perjuicio de las tres jóvenes afectadas.

C) Violación a los artículos 8.º1 (garantías judiciales) y 25.1 (protección judicial) de la CADH, ante el incumplimiento del deber de investigar efectivamente los hechos denunciados

La Corte IDH constató que el procedimiento nacional relacionado con la investigación de la muerte de las jóvenes mujeres presentaba, centralmente, los vicios siguientes: i) irregularidades en la custodia de la escena del crimen, recolección y manejo de evidencias, elaboración de las autopsias, identificación y entrega de los restos de las víctimas; ii) fabricación de culpables, que propició que no se continuaran agotando otras líneas de investigación y falta de credibilidad en las autoridades investigadoras, pérdida de indicios y pruebas por el simple transcurso del tiempo, lo cual dio lugar al reinicio de la investigación cuatro años después de ocurridos los hechos; iii) demora injustificada e inexistencia de avances en las investigaciones, máxime que han transcurrido ocho años desde que sucedieron los hechos sin que la averiguación pase de su fase preliminar; iv) fragmentación inadecuada de las investigaciones, ya que el Ministerio Público decidió desglosar todas las actuaciones procesales en un legajo destinado a cada una de las ocho víctimas halladas en el campo algodoner, sin considerar que los hechos se enmarcan dentro de un contexto de violencia contra la mujer; y v) falta de sanción a los funcionarios públicos involucrados con actuaciones irregulares, lo que contribuye a la impunidad y propicia la repetición crónica de las violaciones de los derechos humanos de que se trata; todo lo cual, a juicio de la Corte IDH, produjo la vulneración del derecho de acceso a la justicia, a una protección judicial eficaz, así como al derecho de los familiares y de la sociedad a conocer la verdad de lo ocurrido.

D) Violación al artículo 19 CADH (derechos de las niñas)

La Comisión alegó que el Estado tenía un *deber reforzado* de proteger los derechos humanos de las tres jóvenes por dos factores: por su minoría de edad y por la obligación de adoptar medidas especiales de cuidado, prevención y garantía. Para los representantes, las niñas Herrera y Ramos fueron asesinadas ocho años después de que se tuviera registro de los primeros homicidios de niñas y mujeres en Ciudad Juárez. A su juicio, el Estado tenía la obligación de adoptar medidas especiales de protección para garantizar su vida, libertad e integridad personales, para asegurar el pleno goce de los derechos fundamentales de la niñez.

La Corte IDH resaltó que de la prueba aportada por el Estado no consta que, en el caso concreto, haya implementado medidas efectivas para iniciar una pronta búsqueda de las víctimas, activar todos los recursos para movilizar a las diferentes instituciones y desplegar mecanismos internos para obtener información que permitiera localizar a las niñas con rapidez y, una vez encontrados los cuerpos, realizar las investigaciones, procesar y sancionar a los responsables de forma eficaz y expedita. En definitiva, el Estado no acreditó tener mecanismos de reacción efectiva ni políticas públicas que dotaran a las instituciones involu-

cradas de los medios necesarios para garantizar los derechos de las niñas. Consecuentemente, el Tribunal determinó que el Estado violó el derecho consagrado en el artículo 19 de la Convención (derecho de las niñas a medidas estatales de protección que su condición de vulnerabilidad requiere), en relación con los artículos 1.º1 y 2.º de dicho tratado internacional.

E) Violación al artículo 5.º de la CADH (tratos degradantes y derecho a la integridad personal de los familiares de las víctimas)

La Corte IDH declaró que hubo violación al derecho a la integridad personal, en dos vertientes:

a) *Por causa del sufrimiento de los familiares por lo ocurrido con las víctimas y por la ausencia de búsqueda de la verdad*

El Tribunal encontró que tras la desaparición de las tres víctimas, sus parientes tuvieron que emprender diferentes actuaciones para buscar a las desaparecidas ante la inactividad de las autoridades, siendo que estas últimas emitían juicios reprochables en contra de las jóvenes, causando con ello sufrimiento a los familiares. Asimismo, en la sentencia se observó que los familiares sufrieron en su salud mental y emocional por la falta de diligencia en la determinación de la identidad de los restos encontrados y la ausencia de información sobre las actuaciones realizadas por parte de las autoridades. En tal sentido, la Corte concluyó que la violación de la integridad personal de los familiares de las víctimas se ha configurado por las circunstancias sufridas durante todo el proceso desde que las jóvenes desaparecieron, así como por el contexto general en el que ocurrieron los hechos, lo que *configura un trato degradante*, contrario al artículo 5.º1 y 5.º2 de la CADH, en relación con el artículo 1.º1, en perjuicio de los familiares de las víctimas.

b) *Por causa de las amenazas, intimidación y hostigamientos sufridos por los familiares*

La Corte IDH constató la existencia de amenazas, intimidación y hostigamientos sufridos por los familiares, sin que constara objeción específica por parte del Estado en contra de esos hechos alegados, lo que configuró una violación al derecho a la integridad personal consagrado en el artículo 5.º1 y 5.º2 de la CADH, en relación con el artículo 1.º1 de la misma, en perjuicio de los mencionados familiares de las víctimas.

F) Desestimación del planteamiento de violación al deber de respeto a los artículos 4.º (derecho a la vida), 5.º (derecho a la integridad personal), 7.º (derecho a la libertad personal) de la CADH, imputada directamente a agentes estatales

El Estado negó que hubiera responsabilidad de agentes públicos en los homicidios de las víctimas. Tanto la Comisión como los representantes hicieron

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

ron alusión a la posible participación de agentes estatales sin proporcionar prueba al respecto. La Corte IDH determinó que el hecho de que la impunidad en el presente caso impida conocer si los perpetradores son agentes estatales o particulares actuando con su apoyo y tolerancia, no puede llevar a presumir que sí lo fueron y condenar automáticamente al Estado por incumplimiento al deber de respeto de tales derechos. Por tanto, la Corte IDH concluyó que no se puede atribuir al Estado responsabilidad internacional por violaciones a los *derechos sustantivos* consagrados en los artículos 4.º (derecho a la vida), 5.º (derecho a la integridad personal) y 7.º (derecho a la libertad personal) de la CADH.

G) Improcedencia de las alegaciones relacionadas con el derecho de protección a la honra y a la dignidad de la persona

El artículo 11 de la CADH reconoce que toda persona tiene derecho al respeto a su honor, prohíbe todo ataque ilegal contra la honra y reputación e impone a los Estados el deber de brindar la protección de la ley contra tales ataques. En términos generales, el derecho a la honra se relaciona con la estima y valía propia, mientras que la reputación se refiere a la opinión que otros tienen de una persona. El Tribunal señaló que los alegatos relacionados con la supuesta violación del artículo 11 de la CADH en perjuicio de las víctimas y sus madres se refieren a hechos concernientes al trato que sufrieron como consecuencia de la búsqueda de las jóvenes desaparecidas y el posterior reclamo de justicia. Las consecuencias jurídicas de dichos hechos, como ya se expuso, fueron encuadradas en relación con el artículo 5.º de la CADH, por lo que el Tribunal estimó improcedente declarar una violación al artículo 11 convencional.

5. LOS VOTOS CONCURRENTES

Se emitieron dos votos concurrentes por parte de los jueces Sergio García-Sayán (Perú) y Cecilia Medina Quiroga (Chile). En realidad, el primero no discrepa en absoluto con las consideraciones adoptadas en el fallo, sino simplemente resalta la importancia de reiterar lo establecido en otros precedentes para establecer los componentes específicos del deber de prevención, lo cual contribuye a que no se diluyan los criterios para determinar la responsabilidad internacional del Estado, que eventualmente pudiera confundirse con el crimen común. Esta consideración la estima fundamental el juez García-Sayán, para que la violación a derechos humanos o la responsabilidad internacional no lleguen a confundirse con hechos graves pero jurídicamente diferentes y distinguibles como la actividad criminal de individuos, sin que ello represente «una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares», toda vez que las medidas de prevención (fuera de los casos especiales en los que el Estado tenga una posición especial de garante) tienen los componentes que la jurisprudencia de la Corte IDH ha desarrollado y que se reiteran en esta sentencia, a saber: 1) el conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato; 2) un individuo o grupo de individuos determinado, y 3) posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.

A su vez, la jueza Medina Quiroga, ponente del presente caso, difiere de la mayoría de los jueces al considerar que debió de determinarse la violación al artículo 5.º de la CADH debido a que las acciones perpetradas en contra de las víctimas debieron ser a su entender calificadas como «tortura», ya que ésta como los «tratos crueles, inhumanos o degradantes» constituyen violaciones de un derecho humano y todos esos actos se regulan prácticamente de la misma manera, señalando cómo en otros casos la propia Corte IDH, ante la severidad de los actos, los ha calificado como de tortura. Incluso se refiere a la consideración del Tribunal de Estrasburgo de considerar como tortura «un trato inhumano que causa sufrimiento muy serio y cruel» (*Caso Irlanda vs. Reino Unido*), entre otros precedentes internacionales que también cita. Concluye la jueza que debió la Corte IDH establecer que el Estado mexicano resultaba responsable por la tortura a que fueron sometidas las tres víctimas, siguiendo los precedentes de órganos de supervisión internacionales relativo a la responsabilidad internacional del Estado «por actos de tortura cometidos por agentes no estatales».

6. PRINCIPALES APORTACIONES DEL CASO A LOS DERECHOS HUMANOS: LA NECESIDAD DE ACTUALIZAR LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA

De la sentencia dictada en el *Caso Campo Algodonero* pueden desprenderse una serie de aportaciones que tienden a reforzar la protección de los derechos humanos reconocidos en el Pacto de San José, toda vez que dichas consideraciones podrían operar como jurisprudencia vinculante para los Estados que han aceptado la CADH o cuando menos para quienes han reconocido la jurisdicción de la Corte IDH¹⁵. Las aportaciones se identifican con los temas siguientes:

A) Interpretación de las normas internacionales sobre derechos humanos

La interpretación de las normas constitucionales sobre derechos humanos presenta dificultades derivadas de la estructura normativa y del contenido de sus preceptos (principios y reglas; conceptos jurídicos indeterminados), considerando su apertura a la moral y su referencia a una realidad dinámica¹⁶. Los catálogos de derechos fundamentales suelen constituir la obra jurídica con la menor densidad regulativa¹⁷, que posibilita, finalmente, un diálogo intergenera-

¹⁵ Sobre el valor de la jurisprudencia de la Corte IDH, *vid.* E. FERRER MAC-GREGOR, «El control difuso de convencionalidad en un Estado constitucional», en H. FIX-ZAMUDIO y D. VALADÉS, *Formación y perspectiva del Estado mexicano*, México, El Colegio Nacional-UNAM, 2010, pp. 151-188; asimismo, del mismo autor, «La Corte Interamericana de Derechos Humanos como intérprete constitucional (Dimensión Transnacional del Derecho procesal constitucional)», en E. FERRER MAC-GREGOR (coord.), *Derecho procesal constitucional*, t. II, 5.ª ed., México, Porrúa, 2006, pp. 1571-1611.

¹⁶ R. DWORKIN, *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*, Massachusetts, Harvard University Press, 1999, pp. 72-74. Así, los nuevos debates jurídicos en que el Derecho y la moral son difícilmente desligables. *Vid.*, por ejemplo, R. VÁZQUEZ (comp.), *Bioética y Derecho. Fundamento y problemas actuales*. México, FCE, 2004.

¹⁷ R. ALEXANDER, *Teoría de los...*, *op. cit.*, p. 22.

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

cional sobre los principios materiales evolutivos que le dan sustento a lo largo del tiempo, todo ello en una realidad social cambiante¹⁸. En tal sentido, se ha dicho que la positivación de los derechos fundamentales constituye una apertura del sistema jurídico al orden moral; apertura que es razonable y que puede ser llevada a cabo con medios racionales¹⁹. Al respecto, se ha dicho que el juez, en su operación de interpretación, no va a «descubrir» el sentido y significado encubierto de las normas sobre derechos fundamentales, sino, antes al contrario, va a «atribuir» un cierto sentido y significado al estar optando entre uno de los diversos sentidos lógicamente posibles, lo que no necesariamente genera arbitrariedad pretoriana, dado el marco normativo conceptual de posibilidad lógico jurídica dentro del cual el juzgador debe elegir²⁰.

De ello deriva que la interpretación de los derechos fundamentales implique, más que la decisión de casos concretos, la *emisión de criterios generales de validez*²¹, lo que resulta especialmente claro cuando las normas sobre derechos y libertades presentan la capacidad para ser interpretadas de manera expansiva, puesto que, en ese supuesto, inclusive llegan a dar lugar a una multiplicidad de derechos (más o menos novedosos) dimanantes del derecho fundamental establecido genéricamente en el texto constitucional²².

A pesar de ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la mayor parte de los tribunales mexicanos han pensado que bien pueden interpretarse los derechos humanos con la misma metodología aplicable al interpretar las leyes ordinarias. En efecto, en el terreno judicial se ha considerado que la apertura de las normas constitucionales no es cualitativamente distinta de la que se puede encontrar en las leyes. Se ha admitido que hay diferencias entre ambas normas, pero de carácter específico, no de género. El presupuesto básico de este método es afirmar la identidad entre Constitución y ley. La consecuencia ha sido el sometimiento de la Constitución a los mismos cánones interpretativos de la ley acuñados por la hermenéutica clásica, es decir, la concepción de la interpretación literal o gramatical como método preferente, dejando como aproximaciones secundarias los métodos histórico, lógico-sistemático, teleológico o finalista. La

¹⁸ «[...] *The framers of the Constitution wisely spoke in general language and left the succeeding generations the task of applying that language to the unceasingly changing environment in which they would live [...]*». L. H. TRIBE et al., *On Reading the...*, op. cit., p. 13. W. RENOUST, «The Notion of a Living Constitution», *Texas Law Review*, 54, 1976, pp. 693-694.

¹⁹ R. ALEXY, *Teoría de los...*, op. cit., p. 25.

²⁰ A. GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, *Derechos humanos en el sistema interamericano*, México, Porrúa-UNAM, 2000, p. 103.

²¹ J. N. SILVA MEZA y F. SILVA GARCÍA, *Derechos fundamentales. Bases para la reconstrucción de la jurisprudencia mexicana*, México, Porrúa, 2009.

²² Por ejemplo, en el *Caso Griswold vs. Connecticut* (1965), la Corte Suprema de EUA enjuició una ley que prohibía la utilización de anticonceptivos a través de una penalización de multa o prisión. A esos efectos, el tribunal desprendió de la I, IX y XIV enmiendas, principalmente, un derecho de privacidad (implícito) en el ámbito de las decisiones personales y/o matrimoniales de los individuos. Ese primer paso del control judicial implicó una asignación de contenido a la Constitución norteamericana, lo que derivó la precisión de una norma constitucional —novedosa— muy concreta, que podría describirse de la siguiente forma: *los particulares tienen un derecho fundamental de privacidad en el ámbito de las decisiones personales y/o matrimoniales relacionadas con la concepción*. Esa sentencia ha puesto de manifiesto la importancia de la interpretación constitucional realizada por las Cortes Supremas o equivalentes. Lo que dio lugar al cuestionamiento de si es válido o no reconocer la existencia de derechos fundamentales no enumerados en una Constitución.

Suprema Corte ha llegado a establecer jurisprudencialmente ese entendimiento, según se desprende de los siguientes criterios:

«Interpretación de la ley. Las leyes deben ser interpretadas en los casos en que su sentido es obscuro, lo que obliga al juzgador a desentrañar su significado haciendo uso de los distintos sistemas de interpretación que la doctrina ha elaborado, pero no es procedente pretender que deban interpretarse aquellas normas cuyo sentido es absolutamente claro, pues a ello se opone la garantía establecida en el cuarto párrafo del artículo 14 constitucional, que manda que las sentencias deben ser conforme a la letra de la ley, ya que lo contrario lleva al juzgador a desempeñar el papel de legislador creando nuevas normas a pretexto de interpretar las existentes, lo que carece de todo fundamento legal (quinta época, Instancia: Cuarta Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, t. CXXVI, p. 73. Amparo directo 6230/54. Jefe del Departamento del Distrito Federal, 5 de octubre de 1955. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Arturo Martínez Adame)».

«Interpretación de la Constitución. Ante la oscuridad o insuficiencia de su letra debe acudir a los mecanismos que permitan conocer los valores o instituciones que se pretendieron salvaguardar por el constituyente o el poder revisor. El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico (novena época, Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VII, abril de 1998, Tesis: P. XXVIII/98, p. 117. Amparo en revisión 2639/96. Fernando Arreola Vega. 27 de enero de 1998. Unanimidad de nueve votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero)».

«Interpretación histórica tradicional e histórica progresiva de la Constitución. Para fijar el justo alcance de una disposición contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la insuficiencia de elementos que derivan de su análisis literal, sistemático, causal y teleológico, es factible acudir tanto a su interpretación histórica tradicional como histórica progresiva. En la primera de ellas, con el fin de averiguar los propósitos que tuvo el Constituyente para establecer una determinada norma constitucional, resulta necesario analizar los antecedentes legislativos que reflejan con mayor claridad en qué términos se reguló anteriormente una situación análoga y cuál fue el objeto de tales disposiciones, dado que por lo regular existe una conexión entre la ley vigente y la anterior; máxime, si a través de los diversos métodos de interpretación del precepto constitucional en estudio se advierte que fue intención de su creador plasmar en él un principio regulado en una disposición antes vigente, pues en tales circunstancias, la verdadera intención del Constituyente se puede ubicar en el mantenimiento del criterio que se sostenía en el ayer, ya que todo aquello que la nueva regulación no varía o suprime de lo que entonces era dado, conlleva la voluntad de mantener su vigencia. Ahora bien, de resultar insuficientes los elementos que derivan de esta interpretación, será posible acudir a la diversa histórica progresiva, para lo cual deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto consti-

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

tucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sean jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio (novena época, Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, junio de 2000. Tesis: P/J 61/2000, p. 13. Amparo en revisión 2301/98. Justo Andrés Medina Escobedo, 28 de septiembre de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: José Carlos Rodríguez Navarro. Amparo en revisión 2295/98. César Daniel Ruiz Vera, 28 de septiembre de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina. Amparo en revisión 536/99. Rosaura Hernández Vargas, 28 de septiembre de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Mariana Mureddu Gilabert. Amparo en revisión 1323/98. Luis Alberto Muy Ceballos, 28 de septiembre de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Teresa Ramos Hernández. Amparo en revisión 690/99. Edgardo Medina Durán, 28 de septiembre de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: María del Socorro Olivares de Fabela)».

Al parecer, lo correcto para los tribunales del Estado mexicano sería abandonar ese camino, para acoger el diseñado por la Corte IDH en el *Caso Campo Algodonero*. Para este tribunal supranacional, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se compone tanto de un conjunto de reglas, como de una serie de valores que dichas reglas pretenden desarrollar; lo que conduce a establecer que su interpretación se debe desarrollar a partir de un modelo basado en los valores que el sistema interamericano pretende resguardar, desde el «mejor ángulo» para la protección de la persona²³. Siguiendo ese orden de ideas, aunque el texto de una norma sobre derechos humanos parezca literalmente claro, es necesario analizarlo aplicando otros métodos interpretativos, de manera que, para el Tribunal interamericano, el «sentido corriente» de los términos no puede ser una regla por sí misma, sino que debe involucrarse dentro del contexto y, en especial, dentro del objeto y fin del tratado, de forma que la interpretación de manera alguna debilite el sistema de protección consagrado en la Convención, lo que puede propiciarse mediante la aplicación de los métodos siguientes: i) *interpretación sistemática*, según el cual, las normas deben ser interpretadas como parte de un todo cuyo significado y alcance deben fijarse en función del sistema jurídico al que pertenecen; ii) *interpretación teleológica*, que busca analizar el propósito de las normas involucradas, para lo cual es pertinente analizar el objeto y fin del tratado y, de ser necesario, examinar los propósitos del sistema regional

²³ Vid. el interesante y extenso «Prologue» a la obra de L. BURGORGUE-LARSEN y A. ÚBEDA DE TORRES, *Les grandes décisions de la Cour Interamericaine des Droits de l'Homme*, Bruylant, Bruselas, 2008, pp. XII-LXXXVIII.

de protección; iii) *principio de efecto útil (efect utile)*, que precisa tener presente la especificidad de los tratados de derechos humanos, cuyo objetivo tiene que ver con la creación de un orden legal en el cual los Estados asumen obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción; además de que estos tratados se aplican de conformidad con la noción de garantía colectiva; y, por último, es posible acudir a los iv) *trabajos preparatorios* de las normas sobre derechos humanos, aunque sólo en forma subsidiaria ante la insuficiencia de los métodos interpretativos antes enunciados²⁴.

Esta aportación de la sentencia *Campo Algodonero*, contenida en otros pronunciamientos anteriores de la Corte IDH, es de vital importancia para ser acogida por jueces y tribunales del Estado mexicano, e incluso por la Suprema Corte de Justicia, ya que dicha metodología interpretativa podría influir en el sentido de muchos de sus fallos, lo que propiciaría seguramente que los derechos fundamentales se ubicarán en una mejor posición en beneficio de los justiciables²⁵.

B) Prohibición de discriminación y violencia contra la mujer

A diferencia de los alcances que la Corte IDH ha otorgado a la prohibición de discriminación y de violencia contra la mujer, la jurisprudencia de la Suprema Corte todavía no ha evolucionado en el sentido de interpretar que ese derecho fundamental supone deberes y exigencias reforzadas para los jueces y las autoridades del Estado mexicano. Por ejemplo, en el *Caso Lydia Cacho*²⁶ resuelto el 29 de noviembre de 2007, por mayoría de votos²⁷, el Pleno de ese tribunal se encargó de reducir al máximo la eficacia de los derechos de la mujer periodista frente al gobernador del Estado de Puebla que la sujetó a una investigación y a una detención dudosamente constitucional por haber publicado un libro sobre pornografía infantil que implicaba a diversos políticos y empresarios²⁸. En tal sentido, en la resolución de la mayoría se utilizan criterios sumamente estrechos en la valoración de las pruebas (fragmentación de los medios de convicción, que vistos de manera aislada, uno a uno, nada tienden a demostrar), así como en la

²⁴ Cfr. el trabajo de J. L. CABALLERO, «El Derecho internacional en la integración constitucional. Elementos para una hermenéutica de los derechos fundamentales», *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, núm. 26, julio-diciembre de 2006, pp. 79-106; así como M. A. NÚÑEZ POBLETE, «La función del Derecho internacional de los derechos de la persona en la argumentación de la jurisprudencia constitucional: práctica y principios metodológicos», *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, núm. 32, 2009, pp. 487-529.

²⁵ En general, sobre los métodos y técnicas actuales de interpretación constitucional, *vid.* los trabajos contenidos en la obra de E. FERRER MAC-GREGOR (coord.), *Interpretación constitucional*, México, Porrúa-UNAM, 2 tomos, 2005.

²⁶ Dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 2/2006, integrado con motivo de las solicitudes formuladas por las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, para investigar violaciones graves de garantías individuales.

²⁷ El voto disidente de los ministros Góngora Pimentel, Cossío Díaz, Gudiño Pelayo y Silva Meza, se publicó en *Las costumbres del poder: El Caso Lydia Cacho*, México, Porrúa, 2009.

²⁸ *Los demonios del Edén* es un libro publicado en 2005 por la periodista mexicana L. CACHO que trata el problema de la pornografía y la prostitución infantil. CACHO investiga, revela testimonios y da nombres de algunos responsables, de encumbrados promotores y poderosos protectores de una gran red de corrupción y explotación infantil que se encuentran tanto dentro de la industria como de la política de México.

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

definición del concepto «violación grave de garantías individuales». En efecto, en dicha resolución, la mayoría estimó, entre otras cuestiones, que:

«Ahora bien, consideradas de manera individual, las pruebas existentes no acreditan más que aquellos hechos o actos de los que constituyen constancia documental o audiovisual específica, es decir, de ellas se desprende la existencia fáctica de la denuncia presentada en contra de la C. Lydia María Cacho Ribeiro por la probable comisión de los delitos de difamación y calumnias, el desahogo de la correspondiente averiguación previa; la consignación ante un juez penal del asunto, la existencia de procedimientos y mecanismos de colaboración entre las Procuradurías del Justicia de los Estados de Quintana Roo y Puebla, así como las condiciones materiales en las cuales se desarrolló el traslado de la periodista Lydia María Cacho Ribeiro una vez cumplimentada la orden de aprehensión librada por la juez de la causa.

Dichas condiciones materiales, así como la presencia de personas y vehículos ajenos a los agentes de las Procuradurías estatales involucradas en el cumplimiento de la orden de aprehensión, permiten advertir la incomodidad física y muy probablemente psicológica o anímica que provocaron en la periodista Cacho Ribeiro, situación análoga a la que se produciría en cualquier persona no acostumbrada a ello, pero que al no demostrar un concierto de autoridades de los Poderes Judicial y Ejecutivo del Estado de Puebla con el objeto de vulnerar sus derechos fundamentales, no suponen, por sí solas, la existencia de graves violaciones a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional.

Igualmente, es posible tener por acreditado el ingreso al Centro de Readaptación Social del Estado de Puebla de la periodista, así como el trámite dado a su recurso de apelación contra la orden de aprehensión respectiva, trámite que, ciertamente, aparece efectuado de manera poco ortodoxa, y la resolución dictada en éste, mediante la cual se modificó el auto de prisión dictado.

[...]

Asimismo, los registros de las comunicaciones privadas proporcionados por las compañías prestadoras del servicio, las mismas que este Tribunal Pleno consideró admisibles en la medida en que no constituyen intervenciones a las comunicaciones privadas, simplemente permiten tener por demostrado que de un cierto número telefónico se realizaron llamadas a otro, en una fecha específica y con una duración determinada, sin que en ningún momento se hubiera tenido conocimiento del contenido de estas llamadas o, siquiera, de la identidad de las personas que utilizaron el aparato telefónico.

En este sentido, lo único que resulta factible tener por acreditado es la utilización del servicio telefónico prestado por ciertas compañías, por un tiempo determinado, así como la evidencia de un flujo permanente de comunicación entre los órganos de gobierno que integran la administración pública del Estado de Puebla, y entre dependencias de los Poderes locales, comunicaciones que encuentran una explicación lógica en el tráfico y funcionamiento normal del aparato público en cualquier entidad federativa o, ciertamente, resultan datos insuficientes para denotar la existencia de un concierto de autoridades de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado de Puebla con el objeto de vulnerar los derechos fundamentales de Lydia María Cacho Ribeiro.

Por otra parte, este Alto Tribunal considera conveniente hacer notar que, en el caso concreto, para determinar la existencia del posible concierto de autoridades supuestamente auspiciado por el propio gobernador de Puebla, que pudiera constituir una grave violación a las garantías individuales de conformidad con el artículo 97 constitucional, tampoco es factible acudir a la prueba presuncional o circunstancial cuya construcción pudiera estimarse posible a partir de los medios de convicción que obran en autos, considerados no de manera individual, sino como indicios.

[...]

En ese mismo tenor, tampoco es posible inferir, de manera indubitable, que el flujo de llamadas entre diversas dependencias obedezca necesariamente a la intención del gobernador y demás servidores públicos de ponerse de acuerdo para utilizar el aparato del Estado con fines de venganza o represalia particulares, en la medida en que resulta igualmente lógico suponer que la comunicación entre dependencias y servidores públicos tiene que ver con el cumplimiento de las funciones de gobierno que tienen legalmente conferidas, máxime cuando en el caso ni siquiera es posible determinar quiénes utilizaron los aparatos telefónicos, ni mucho menos conocer el contenido de las conversaciones efectuadas.

[...]

Por otra parte, debe hacerse notar que no obsta a lo anterior las irregularidades que pueden advertirse en la tramitación tanto de la averiguación previa respectiva como en el traslado de la periodista e, inclusive, en el desarrollo del propio proceso penal, incluida la apelación correspondiente, pues el mandato dado a la Comisión Investigadora por este Tribunal Pleno no era para que se descubrieran las irregularidades cometidas por las autoridades del fuero común, que siempre admiten medios de defensa legales expeditos a todo gobernado en el país, sino averiguar si esas irregularidades fueron producto directo de la intervención del gobernador del Estado de Puebla al haber auspiciado u orquestado un concierto de autoridades con el propósito expreso de perjudicar a Lydia María Cacho Ribeiro, violentando con ello el estado de Derecho y utilizando el aparato estatal no en bien de la sociedad, sino para su provecho personal.

[...]

De lo hasta aquí expresado, debe concluirse que si bien la investigación realizada por mandato de este Tribunal Pleno se estima fue suficiente, lo cierto es que una vez excluidos los medios de convicción que fueron considerados contrarios a las previsiones constitucionales que rigen las intervenciones de las comunicaciones privadas, la valoración, aun considerada de manera circunstancial, de los restantes elementos que obran en autos no permite tener por demostrada la existencia de graves violaciones a las garantías individuales de la periodista Lydia María Cacho Ribeiro, en los términos que previene el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Federal».

Al respecto, es posible afirmar que la Corte IDH tiende a realizar una valoración *integral* —no fragmentada— de las pruebas y una interpretación extensiva —no reduccionista— de los derechos humanos en los casos en que están en juego los intereses más profundos de la mujer. En ese sentido, la Corte IDH determinó en el *Caso Campo Algodonero* que la prohibición de discriminación contra la mujer incluye la violencia basada en el sexo, entendiéndose por ésta la que se encuentra dirigida a aquélla por el hecho de ser mujer; o bien por afectarla en forma desproporcionada. Para el Tribunal, constituyen factores objetivos que evidencian actos de violencia basada en sexo y, por tanto, discriminación por razón de género: i) que en el lugar de los hechos se presenten el número más alto de víctimas de violencia contra la mujer; ii) que las víctimas de ataques a la integridad personal sean todas mujeres; iii) que la mayoría de las víctimas tengan el mismo origen y, especialmente, iv) que *las mujeres víctimas enfrenten problemas cuando denuncian la violencia, como el hecho que los policías no investiguen los hechos sino que asuman que dicha violencia se ha debido a la actitud de las propias víctimas*, lo cual no suele ser considerado en la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte, según se ha visto.

Para la Corte IDH, en los casos de violencia contra la mujer —y esta sería una aproximación aprovechable por la Suprema Corte— los Estados tienen,

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

además de las obligaciones genéricas contenidas en la CADH, una *obligación reforzada* a partir de la Convención Belém do Pará. En tal sentido, en situaciones de violación generalizada a los derechos de las mujeres y niñas, corresponde al Estado un *deber de debida diligencia estricta frente a las denuncias respectivas*; de manera que el conocimiento de una situación de riesgo para aquéllas por parte del Estado le impone a una *responsabilidad reforzada* con respecto a su protección, por encontrarse en una *situación de vulnerabilidad manifiesta*.

C) Derecho a la vida. Su dimensión sustantiva y procesal

A diferencia de la interpretación uniforme y consistente sobre el derecho a la vida por parte de la Corte IDH, la Suprema Corte ha llegado a conclusiones antagónicas e inciertas con respecto a dicho derecho fundamental.

En la sentencia constitucional dictada los días 29 y 30 de enero de 2002, en la Acción de Inconstitucionalidad 10/2000, el Pleno de la Suprema Corte determinó que del análisis integral de lo dispuesto en los artículos 1.º, 14 y 22 de la Constitución, se desprende que: «[...] protege el derecho a la vida de todos los individuos, pues lo contempla como un derecho fundamental, sin el cual no cabe la existencia ni disfrute de los demás derechos [...]»²⁹. Posteriormente, en una diversa decisión, dicha interpretación evolucionó para dar lugar al reconocimiento de la dimensión procesal del derecho a la vida. Específicamente, en el *Caso Atenco* (Dictamen en el expediente 3/2006 sobre violación grave de garantías individuales)³⁰, el Pleno de la Suprema Corte determinó que:

«Se trata de las omisiones legislativas ya apuntadas a lo largo de esta resolución en cuanto al uso de la fuerza pública y todo lo a ello atinente. Las leyes mexicanas, en términos generales, prácticamente no han normado este importante tema; no han establecido normativamente supuestos en los que es legal el uso de la fuerza, destacadamente de la fuerza que se ejerce a través de armas letales; no han normado los deberes que genera al Estado el haberla utilizado; ni los deberes que acarrea el haber incurrido, con el uso de la fuerza, en excesos e irregularidades, como sucedió en *Atenco*, entre ellos el deber de sancionar y reparar.

Esas leyes son necesarias, porque su inexistencia, como ha sostenido la Corte Europea de Derechos Humanos en las resoluciones de ella citadas en considerandos previos de este Dictamen, es violatoria de los derechos humanos. Particularmente del derecho a la protección de la vida (en su vertiente positiva) y de integridad personal (física y psicológica, vertiente positiva), pues conforme a estos derechos humanos, cuyo respeto es deber del Estado, éste debe realizar acciones, incluyendo las de orden legislativo, que coadyuven al respeto y ejercicio de estos derechos del hombre; y, además, porque la ausencia acusada da paso a que la fuerza pública sea ejercida irresponsablemente, sin apego a los derechos reconocidos en el Derecho humanitario a toda persona y particularmente a las personas objeto de una acción policíaca, y que son recogidos y tutelados por nuestra Constitución».

Seis años después, en la sentencia dictada el 28 de agosto de 2008 en la Acción de Inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada³¹, el Pleno de la Suprema

²⁹ Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

³⁰ El ministro encargado de esa parte del engrose fue José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria de Estudio y Cuenta: María Amparo Hernández Chong Cuy.

³¹ Ministro: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Raúl Mejía Garza.

Corte, en una decisión integralmente dividida, expuso que la Constitución no protege el derecho a la vida, al considerar lo siguiente:

«Los conceptos de invalidez en los que se expresan los argumentos tendientes a demostrar lo anterior resultan infundados en atención a lo siguiente:

I. ¿Se encuentra el derecho a la vida contemplado por la Constitución mexicana?

El primer problema a tratar antes de enfocarnos a cada uno de los argumentos particulares contenidos en los conceptos de invalidez, se refiere a sí efectivamente la Constitución reconoce o no un derecho a la vida y, de ser así, cuáles serían sus fundamentos normativos.

Es claro que de una primera lectura de la Constitución mexicana, no encontramos de manera expresa en ninguna parte de la misma el establecimiento de un derecho específico a la vida, el valor de la vida, o alguna otra expresión que permita determinar que la vida tiene una específica protección normativa a través de una prohibición o mandato dirigido a las autoridades del Estado.

A) Sin embargo, en contra de este primer análisis puramente positivo, se argumenta, en primer término, que no es necesaria la existencia expresa del Derecho, ya que éste es presupuesto lógico u ontológico de la existencia de todos los demás, lo que le otorga una condición preeminente, como derecho «esencial» o «troncal» frente a estos, ya que sin la existencia del derecho a la vida no tiene cabida ningún otro derecho.

Al descomponer este argumento, nos percataremos que el mismo tiene dos partes claramente distinguibles: una estrictamente lógica en la que se establece una proposición condicional (concretamente una condición necesaria) en la que se afirma que si no se está vivo no se puede disfrutar ningún derecho y otra —la conclusión extraída de la primera afirmación— más bien valorativa, en la que se dice que la vida es más valiosa que cualquiera de esos otros derechos fundamentales.

De este modo, del hecho de que la vida sea una condición necesaria de la existencia de otros derechos no se puede válidamente concluir que debe considerarse a la vida como más valiosa que cualquiera de esos otros derechos. En otros términos, podemos aceptar como verdadero que si no se está vivo no se puede ejercer ningún derecho, pero de ahí no podríamos deducir que el derecho a la vida goce de preeminencia frente a cualquier otro derecho. Aceptar un argumento semejante nos obligaría a aceptar también, por ejemplo, que el derecho a alimentarse es más valioso e importante que el derecho a la vida porque lo primero es una condición de lo segundo.

Asimismo, este argumento no distingue entre la naturaleza de los derechos y sus condiciones de ejercicio. Es evidente que si no existe un individuo vivo, no hay posibilidad de que se ejerzan los derechos establecidos constitucionalmente, pero de ahí no se sigue que la vida sea condición *de existencia* de los demás derechos, menos la necesidad de otorgarle una posición lógicamente preeminente frente a los demás. Aceptar un argumento semejante destruiría la naturaleza relacional de los derechos fundamentales, así como su fundamento democrático. Los derechos fundamentales se establecen para limitar el ejercicio de los derechos de la mayoría sobre la minoría, pero no para la expresión de un último valor fundamental del Estado el cual devenga intangible jurídicamente. Este alto tribunal ya lo ha refrendado en precedentes y tesis aplicables: los derechos fundamentales no son, en ningún caso, absolutos.

[...]

Hasta este momento, sin embargo, no se aprecia el establecimiento de un derecho a la vida a nivel constitucional y, por ende, en este momento no resulta apropiado hacer un pronunciamiento sobre el mecanismo mediante el cual este hipotético derecho pudiera ser oponible al resto de los derechos constitucionales [...]» (cursiva añadida).

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

A diferencia de dichos vaivenes de la jurisprudencia mexicana, la Corte IDH ha establecido de manera enfática que el derecho a la vida impone al Estado tanto la obligación en el sentido de que los agentes públicos se abstengan de afectar tal derecho (dimensión sustantiva), como la obligación de prevenir, proteger y sancionar la afectación de tales derechos por parte de particulares (dimensión procesal). Para la Corte IDH, la observancia del artículo 4.º (derecho a la vida), relacionado con el artículo 1.º1 (deber de respeto) de la CADH, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva), conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción.

El Tribunal interamericano reiteró que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la «adopción de medidas positivas», determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre. Siguiendo ese orden de ideas, la Corte IDH interpretó que, como parte de la obligación de garantizar los derechos humanos reconocidos en la CADH, el Estado tiene el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponer las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación; en cuyo caso, lo decisivo es dilucidar si una determinada violación ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la trasgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente.

En tal sentido, la Corte IDH determinó que el deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales, para lo cual, sin embargo, aclaró que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado.

D) Deber de investigar efectivamente los hechos que afectan a la vida, la libertad y la integridad personal

La Suprema Corte ha puesto de manifiesto la necesidad de investigar efectivamente los hechos que afectan a la vida, la libertad y la integridad personal de los individuos. Sin embargo, dicho reconocimiento está plasmado en muy pocos pronunciamientos. Por ejemplo, en el *Caso Atenco* (Dictamen en el expediente 3/2006 sobre violación grave de garantías individuales)³², ese Alto Tribunal mexicano determinó que:

³² Ministro encargado de esa parte del engrose fue José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

«Aunado a lo anterior, dada la naturaleza de los hechos de la especie, cobra aplicación también lo consignado en el artículo 19 constitucional cuando dice, *in fine*: “Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y *reprimidos* por las autoridades”.

Los actos violatorios de derechos humanos que acontecieron en Atenco, especialmente, los que han aquí han sido considerados como *violaciones graves*, son actos intolerables en nuestro Estado que deben ser reprimidos.

Por supuesto, para que ello sea cumplido, de ninguna manera basta iniciar averiguaciones previas o procedimientos disciplinarios. Es necesario que esas averiguaciones y procedimientos sean llevados con una diligencia, cuidado, profundidad y profesionalismo, que puedan constituir lo que la doctrina y jurisprudencia internacional humanitaria antes referida ha venido a llamar “*investigaciones efectivas*”, investigaciones que efectivamente lleven a identificar a los responsables, seguirles procedimiento y que reúnan las suficientes probanzas para que puedan ser justificadamente sancionados sus autores³³.

No reprimir estas conductas abusivas es un quebrantamiento constitucional por inacción; es injusticia para las víctimas; es suscribir por tolerancia la violencia del Estado y la indiferencia hacia el sufrimiento causado a los gobernados por manos de sus policías. Esto es inadmisibles en un país que se precia ser democrático, constitucional y respetuoso de los derechos de las personas.

[...]

La impunidad y la injusticia que genera la falta de investigación, la investigación no efectiva, lacera, no sólo a la víctima de la violación de que se trate, sino también a la colectividad indeterminada, porque toda ella padece sus consecuencias. Porque la investigación no efectiva da lugar a impunidad, y toda la sociedad, como colectividad, y cada persona que la compone en lo individual, se convierte en sujeto pasivo, mediato o inmediato, de un estado de cosas en el que, ante la comisión de ilícitos, nada pasa. Y nada pasa, porque el Estado no investiga de manera efectiva, no investiga de manera que permita recabar lo necesario para que la justicia pueda ser una realidad.

[...]

Advertido que ha sido, este Tribunal, atento a su vocación constitucional de interpretar y tutelar los derechos de las personas, ahora que ha visto y documentado lo anterior, no puede dejar de señalar que —para cumplir con los mandatos constitucionales a que se ha venido haciendo referencia— es necesario que esas averiguaciones sean retomadas, continuadas o ampliadas para lograr esclarecer las responsabilidades y autorías de los abusos en que se incurrió y para lograr reunir las probanzas necesarias que permitan el acto represivo que manda el artículo 19 constitucional e incluso el Derecho internacional que proscribe la tortura, así como el deber de reprimir todas aquellas otras conductas reprobables en que aquí se incurrió que sancionen las leyes».

No obstante, en asuntos de la mayor gravedad para los derechos humanos, la Suprema Corte se ha negado a responsabilizar constitucionalmente a los funcionarios relacionados con los hechos respectivos, lo que se reconoce en el propio *Caso Atenco* antes mencionado, al considerarse lo siguiente:

«Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación si bien ha establecido a través de sus criterios jurisprudenciales y el Acuerdo General citado, cuáles son los alcances

³³ La normatividad internacional y la jurisprudencia internacional sobre el deber de investigar efectivamente está relacionada con mayor detalle en el considerando 10.º del presente apartado 10.6.

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

de la investigación que se lleve a cabo en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 97, párrafo 2.º, de la Constitución Federal, *dentro de los que no se comprende la determinación de reparaciones por violaciones a derechos fundamentales*, se reitera, no soslaya que existe la obligación a cargo del Estado mexicano de hacer justicia y reparar el daño a aquellas personas que hayan sido agraviadas como resultado de la actuación de sus agentes» (cursiva añadida).

Por mayoría de votos, la Suprema Corte ha reincidido en ese entendimiento incompleto del *deber de reparación adecuada* y del concepto *investigación efectiva*, frente a violaciones graves de derechos humanos; así, por ejemplo, en el *Caso ABC* resuelto el 16 de junio de 2010, el Tribunal se negó nuevamente a «señalar responsables» de los actos que produjeron la muerte de 49 niños y casi un centenar de lesionados en una guardería subrogada del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Frente a esta tibieza de interpretación constitucional, la Corte IDH reiteró en el *Caso Campo Algodonero* que de la obligación general de garantía de los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal deriva la *obligación de investigar de oficio* los hechos que impliquen ese tipo de violaciones. Particularmente, la Corte IDH especificó que los principios rectores que es preciso observar en una investigación cuando se está frente a una muerte violenta, como mínimo, son los siguientes: i) identificar a la víctima; ii) recuperar y preservar el material probatorio relacionado con la muerte, con el fin de ayudar en cualquier potencial investigación penal de los responsables; iii) identificar posibles testigos y obtener sus declaraciones en relación con la muerte que se investiga; iv) determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, así como cualquier patrón o práctica que pueda haber causado la muerte, y v) distinguir entre muerte natural, muerte accidental, suicidio y homicidio. Además, es necesario investigar exhaustivamente la escena del crimen, se deben realizar autopsias y análisis de restos humanos, en forma rigurosa, por profesionales competentes y empleando los procedimientos más apropiados.

Asimismo, para la Corte IDH, el *deber de investigación efectiva* debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que este tipo de hechos vuelvan a repetirse, de manera que una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento del hecho, deben iniciar *ex officio* y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y, desde luego, *a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales*. Para la Corte, esa obligación se mantiene cualquiera que sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aún los particulares, pues si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que constituye una fuente de sufrimiento y angustia adicional para las víctimas, quienes tienen el derecho a conocer la verdad de lo ocurrido. En relación con este tema, la Corte IDH interpretó que la deficiente investigación de violaciones graves a los derechos humanos, la ausencia de información durante todo el proceso de búsqueda de verdad, en los casos en que provoque en las víctimas o sus familiares un gran sufrimiento y angustia, configura un trato degradante contrario al artículo 5.º1 y 5.º2 de la CADH, en relación con el artículo 1.º1 de dicho instrumento internacional.

A ese respecto, la Corte IDH también resaltó la importancia de las actuaciones disciplinarias en orden a controlar la actuación de los funcionarios públicos, particularmente cuando las violaciones de derechos humanos responden a patrones generalizados y sistemáticos. Para este Tribunal Interamericano, las sanciones administrativas o penales tienen un rol importante para crear la clase de competencia y cultura institucional adecuada, para enfrentar los factores que explican el contexto de violencia contra la mujer, como el que ha sido probado en el presente caso. Máxime si se permite que personas responsables de estas graves irregularidades continúen en sus cargos, o peor aún, ocupen posiciones de autoridad, se puede generar impunidad y crear las condiciones para que los factores que inciden en el contexto de violencia persistan o se agraven. Tal vez, desde cierta perspectiva, estas últimas consideraciones de la Corte IDH se refirieran al nombramiento del procurador de justicia del Estado de Chihuahua para encabezar la Procuraduría General de la República.

A nuestro juicio, de dicha exposición deriva que las resoluciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido a través de la polémica facultad de investigación de violación grave de garantías individuales (*Casos Lydia Cacho, Atenco, ABC*) en el sentido de abstenerse de declarar a los responsables de los hechos violatorios de derechos humanos, resulten inconventionales, contrarias a la jurisprudencia que la Corte IDH ha emitido en relación con el *deber de reparación adecuada* y de *investigación efectiva* en tales supuestos, por lo que en el futuro pudiera considerarse los conceptos de la jurisprudencia de la Corte IDH³⁴.

E) Deber de reparación adecuada, tratándose de situaciones de discriminación generalizada

Una de las aportaciones más interesantes del *Caso Campo Algodonero* es la dimensión del *deber de reparación adecuada* tratándose de *violaciones sistemáticas y generalizadas a los derechos humanos*, en cuyo supuesto las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicho contexto, de tal forma que tengan un efecto no sólo restitutivo, sino también correctivo³⁵. En ese sentido, para la Corte IDH es inadmisibles una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación, máxime que la Corte debe analizar que las

³⁴ En esta última vertiente, la relación entre la Suprema Corte y los derechos fundamentales presenta una doble problemática: por un lado, la omisión de la Corte para ocuparse de manera destacada de la protección y desarrollo de los derechos, tal como se ha subrayado por A. L. MAGALONI (nexos 342) y se ha llevado a denominar a este fenómeno como el *ciudadano olvidado*, por el otro, que en las pocas ocasiones en que la Corte analiza problemas de derechos no siempre lo hace con una visión garantista. Vid. A. ZALDÍVAR, «La SCJN y los derechos fundamentales: Violencia intrafamiliar e indefensión», *Nexos*, núm. 354, año 29, vol. XXIX, junio de 2007.

³⁵ En general, sobre el tema de las reparaciones, *vid.*, entre otros, los estudios de S. GARCÍA RAMÍREZ, «Las reparaciones en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, CEPC, núm. 3, 1999, pp. 329-348; H. FAÚNDEZ LEDESMA, «Reparaciones e indemnizaciones en la Convención Americana sobre Derechos Humanos», *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*, Caracas, núm. 103, 1997, pp. 19-44; V. M. RODRÍGUEZ RESCIA, «Las reparaciones en el sistema interamericano de protección de derechos humanos», *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 23, San José, enero-junio de 1985, pp. 129-150.

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

reparaciones: i) se refieran directamente a las violaciones declaradas por el Tribunal; ii) reparen proporcionalmente los daños materiales e inmateriales; iii) no signifiquen enriquecimiento ni empobrecimiento; iv) restablezcan en la mayor medida de lo posible a las víctimas en la situación anterior a la violación en aquello en que no se interfiera con el deber de no discriminar; v) se orienten a identificar y eliminar los factores causales de discriminación; vi) se adopten desde una perspectiva de género, tomando en cuenta los impactos diferenciados que la violencia causa en hombres y en mujeres, y vii) consideren todos los actos jurídicos y acciones alegadas por el Estado en el expediente tendientes a reparar el daño ocasionado.

Mientras que las sentencias de la Corte IDH son vanguardistas en lo relativo al alcance y tipología de las reparaciones necesarias para restablecer el goce de los derechos humanos violados (incluso con dimensiones de mayor alcances que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos); en cambio, la Suprema Corte mexicana suele tener criterios herméticos en ese ámbito, al grado que en muy pocas ocasiones ha admitido reparaciones que impliquen la transformación del contexto normativo en que las violaciones a los derechos humanos han tenido lugar, máxime que el juicio de amparo (proceso de protección de derechos fundamentales) ni siquiera se ha considerado procedente para reclamar omisiones legislativas³⁶. En efecto, por un lado, ha reconocido que los derechos fundamentales generan, cuando menos, deberes de abstención (no hacer) y de promoción (hacer) a cargo de todos los poderes públicos, incluido el legislador. Por ejemplo, en las Acciones de Inconstitucionalidad acumuladas 76/2008, 77/2008 y 78/2008, resueltas en sesión de 25 de septiembre de 2008, el Pleno consideró lo siguiente:

«Este Alto Tribunal ha reconocido que los derechos fundamentales implican no sólo deberes de abstención (obligaciones de no hacer) para los poderes públicos, sino también deberes positivos de promoción (obligaciones de hacer) para su efectiva salvaguarda.

En ese sentido, el artículo 6.º de la Constitución Federal establece que los poderes públicos federales y locales (principalmente el legislador) deben crear los órganos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión, que resulten idóneos y necesarios para la tutela efectiva del derecho a la información»³⁷.

³⁶ Sobre esta figura y el tratamiento dado por la legislación y jueces mexicanos, *vid.* los recientes libros de C. BÁEZ SILVA, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México*, México, Porrúa, 2009; y L. RANGEL HERNÁNDEZ, *Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría general y su control jurisdiccional en México*, México, Porrúa, 2009.

³⁷ En ese mismo sentido, en la Controversia Constitucional 32/2005, resuelta el 22 de mayo de 2006, el Pleno resolvió lo siguiente: «[...] Este derecho a la información está estrechamente vinculado con el derecho de conocer la verdad, el cual exige que las autoridades se abstengan de dar a la ciudadanía información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación a los derechos fundamentales [...] si el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la información, supone el deber a cargo de los poderes públicos federales y locales de crear las estructuras necesarias para el adecuado, efectivo desarrollo y garantía del derecho a la información [...] Como antes se señaló, el artículo 6.º de la Constitución Federal establece el imperativo que el derecho a la información debe ser garantizado por el Estado, lo que implica un deber a cargo de los poderes públicos de no obstaculizar de manera injustificada el acceso a la información pública, implicando al mismo tiempo un deber de promoción, de realización de acciones positivas dirigidas a garantizar la transparencia en la rendición de cuentas de sus funciones, para el efectivo ejercicio del derecho a la información. Por lo que la obligación de transparentar las acciones de Gobierno y el derecho recíproco de la ciudada-

Inclusive, recientemente, la Suprema Corte ha convalidado reparaciones judiciales tendentes a restablecer el goce de los derechos fundamentales violados a pesar de que ello implique una cierta incidencia en la competencia constitucional del legislador:

«Igualdad. Las violaciones a la garantía relativa son reparables mediante la equiparación de los supuestos de hecho comparados. Si bien las violaciones a la garantía de igualdad no siempre pueden repararse mediante la mera declaración de nulidad del acto inconstitucional, en todo caso sí es obligado restablecer la igualdad mediante la equiparación de los supuestos de hecho comparados, a fin de cumplir con el deber de otorgar un trato jurídico homogéneo a supuestos de hecho equivalentes, cuando su disparidad no esté justificada. Esta posibilidad de restablecer la igualdad no es un elemento externo al Derecho, sino que forma parte de su contenido y sin él carecería de existencia. Así, a efecto de restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo, podrían suprimirse las restricciones o exclusiones injustificadas de regímenes jurídicos, a efecto de expulsar privilegios injustificados o arbitrarios del ordenamiento, o anular las excepciones a regímenes jurídicos generales, sin que las dificultades técnicas que pudiera producir la precisión del alcance del fallo anulatorio de la norma legal —eventualmente discriminatorio— sean un argumento aceptable, para excluir la declaración de inconstitucionalidad por desigualdad (novena época, Segunda Sala, Tesis aislada LXXXIII/2008. Amparo en revisión 1834/2004. El Florido California, S. A. de CV 7 de mayo de 2008. Mayoría de tres votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Martha Elba Hurtado Ferrer, Fabiana Estrada Tena e Israel Flores Rodríguez)».

Mientras que, incongruentemente, el juicio de amparo todavía es considerado improcedente frente a omisiones legislativas, *bajo el argumento* (superado a nuestro entender) *de posibles interferencias en la competencia del legislador*; de manera que la Suprema Corte continúa convalidando el hecho de que el Poder Legislativo bien puede dejar en suspenso, y sin eficacia, el contenido de algunos derechos fundamentales sin remedio alguno para los particulares, de lo cual deriva que tales derechos («constitucionales») terminen por tener solamente un valor infraconstitucional, al encontrarse supeditados a lo que determine un poder constituido (legislador):

«Leyes, amparo contra. Es improcedente aquel en que se impugna la omisión del legislador ordinario de expedir una ley o de armonizar un ordenamiento legal a una reforma constitucional. Respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales, es improcedente el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con lo establecido en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la citada legislación ordinaria, en virtud de que, según el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial

nía de acceder a la información pública, son dos principios fundamentales garantizados en nuestro sistema jurídico, y que están íntimamente relacionados con la participación democrática y la representatividad, pues no puede haber verdadera democracia y representatividad, sin la transparencia en el ejercicio del poder público».

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente, la que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que es inconscuo resultaría apartado del principio de relatividad enunciado (novena época, Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, VI, diciembre de 1997. Tesis: P. CLXVIII/97, p. 180)³⁸.

«ISSSTE. La ley relativa, al no regular el arrendamiento de vivienda propiedad del instituto, constituye una omisión legislativa que no es reparable en el juicio de amparo (legislación vigente a partir del 1 de abril de 2007). De conformidad con el criterio sustentado por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis P. CLXVIII/97, de rubro: “Leyes, amparo contra. Es improcedente aquel en que se impugna la omisión del legislador ordinario de expedir una ley o de armonizar un ordenamiento legal a una reforma constitucional”, debe considerarse que aun cuando es cierto que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no prevé el arrendamiento de vivienda para los trabajadores, dado que en el rubro correspondiente sólo contempla préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; ya que la única referencia que contiene la ley respecto a dicho arrendamiento se encuentra en el artículo cuadragésimo cuarto transitorio, para aquellas que a la fecha de entrada en vigor de la ley tenga en arrendamiento el Instituto, y donde se faculta a la Junta Directiva a expedir las normas que deberán aplicarse a dichas viviendas, lo que significa que la modalidad de arrendamiento habitacional, se limita exclusivamente a las que ya están en esa situación; también lo es, que tal violación constituye una omisión legislativa que no puede repararse a través del amparo, puesto que a virtud de sus efectos no puede obligarse al legislador ordinario a colmar la falta de previsión en esta materia, dado que el efecto relativo de las sentencias de amparo lo impide (Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVIII, octubre de 2008. Tesis: P/J 134/2008, p. 43)».

³⁸ Afortunadamente, el dogma de la inimpugnabilidad de la omisión legislativa ha comenzado a fracturarse. *Vid.*, por ejemplo, los amparos en revisión 220/2008 y otros, sobre la «nueva» Ley del ISSSTE. Así también, la tesis de jurisprudencia: «Acción de inconstitucionalidad. Si bien es improcedente contra una omisión absoluta en la expedición de una ley, no lo es cuando aquella sea resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas» [novena época, Pleno. Jurisprudencia 5/2008. Acción de inconstitucionalidad 24/2004. Promoventes: diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Campeche, 2 de agosto de 2007. Unanimidad de diez votos (ausente: Juan N. Silva Meza). Ponente: Juan N. Silva Meza; en su ausencia hizo suyo el asunto José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez].

7. EFICACIA DIRECTA DE LA SENTENCIA EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

A) El deber de reparación adecuada a cargo del Estado, conlleva la obligación de los poderes públicos competentes para restituir a las víctimas en los derechos humanos violados

Como hemos expuesto en otras ocasiones, en nuestros días, existe una corriente importante en el sentido de considerar que los tratados internacionales sobre derechos humanos tienen *eficacia directa* en los territorios de los Estados miembros que los han adoptado³⁹. Las sentencias emitidas por la Corte IDH constituyen normas que derivan de la CADH, de lo cual se obtiene que gozan de la misma eficacia (directa) que tiene dicho tratado internacional. Desde esa óptica, aun cuando sería favorecedor emitir una ley nacional que regule lo relativo a las formas de incorporar e implementar las sentencias regionales sobre derechos humanos (como veremos más adelante), la noción e idea de que dicha legislación resulta *indispensable* para que tales decisiones produzcan efectos en territorio nacional parece contraria al principio que sostiene que los Estados están imposibilitados para invocar el Derecho nacional a efecto de incumplir con el Derecho internacional. Dicho principio reconocido en la Convención de Viena, desde cierta perspectiva, no puede significar otra cosa más que los tratados internacionales adoptados válidamente por el Estado tienen eficacia directa en el territorio nacional, puesto que, en la mayoría de los casos, la *exigencia* de leyes (diversas) de desarrollo para su aplicabilidad vendría a constituir un obstáculo creado para su debida observancia. De allí que la eficacia de las sentencias regionales sobre derechos humanos pueda entenderse como una de las manifestaciones de la fuerza normativa de los tratados internacionales sobre derechos fundamentales.

La falta de un aparato de tipo supranacional o de una autoridad internacional centralizada con facultades para coaccionar de manera efectiva a los Estados, con el fin de conminarlos a cumplir con las obligaciones de producción externa, ha generado que la eficacia del Derecho internacional, en la mayoría de sus ámbitos⁴⁰, se haya hecho depender de fórmulas primitivas⁴¹ (represalias o contramedidas, por ejemplo); desproporcionadas (expulsión de Estado de alguna organización internacional); y/o de su reconocimiento ético por parte de los

³⁹ Cfr. E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, «La Convención Americana de Derechos Humanos como Derecho interno», *Boletín de Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, núms. 69-71, Brasilia, 1987-1989, pp. 35-55. De la mayor importancia constituye la reforma al artículo 1.º de la Constitución federal, que fue aprobada en el paquete de reformas en materia de derechos humanos por el Senado de la República en abril de 2010, pendiente de aprobación en la Cámara de Diputados.

⁴⁰ A diferencia de lo que ocurre en el Derecho internacional humanitario, en el que la responsabilidad penal internacional del individuo y las medidas de intervención (que pueden llegar incluso a la sustitución del Estado opresor) han roto con la concepción clásica del Derecho internacional como un sistema normativo con sanciones ineficaces para su debida observancia. En efecto, en materia de derechos humanos, a nivel de violaciones individuales, no existe un mecanismo adecuado que garantice jurídicamente el cumplimiento de los tratados respectivos. *Vid.* R. PROVOST, *International Human Rights and Humanitarian Law*, United Kingdom, Cambridge University Press.

⁴¹ B. CONFORTI, *International Law and...*, *op. cit.*, p. 176.

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

Estados⁴². El objeto y finalidad de las normas internacionales de tutela de derechos humanos (protección del individuo)⁴³ ha generado que las mencionadas medidas internacionales clásicas tendentes a lograr su cumplimiento no sean correspondientes ni idóneas a esos efectos (art. 60.5 Convención de Viena)⁴⁴. De ahí que, en ese ámbito, se haya acudido a la noción de responsabilidad internacional del Estado, como uno de los mecanismos tendentes a presionar a los Estados a la observancia de las normas internacionales sobre derechos humanos. Como se sabe, la doctrina académica y jurisprudencial ha sido coincidente en señalar que un Estado es internacionalmente responsable por todo acto u omisión que contravenga derechos internacionalmente reconocidos⁴⁵. Le son imputables al Estado violaciones cometidas por los poderes ejecutivo⁴⁶, legislativo⁴⁷ y judicial⁴⁸, aun actuando *ultra vires*⁴⁹, así como por particulares en algunos supuestos⁵⁰.

En relación con este tema, se ha dicho que la integración de un Estado a un sistema regional de derechos humanos genera —en automático— una reordenación del sistema jurídico de producción nacional, tanto en los niveles de tutela de los derechos y libertades, como en los mecanismos procesales nacionales dirigidos a garantizarlos. Se ha subrayado, que la emisión de una norma individual vinculante para el Estado (sentencia regional estimatoria) tiende a producir un impacto normativo interno, por dotar de un nuevo contenido a diversas

⁴² C. WARBRICK, «Expansion of rights protected by the European Convention on Human Rights», en W. E. BUTLER (ed.), *Control over Compliance with International Law*, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1991, pp. 139-140.

⁴³ Las causas y límites de esta aseveración pueden analizarse en A. RANDELZHOFFER, «The Legal Position of the Individual under Present International Law», en A. RANDELZHOFFER *et al.* (eds.), *State Responsibility and the individual. Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights*, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1999, pp. 231-241.

⁴⁴ F. LATTANZI, *Garanzie dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale generale*, Milano, Giuffrè, p. 294. Vid. R. PROVOST, *International Human Rights...*, *op. cit.*, p. 224. J. G. MERRILLS, *The development of International law by the European Court of Human Rights*, UK, Manchester University Press, 1988, p. 100. La regla de reciprocidad, que generalmente opera en materia internacional, no es aplicable, ya que la obligación de respetar los derechos que consagran la CADH y el CEDH se genera frente a «toda persona» dependiente de la jurisdicción de los Estados, no sólo frente a éstos. En otras palabras, el hecho de que los Estados asuman obligaciones frente a los particulares origina que la regla de reciprocidad no pueda operar, porque su invocación no sólo afectaría al Estado contraparte, sino al individuo o grupo afectado.

⁴⁵ Los elementos esenciales de la responsabilidad internacional por hecho ilícito son: a) elemento objetivo, y b) elemento subjetivo. El elemento objetivo es la conducta contraria al Derecho internacional. El elemento subjetivo se refiere a la imputabilidad de dicha conducta al Estado. «[...] Un enunciado de responsabilidad (ER) es un enunciado de imputación [...] la imputación de autoridad requiere el establecimiento de una relación causal entre el acto (acción u omisión) del agente a quien se dirige el ER y el estado de las cosas de que se trata [...]». E. GARZÓN VALDÉS, «El enunciado de responsabilidad», *Cuadernos de Filosofía del Derecho. DOXA*, 19 (1996), p. 260.

⁴⁶ S. Corte IDH, *Velásquez*, 29 de julio de 1988. S. Corte IDH, *Godínez Cruz*, 20 de enero de 1989.

⁴⁷ S. Corte IDH, *El Amparo*, 18 de enero de 1995. S. Corte IDH, *Genie Lacayo*, 29 de enero de 1997. S. Corte IDH, *Suárez Rosero*, 12 de noviembre de 1997.

⁴⁸ S. Corte IDH, *Loayza Tamayo*, 17 de septiembre de 1997. S. Corte IDH, *Castillo Petruzzi y otros*, 30 de mayo de 1999.

⁴⁹ En exceso de facultades, más allá de los poderes constitucionalmente conferidos. W. WADE *et al.*, *Administrative Law*, 8.^a ed., London, Oxford University Press, pp. 35-39.

⁵⁰ Así lo prevén los artículos 4.º a 11 del proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre responsabilidad de los Estados. «Report of the International Law Commission, fifty-third session», *Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement núm. 10 (A/56/10)*, chp. IV. E.1.

figuras procesales; por sentar las bases de nuevos derechos y obligaciones para los poderes públicos y por crear una necesidad irremediable de reinterpretar el ordenamiento jurídico a partir de su presencia. Así, parte de la doctrina académica ha estimado que el condicionamiento jurídico del Estado y la creación de tribunales internacionales con la tarea de garantizar los derechos humanos internacionalmente reconocidos han comenzado a gestar, en lo particular, un distinto entendimiento procesal del control de la actuación pública y, en lo general, un nuevo entendimiento del Derecho⁵¹.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte IDH el bien jurídico al que se refiere la tutela jurisdiccional regional es una prestación (dar, hacer o no hacer), si se toma en cuenta que dicho sistema ofrecen a las víctimas: 1) la declaración de la existencia de una violación de derechos, y 2) la determinación de la obligación a cargo del Estado de restablecer las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación respectiva, en la medida de lo posible⁵².

Tales razones podrían servir de base para pensar, de un lado, que la posición que ha apostado por afirmar el carácter meramente declarativo de las sentencias regionales estimatorias es inexacta y, de otro, que la posición que basa dicho carácter (declarativo) es incompleta. A pesar de ello, incluir a las sentencias regionales estimatorias en las restantes categorías procesales (condenatorias y constitutivas) tampoco resulta del todo claro. Es verdad que en tales sentencias regionales está presente un elemento condenatorio, en razón al deber de reparación a cargo del Estado (dar, hacer o no hacer). No obstante, la doctrina procesal ha indicado que lo específico de las sentencias de condena es que constituyen un título ejecutivo, con el que puede iniciarse la ejecución forzosa. Es dudoso si la maquinaria regional prevista para presionar a los Estados a cumplir con las sentencias regionales puede considerarse como el inicio de una especie de ejecución forzosa de tipo internacional (con las limitantes que ello conlleva). Asimismo, es común que el Derecho nacional, por regla general, no incluya dichas sentencias como títulos de ejecución. Por otro lado, podría pensarse que las sentencias regionales, como las llamadas sentencias constitutivas, desde cierta perspectiva, generan cambios respecto de lo existente en el ámbito nacional a nivel jurídico.

⁵¹ Vid. F. SILVA GARCÍA, *Derechos humanos. Efectos de las sentencias internacionales*, México, Porrúa, 2007.

⁵² En el caso interamericano, esa característica resulta de la existencia de deberes concretos de reparación a cargo del Estado, determinados por la Corte IDH en la propia sentencia de fondo o en una decisión sobre reparaciones (complementaria de aquélla). En el caso europeo, esa particularidad puede ponerse en evidencia en los casos en que el TEDH impone al Estado una forma concreta de reparación para cumplir con la sentencia estimatoria, pero también puede derivarse de manera implícita de las propias sentencias de fondo, en términos de la naturaleza de la violación respectiva, considerando la existencia del deber general de reparación a cargo del Estado demandado reconocido jurisprudencialmente. De ahí que parte de la doctrina procesal haya caracterizado las sentencias del TEDH como formalmente declarativas, pero intrínsecamente sentencias declarativas de condena, subrayando que «[...] simplemente la prestación de hacer implícita en las sentencias de fondo se convierte en una sentencia indemnizatoria, en una prestación de dar [...]», si se atiende a lo dispuesto en el artículo 41 del CEDH, y que «[...] esa novación demuestra el carácter condenatorio de las sentencias de fondo del Tribunal (puesto que) si hay novación hay condena ya que se sustituye una obligación por otra; la obligación es consecuencia de la condena [...]». L. BUJOSA VADELL, *Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el ordenamiento español*, Madrid, Tecnos, 1997, pp. 113-116.

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

Probablemente, la singularidad procesal de las sentencias regionales sobre derechos humanos, derivada de las particularidades de la propia jurisdicción internacional, produce que dichas decisiones no puedan incluirse fácilmente dentro de las categorías del Derecho procesal nacional. Esa situación podría fundar, si se quiere, una posición alternativa, una especie de carácter *sui generis* de las sentencias regionales estimatorias. Por ello, más que tratar de comprender a las sentencias regionales sobre derechos humanos en alguna categoría procesal, o tratar de crear una categoría especial que atienda a sus características, es preciso preguntarnos: 1) hasta qué punto la emisión de una sentencia regional estimatoria es susceptible de crear una nueva verdad jurídica⁵³ (utilizando, por claridad, terminología procesal superada)⁵⁴; es decir, hasta qué punto son susceptibles de producir un nuevo estado de las cosas a nivel jurídico en el plano nacional⁵⁵, capaz de orillar a los poderes públicos involucrados a terminar con la afectación continuada, actual y presente de un derecho o libertad convencional en perjuicio de algún individuo, y 2) en qué medida el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, presente en gran parte de los Estados miembros, impone a los poderes públicos llevar a efecto interno ese tipo de sentencias, en ejercicio de sus competencias legales generales. En otras palabras, es conveniente analizar si existen bases o no para cuestionar la eficacia jurídica de los actos declarados inconvencionales, y de sus efectos, a partir de la emisión de la sentencia regional estimatoria, a propósito de la interacción entre los derechos

⁵³ «[...] si no llegar a conocer toda la verdad de los hechos ajenos (esta verdad podría hallarse en el *topos uranus* de Platón), llegar lo humanamente más cerca posible de la misma [...]». V. FAIRÉN GILLÉN, *Doctrina general del Derecho procesal (hacia una teoría y ley procesal generales)*, Barcelona, Bosch, 1990, p. 371.

⁵⁴ «[...] La cosa juzgada despliega un efecto positivo, de manera que lo declarado por sentencia firme constituye la verdad jurídica y un efecto negativo, que determina la imposibilidad de que se produzca un nuevo pronunciamiento sobre el tema [...]». STC 77/1983, de 7 de noviembre de 1983. La función de la prueba se ha referido históricamente al descubrimiento de la verdad. En el siglo XIX, principalmente, la prueba se concibió como el medio por el cual llega la inteligencia al descubrimiento de la verdad (BONNIER). A este respecto, se ha apuntado que la humildad ha exigido acabar con ese mito. La necesidad de renunciar a la búsqueda de la verdad se descubre simplemente teniendo en cuenta que, en muchos procesos, los hechos no afirmados al menos por una de las partes no existen para el juez (y, en ocasiones, no puede salir a su búsqueda); los hechos afirmados por las dos partes o afirmados por una y admitidos por la otra existen para el juez, que no puede desconocerlos en la sentencia, por ejemplo. El mito de la verdad formal fue destruido por CARNELUTTI, simplemente evidenciando que la verdad no puede ser más que una, de modo que, o la verdad formal coincide con la verdad material, y no es más que verdad, o discrepa de ella, y no es sino una no verdad. La claridad de la inexistencia lógica de clases de verdades, que sólo se explica desde la persistencia de un mito que está más allá de la razón, no está impidiendo que aún en la actualidad se haga referencia a la verdad material o formal y a otras expresiones de ese género. La doctrina actual señala, en forma más modesta, que la función de la prueba radica en la fijación de los hechos, a partir de ciertas reglas jurídicas, con base en los cuales debe partirse para dictar sentencia. Abandonada la pretensión de obtener la verdad, es decir, la realidad objetiva de los hechos, aparece la función de lograr otra realidad, si bien subjetiva: la convicción del juez. El humilde abandono de la verdad y la consciente asunción de la certeza lleva a definir la prueba en nuestro Derecho positivo como la actividad procesal que tiende a alcanzar la certeza en el juzgador respecto de los datos aportados por las partes. J. MONTERO AROCA y J. L. GÓMEZ COLOMER *et al.*, *Derecho jurisdiccional II. Proceso civil*, 11.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, pp. 242-249.

⁵⁵ Al distinguir las nociones de actos y hechos procesales, se ha indicado que: «[...] ocurre con cierta frecuencia, que actos jurídicos que se producen en una parcela del campo del Derecho, surten efectos en otra u otras, lo cual produce problemas en cuanto a la determinación de su naturaleza [...]». V. FAIRÉN GILLÉN, *Doctrina general del...*, *op. cit.*, p. 329.

convencionales y algunos derechos constitucionales presentes en gran parte de los Estados miembros⁵⁶.

Para examinar con mayores elementos el tema de los efectos, en el plano nacional, de las sentencias regionales sobre derechos humanos es necesario recordar algunas premisas de las relaciones entre Derecho internacional y nacional. Un somero repaso a la literatura jurídica permite apreciar, en términos muy generales, un pensamiento común en lo que atañe a los siguientes puntos: 1) actualmente, la aplicabilidad interna de un tratado internacional depende de algún acto de incorporación nacional (publicación, promulgación, interpretación judicial, ley o disposición constitucional); 2) la adopción de un tratado internacional, a través de las formas y procedimientos previstos a esos efectos, implica, generalmente, la integración de una norma jurídica en el ordenamiento nacional, al mismo tiempo que constituye una norma jurídica entre sujetos internacionales; 3) la validez de las normas internacionales está regida por el ordenamiento jurídico internacional⁵⁷; 4) es común que existan condiciones internas para la aplicabilidad de los tratados internacionales a nivel nacional⁵⁸; 5) los jueces nacionales, por regla general, tienen competencia para declarar inaplicable algún tratado en el caso concreto, con base en normas de validez internacionales⁵⁹ o nacionales (condiciones internas de aplicabilidad)⁶⁰, y 6) al sistema internacional le incumbe declarar la invalidez general de los tratados, en sus respectivos casos⁶¹.

De dichos puntos es posible apreciar cómo parte importante de la doctrina académica ha reconocido cierta separación conceptual y jurídica entre el ordenamiento internacional y el nacional. Sin embargo, también se ha reconocido que dicha separación llega a desdibujarse, en cierta medida, una vez que se ha incorporado y que es aplicable la norma de producción externa en el plano interno⁶². Un buen ejemplo lo brinda el tema que nos ocupa en este apartado. En

⁵⁶ Sobre estos cuestionamientos, *vid.* F. SILVA GARCÍA, *Derechos humanos. Efectos...*, *op. cit.*

⁵⁷ Por ejemplo, en relación con el Derecho español se ha dicho que la validez de las normas internacionales en nada depende de la Constitución, sino exclusivamente de las normas del sistema internacional que regulan la producción de normas; la Constitución no fundamenta la validez de la norma internacional, sino únicamente su aplicabilidad interna; la Constitución hace suya la norma externa, así como sus derivadas, que tampoco dependen, en su validez, de aquélla. J. L. REQUEJO PAGÉS, «Consideraciones en torno a la posición de las normas internacionales en el ordenamiento español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 12, núm. 34, enero-abril de 1992, pp. 45-58.

⁵⁸ En relación con el Derecho español, DÍEZ DE VELASCO aclara que el Tribunal Constitucional no puede declarar la nulidad del tratado como lo hace respecto de la Ley, «[...] debe entenderse que lo declara inaplicable (nulidad puramente interna)», porque la nulidad de un tratado no puede ser declarada unilateralmente por una de las partes. M. DÍEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 13.ª ed., Madrid, Tecnos, 2002, p. 201.

⁵⁹ El parámetro de control internacional puede ser, por ejemplo, normas de *jus cogens*, normas tendentes a evitar la coerción, el error, el fraude. Se menciona como excepción a esta competencia los casos relacionados con la cláusula *rebus sic stantibus*. B. CONFORTI, *International Law and the Role of Domestic Legal Systems*, The Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 91-103.

⁶⁰ CONFORTI señala que la inaplicación del tratado por el juez en el caso de su conocimiento podría encontrarse jurídicamente justificada, y que ello no excluye el seguimiento del procedimiento de denuncia respectivo para dejar sin efectos, plenamente, el tratado. B. CONFORTI y A. LABELLA, «Invalidity and Termination of treaties: The Role of National Courts», *European Journal of International Law*, vol. 1, núms. 1/2, 1990, p. 66.

⁶¹ *Id.*

⁶² Por ello, al mismo tiempo que la aplicabilidad interna del Derecho internacional requiere, en nuestros días, en la mayor parte de los Estados, de un acto de incorporación, y las normas nacionales

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

cierta forma, el deber de reparación «en forma adecuada» derivado de la violación de normas de Derecho internacional funda el reclamo de efectos internos de las sentencias internacionales, generando una especie de unidad entre el sistema internacional aplicable y el Derecho nacional.

La doctrina académica y jurisprudencial también ha sido coincidente en estimar que toda violación de una obligación internacional trae consigo el deber de reparación «en forma adecuada»⁶³ a favor de la víctima, lo cual incluye, cuando menos:

1. La obligación de hacer cesar los efectos del acto respectivo.
2. Restablecer las cosas al estado que tenían con anterioridad a la violación (o, en su caso, el pago de una justa indemnización), así como
3. Prever garantías de no repetición⁶⁴.

De lo anterior, es posible señalar que, en el plano internacional, la falta de cumplimiento de las normas internacionales sobre derechos humanos, previstas en la CADH produce la responsabilidad internacional del Estado y la obligación de reparación «en forma adecuada»⁶⁵. Como se ha dicho, las sentencias estimatorias de la Corte IDH exigen una respuesta del Estado (*restitutio in integrum*), lo cual, jurídicamente, tiende a repercutir en el Derecho interno de los Estados

carecen de fuerza para trascender y condicionar jurídicamente la normativa de producción externa (art. 27 Convenio de Viena), *lo que prueba un cierto dualismo*, se ha opinado, por ejemplo, que los jueces internos, como «jueces internacionales», tienen competencia para controlar la legalidad de las normas internacionales, incorporadas al Derecho interno, tomando como parámetro el propio sistema de normas de validez internacional, con el poder para inaplicar el tratado viciado en el caso concreto, como medida para asegurar esa legalidad externa, *lo que prueba un cierto monismo*.

⁶³ La obligación de reparación «en forma adecuada» ha sido elevada a principio general en el ámbito internacional en el famoso *Caso Usine Chorzów*, de la Corte Permanente de Justicia Internacional de 1927. Dicho caso fue utilizado recientemente por la CIJ en el asunto *Avena y otros (México vs. EUA)*, 31 de marzo de 2004, que ya hemos mencionado. Así también, la CIJ en la opinión consultiva de 9 de julio de 2004 (sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro, en relación con el conflicto entre Israel y Palestina): «[...] Israel accordingly has the obligation to cease forthwith the works of construction of the wall being built by it in the Occupied Palestinian Territory [...]. All legislative and regulatory acts adopted with a view to its construction [...] must forthwith be repealed or rendered ineffective, except in so far as such acts, by providing for compensation or other forms of reparation for the Palestinian population, may continue to be relevant for compliance by Israel with the obligations referred in paragraph 153 below [...]».

⁶⁴ El proyecto de la Comisión de Derecho internacional, sobre responsabilidad internacional de los Estados, aunque trata de forma general ese aspecto, comprende fórmulas adecuadas para el caso de incumplimiento de los tratados de derechos humanos, porque, por un lado, prevé la obligación de los Estados de terminar con el estado de violación respectivo, así como la obligación de reparar a través de la restitución, como remedio principal (arts. 29-31); por otro, excluye la posibilidad de imponer contra medidas que afecten obligaciones relativas a la protección de derechos humanos [art. 50.1.b)]. Utilizaremos dicho proyecto como evidencia de la doctrina académica y jurisprudencial rectora en muchos países sobre el tema, por constituir una síntesis resultante de la recopilación jurídica y estudio realizado por más de cincuenta años, cuya codificación más bien ha tenido como único inconveniente los intereses políticos de las grandes potencias, si se analizan sus posturas a lo largo de su paulatina conformación. «Report of the International Law Commission, fifty-third session», *Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement núm. 10 (A/56/10)*, chp. IV. E.1. Resulta ilustrativo también el estudio de E. KLEIN, «Individual Reparation Claims under the International Covenant on Civil and Political Rights: The Practice of the Human Rights Committee», en A. RANDELZHOFFER *et al.* (eds.), *State Responsibility and...*, *op. cit.*, p. 28.

⁶⁵ STEDH, *Papamichalopoulos vs. Grecia* (art. 50), 30 de octubre de 1995. S. Corte IDH, *Cantoral Benavides vs. Perú*, 18 de agosto de 2000. Sentencia de reparaciones de 3 de diciembre de 2001. Resolución de cumplimiento de sentencia de 27 de noviembre de 2003, entre muchas otras.

miembros y, lógicamente, en la actuación de los poderes públicos nacionales. El artículo 63 de la CADH establece que debe disponer, de ser procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada⁶⁶. Gran parte de la doctrina académica ha entendido que las sentencias regionales sobre derechos humanos son susceptibles de producir efectos en el plano nacional⁶⁷.

Desde cierta óptica, podría decirse que la incorporación estatal de los sistemas regionales sobre derechos humanos, por un lado, ha producido la vida de ese sistema en relación con el Estado y los particulares sometidos a su jurisdicción, así como la posibilidad de que aquél resulte responsable de cara al sistema internacional⁶⁸; por otro lado, ha generado la integración al ordenamiento nacional de una norma de producción externa vinculante para los poderes públicos que encarnan la voluntad estatal en relación con los particulares. Es verdad que, la Corte IDH, al declarar la existencia de una violación de derechos atribuye dicha situación al Estado respectivo, porque no tiene competencia para imputar responsabilidad jurídica alguna a la autoridad que concretamente participó en los hechos respectivos. Sin embargo, la incorporación de los tratados regionales sobre derechos humanos al Derecho interno podría concebirse como puente de una obligación genérica del Estado (responsabilidad internacional) a una obligación individualizada a cargo de los poderes públicos competentes y responsables de hacer valer el derecho o libertad en juego en beneficio del particular afectado. De ahí que, en principio, el incumplimiento de las sentencias regionales estimatorias y, consecuentemente, de los tratados regionales sobre derechos humanos⁶⁹, en cierto sentido, deba entenderse reflejado a nivel internacional, en las relaciones del individuo afectado y el Estado (principalmente), así como a nivel interno, en las relaciones del individuo afectado y los poderes públicos contraventores de la norma de producción externa⁷⁰.

El continuo estado de incumplimiento de una sentencia internacional sobre derechos humanos es susceptible de producir una situación antijurídica continuada y trascendente, tanto para el ordenamiento internacional aplicable, como para el Derecho de producción nacional. En ese orden de ideas, podría pensarse que la contravención a una sentencia regional sobre derechos humanos implica-

⁶⁶ Vid. S. Corte IDH, *Aloeboetoe y otros*. Reparaciones, 10 de septiembre de 1993.

⁶⁷ D. LIÑÁN NOGUERAS, «Efectos de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Derecho Español», *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 2, 1985, pp. 361-362. J. M.^a MORENILLA RODRÍGUEZ, «La ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Boletín de Información*, Ministerio de Justicia, año XLIV, núm. 1.554, 15 de febrero de 1990.

⁶⁸ «[...] en lo que concierne a los derechos humanos protegidos por la Convención, la competencia de los órganos establecidos por ella se refiere exclusivamente a la responsabilidad internacional del Estado y no a la de los individuos [...]». OC Corte IDH 14/94, 9 de diciembre de 1994. Pero, en la resolución de 28 de noviembre de 2002, de cumplimiento a la S. Corte IDH, *Olmedo Bustos y otros vs. Chile*, 5 de febrero de 2001, aclaró que: «[...] Las obligaciones convencionales de los Estados partes vinculan a todos los poderes o funciones del Estado [...]».

⁶⁹ Desde cierta perspectiva, si un tratado ha adquirido validez formal a nivel interno y confiere a ciertos órganos el poder para emitir decisiones vinculantes, entonces la obligatoriedad de tales decisiones emana directamente del carácter vinculante del propio tratado. B. CONFORTI, *International Law and...*, op. cit., p. 37.

⁷⁰ J. BROWN SCOTT, «The legal nature of International Law», *American Journal of International Law*, vol. I, parte II, 1907, p. 850.

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

ría el quebrantamiento de principios de Derecho internacional y nacional, con trascendencia en la esfera jurídica de los particulares⁷¹, así como en el catálogo de atribuciones y responsabilidades de los poderes públicos⁷².

A partir de esa visión, podría indicarse que las sentencias regionales producen efectos tanto en el plano internacional, como a nivel nacional en los Estados respectivos, aun cuando, en el ámbito interno, a falta de una imputación concreta de parte del tribunal regional a los poderes públicos respectivos, deban ser éstos quienes asuman la responsabilidad de terminar con el estado de violación respectivo, so pena de que sea el particular afectado quien active los mecanismos nacionales idóneos para que dichos agentes públicos sean impulsados a actuar en tal sentido⁷³. Así, las sentencias internacionales condenatorias generan un deber de reparación adecuada a cargo del Estado, que produce un impacto en las facultades, competencia y responsabilidades de los poderes públicos nacionales que, conforme a aquéllas, tengan la obligación de restituir a las víctimas en el goce de los derechos humanos transgredidos; o bien, de terminar con el estado de violación que continúe afectando a las víctimas.

En definitiva, las autoridades del Estado mexicano deben tener presente que los derechos humanos se han convertido en un marco ético de referencia a través del cual son valorados los gobiernos⁷⁴.

B) ¿Qué autoridades del Estado mexicano están obligadas a concretar el deber de reparación adecuada derivado de la sentencia *Campo Algodonero*?

Los poderes públicos del Estado mexicano, que tienen la competencia genérica para hacer frente a las reparaciones que la Corte IDH determinó en la sentencia *Campo Algodonero* son los siguientes⁷⁵:

⁷¹ El *Tribunal de la Seine* (Francia) determinó, mediante sentencia de diciembre de 1927, que el hecho de que ciertas convenciones internacionales protegieran a los ciudadanos de los Estados impedía que una ley nacional posterior modificara bruscamente sus efectos. Caso referido en R. D. MASTERS, *International Law in national courts. A study of the enforcement of International Law in German, Swiss, French and Belgian Courts*, New York, Columbia University Press, 1932, p. 161.

⁷² En ese sentido, parte de la doctrina académica ha reiterado la necesidad de continuar en dirección de una progresiva individualización de las normas internacionales. Vid. A.-M. SLAUGHTER y W. BURKE WHITE, «An International Constitutional Moment», *Harvard International Law Journal*, vol. 43, núm. 1, 2002, pp. 13-16. «[...] The commitment is made by "the state" which, in this context, must mean all the three branches of government [...]». N. JAYAWICKRAMA, *The judicial application of Human Rights Law. National, Regional and International Jurisprudence*, UK, Cambridge University Press, 2000, pp. 96-97. También a partir de esa lógica, por ejemplo, la Corte de Apelaciones de EUA determinó en el asunto *People of Saipan vs. United States Department*, que si bien el tratado internacional aplicable al caso obligaba al Estado, el Alto Comisionado tenía la responsabilidad de actuar en forma tal que fuera consistente con las obligaciones asumidas por EUA a través del tratado, 502 F.2d. 90 (9th Cir. 1974). B. E. CARTER y Ph. R. TRIMBLE, *International Law*, 3.^a ed., New York, Aspen Law & Business, 1999, p. 196.

⁷³ F. SILVA GARCÍA, *Derechos humanos. Efectos...*, op. cit.

⁷⁴ G. CAÑAS, «Entrevista sesenta años de la declaración universal de los derechos humanos: Kenneth Roth», *El País semanal*, núm. 1.680 (diciembre de 2008).

⁷⁵ Debe destacarse que en todo caso la responsabilidad internacional recae sobre el Estado mexicano y no sobre alguno de sus órganos o poderes en específico, sin que ello signifique que no deba existir coordinación entre los poderes y autoridades, así como actuación separada de cada órgano para cumplimentar el fallo. Como bien lo ha sostenido GARCÍA RAMÍREZ en un importante

a) *Obligaciones a cargo del procurador general de la República y del procurador de justicia del Estado de Chihuahua*

La Corte IDH estableció que el Estado: i) deberá conducir eficazmente el proceso penal en curso y, de ser el caso, los que se llegasen a abrir, para identificar, procesar y, en su caso, sancionar a los responsables materiales e intelectuales de la desaparición, maltratos y privación de la vida de las jóvenes González, Herrera y Ramos, conforme a una serie de directrices (perspectiva de género, transparencia, garantías de seguridad, atención a las víctimas, etc.); ii) deberá continuar con la estandarización de todos sus protocolos para investigar todos los delitos que se relacionen con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres; iii) deberá crear una página electrónica con la información personal necesaria de todas las mujeres, jóvenes y niñas que desaparecieron en Chihuahua desde 1993 y que continúan desaparecidas; iv) deberá crear o actualizar una base de datos que contenga la información personal disponible de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional, datos genéticos de los familiares de las personas desaparecidas, así como la información genética y muestras celulares provenientes de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada que fuera privada de la vida en el Estado de Chihuahua; asimismo vi) deberá continuar implementando programas y cursos permanentes de educación y capacitación en derechos humanos y género; perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas relacionadas con discriminación, violencia y homicidios de mujeres por razones de género, y superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres dirigidos a funcionarios públicos.

A nuestro juicio, dichas reparaciones le corresponde cumplimentarlas al Estado a través de la Procuraduría General de la República en coordinación con la Procuraduría de Justicia del Estado de Chihuahua, de conformidad con los preceptos legales siguientes:

El artículo 102 A, de la Norma Suprema establece:

«Artículo 102.

A) La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un procurador general de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en Derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

voto concurrente: «...el Estado viene a cuentas en forma integral, como un todo. En este orden, la responsabilidad es global, atañe al Estado en su conjunto y no puede quedar sujeta a la división de atribuciones que señale el Derecho interno. No es posible seccionar internacionalmente al Estado, obligar ante la Corte sólo a uno o algunos de sus órganos, entregar a éstos la representación del Estado en el juicio —sin que esa representación repercuta sobre el Estado en su conjunto— y sustraer a otros de este régimen convencional de responsabilidad, dejando sus actuaciones fuera del “control de convencionalidad” que trae consigo la jurisdicción de la Corte internacional», *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, resuelto el 25 de noviembre de 2003, párrafo 27.

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

[...]

El procurador general de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones».

Los artículos 3.º, 5.º y 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece lo siguiente:

«Artículo 3.º El procurador general de la República intervendrá por sí o por conducto de agentes del Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y las demás disposiciones aplicables».

«Artículo 5.º Corresponde a la Procuraduría General de la República:

I. Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con la ley de la materia y demás disposiciones aplicables.

En el ejercicio de esta atribución el procurador general de la República deberá:

a) Participar en las instancias de coordinación que correspondan en el ámbito de competencia de la Procuraduría General de la República, y dar cumplimiento a los acuerdos y resoluciones que se adopten en las mismas; [...]

III. Instrumentar y aplicar mecanismos de coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública y con otras instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los municipios para la investigación de los delitos. En el ejercicio de esta función, las policías actuarán bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación; [...]

VII. Promover la celebración de tratados internacionales y acuerdos interinstitucionales en asuntos relacionados con sus atribuciones, así como vigilar su cumplimiento, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y las demás dependencias de la Administración Pública Federal involucradas; [...]

«Artículo 11. Para el desarrollo de las funciones de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público de la Federación, se contará con un sistema de especialización y de coordinación regional y desconcentración, sujeto a las bases generales siguientes:

I. Sistema de especialización: [...]

b) Las unidades administrativas especializadas actuarán en la circunscripción territorial que mediante acuerdo determine el procurador, en coordinación con las demás unidades administrativas competentes, y [...]

II. Sistema de coordinación regional y desconcentración:

a) La Procuraduría General de la República actuará con base en un sistema de coordinación regional y desconcentración, por conducto de unidades administrativas que ejercerán sus funciones en las circunscripciones territoriales que establezcan las disposiciones aplicables; [...]

g) El procurador general de la República expedirá las normas necesarias para la coordinación y articulación de las unidades administrativas en cada circunscripción

territorial con las áreas centrales, los órganos desconcentrados y las unidades especializadas, a efecto de garantizar la unidad de actuación y dependencia jerárquica del Ministerio Público de la Federación».

Asimismo, el artículo 7.º, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Chihuahua, prevé:

«Artículo 7.º El procurador general de Justicia, a quien corresponde la titularidad suprema del Ministerio Público en el Estado, tiene las siguientes atribuciones:

I. Determinar la política general del Ministerio Público y, en especial, las prioridades que deben orientar la investigación de hechos delictivos y los criterios para el ejercicio de la acción penal.

II. Proponer al Ejecutivo del Estado los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, convenios, acciones y mecanismos relativos a los asuntos de la competencia de la Procuraduría General».

b) Obligaciones a cargo del Poder Judicial del Estado de Chihuahua

La Corte IDH subrayó que el Estado debe procesar y, en su caso, sancionar a los responsables materiales e intelectuales de la desaparición, maltratos y privación de la vida de las jóvenes González, Herrera y Ramos; asimismo, que debe continuar implementando programas y cursos permanentes de educación y capacitación en derechos humanos y género; perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y homicidios de mujeres por razones de género, y superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres dirigidos a funcionarios públicos. En tal sentido, las reparaciones antes señaladas corresponde realizarlas al Centro de Formación y Actualización Judicial, así como, desde luego, a los jueces penales del Poder Judicial de la entidad federativa.

Así, los artículos 145.j) y 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua, prevén lo siguiente:

«Artículo 145.j). El Centro de Formación y Actualización Judicial tiene por objeto la capacitación, formación, actualización y profesionalización de los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Entidad, que dependerá del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia».

«Artículo 146. Los Juzgados de Primera Instancia podrán ser de los ramos civil, familiar o penal o mixtos. Tendrán jurisdicción en todo el distrito y residirán en su cabecera, salvo determinación del Pleno en sentido diverso. Cuando haya dos o más de la misma materia, se les denominará en forma ordinal señalando su ramo.

La jurisdicción de primera instancia en materia penal estará a cargo de los jueces de garantía y de los tribunales de juicio oral, en los términos de la legislación procesal. Los jueces de garantía tienen a su cargo el ejercicio de las atribuciones de control judicial establecidas en el artículo 16, párrafo 13, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos».

Asimismo, los artículos 165 y 126 del Código Penal del Estado de Chihuahua, establecen lo siguiente:

«Artículo 165. Al servidor público que con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se le sancionará con prisión de quince a cuarenta años y de trescientos a mil días multa, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años.

Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrán prisión de ocho a quince años y de ciento cincuenta a quinientos días multa.

Las sanciones previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita esclarecer los hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima».

«Artículo 126. Cuando la víctima del delito de homicidio sea del sexo femenino o menor de edad, se aplicarán las penas previstas en el segundo párrafo del artículo anterior:

Si además del homicidio, se cometen en perjuicio de la víctima otros delitos, deberá imponerse pena por cada delito cometido aún y cuando con ello se exceda el máximo de la pena de prisión».

c) *Obligación a cargo del procurador y subprocuradores del Estado de Chihuahua*

La Corte IDH determinó que el Estado deberá, dentro de un plazo razonable, investigar, por medio de las instituciones públicas competentes, a los funcionarios acusados de irregularidades y, luego de un debido proceso, aplicará las sanciones administrativas, disciplinarias o penales correspondientes a quienes fueran encontrados responsables. Asimismo, que se debía realizar, dentro de un plazo razonable, las investigaciones correspondientes y, en su caso, sancionar a los responsables de los hostigamientos de los que han sido objeto los familiares de las víctimas.

El artículo 27 de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Chihuahua, prevé lo siguiente:

«Artículo 27. El procedimiento para la aplicación de sanciones a los servidores públicos del Ministerio Público y de la Procuraduría se tramitará por quien ejerza la titularidad de esta última; por el subprocurador general, por los subprocuradores de zona o por el servidor público a quien administrativamente se delegue esta facultad. En tanto, las correspondientes sanciones serán impuestas por la Subprocuraduría de Control Interno, Análisis y Evaluación.

Las sanciones se podrán imponer en los siguientes casos:

- I. Por no cumplir el servicio y las obligaciones que les sean encomendadas.
- II. Por no conservar y custodiar los materiales, herramientas y equipo, y la documentación e información que tenga bajo su cuidado.
- III. Por faltar más de tres días a sus labores sin causa justificada, dentro de un periodo de treinta días.
- IV. Causar daños por intención, omisión, descuido, impericia o negligencia, en los edificios, obras, maquinaria, instrumentos de trabajo, materias primas y demás bienes que tenga bajo su custodia.
- V. Presentarse al servicio en estado de embriaguez o bajo la influencia de alguna sustancia tóxica, narcótica o enervante.
- VI. No tratar con el debido respeto a los servidores públicos y a las personas en general.

VII. No guardar la debida reserva en los asuntos que por razón de su función le competen.

VIII. Las demás que deriven de la presente ley, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables».

d) *Obligaciones a cargo del secretario de Gobernación y del secretario general de Gobierno del Estado de Chihuahua*

La Corte IDH estableció que el Estado mexicano deberá, en el plazo de seis meses a partir de la notificación de la sentencia, publicar en el *Diario Oficial de la Federación*, en un diario de amplia circulación nacional y en un diario de amplia circulación en el Estado de Chihuahua, por una sola vez, algunos párrafos y los puntos resolutivos de la sentencia *Campo Algodonero*. Adicionalmente, el Tribunal señaló que el Estado deberá publicar la presente sentencia íntegramente en una página electrónica oficial del Estado.

Desde nuestro punto de vista, dichas reparaciones corresponde realizarlas al secretario de Gobernación y al secretario general de Gobierno del Estado de Chihuahua. El artículo 3.º de la Ley del *Periódico Oficial* del Estado de Chihuahua, prevé lo siguiente:

«Artículo 3.º: El *Periódico Oficial* es el órgano de gobierno de carácter permanente e interés público, dependiente de la *Secretaría General de Gobierno*, cuya función consiste en publicar en el territorio estatal, las leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por las autoridades facultadas para ello, a fin de que sean publicitados, observados debidamente y produzcan efectos vinculatorios».

Por su parte, el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece lo siguiente:

«Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

[...]

2. Publicar las leyes y decretos del Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o la Comisión Permanente y los reglamentos que expida el presidente de la República, en términos de lo dispuesto en la fracción primera del artículo 89 constitucional, así como las resoluciones y disposiciones que por ley deban publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

3. Administrar y publicar el *Diario Oficial de la Federación*».

e) *Obligaciones del secretario de relaciones exteriores y del consultor jurídico de dicha dependencia*

La Corte IDH determinó que el Estado mexicano debía recopilar los diversos datos relativos a los avances concernientes al cumplimiento de la sentencia e informar a la Corte, en los plazos previstos en aquella, lo que corresponde al secretario de relaciones exteriores a través del consultor jurídico de dicha dependencia, de conformidad con los artículos 1.º y 13 del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que prevén:

«Artículo 1.º La Secretaría tiene a su cargo las atribuciones y el despacho de los asuntos que expresamente le encomiendan la Constitución Política de los Estados

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Servicio Exterior Mexicano, la Ley sobre la Celebración de Tratados y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativos que expida el presidente de los Estados Unidos Mexicanos».

«Artículo 13. Al frente de la Consultoría Jurídica habrá un consultor jurídico, quien tendrá las atribuciones siguientes: [...]

XII. Tomar las medidas conducentes para el cumplimiento de la Ley sobre la Celebración de Tratados; [...]

XVII. Cumplir con los compromisos derivados de tratados internacionales, cuando haya sido designada como autoridad ejecutora; [...]

XIX. Vigilar y dar seguimiento a la instrumentación jurídica de los compromisos derivados de tratados internacionales y coadyuvar con otras áreas de la Secretaría y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la armonización de la legislación nacional que facilite el cumplimiento de tales compromisos; [...]

XXI. Proporcionar la información de tratados que le sea requerida, de conformidad con las disposiciones aplicables y los lineamientos que establezca el secretario».

f) *Obligaciones a cargo del presidente de la República*

La Corte IDH determinó que el Estado deberá, en el plazo de un año a partir de la notificación de la sentencia, realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional, en relación con los hechos del presente caso, en honor a la memoria de las jóvenes Ramos, González y Herrera. A nuestro juicio, dicha reparación corresponde realizarla al presidente de la República, que tiene a su cargo la representación del Estado mexicano frente al Derecho internacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 89, fracción X, de la Norma Suprema:

«Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:
[...]

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.
[...]

g) *Obligaciones a cargo del Ayuntamiento y de la Comisión de Nomenclatura y Documentos, del Municipio de Juárez del Estado de Chihuahua*

La Corte IDH determinó que el Estado deberá, en el plazo de un año a partir de la notificación de la sentencia, levantar un monumento en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género en Ciudad Juárez; que se

develará en la misma ceremonia en la que el Estado (como vimos, el presidente de la República) reconozca públicamente su responsabilidad internacional, en cumplimiento de lo ordenado en el punto resolutivo anterior. Dicha reparación corresponde ordenarla y dirigirla al Ayuntamiento y a la Comisión de Nomenclatura y Documentos, del Municipio de Juárez del Estado de Chihuahua, en términos de los artículos 3.º y 9.º del Reglamento de Nomenclatura y Monumentos para el Municipio de Juárez, que establecen lo siguiente:

«Artículo 3.º Habrá un Consejo Consultivo y una Comisión de Nomenclatura y Monumentos».

«Artículo 9.º Son atribuciones de la Comisión:

I. Proponer al Ayuntamiento las políticas, normas, planes y programas sobre nomenclatura, erección de monumentos y colocación de placas conmemorativas dentro del Municipio de Juárez.

II. Realizar estudios, análisis y proyectos, mismos que serán turnados al Ayuntamiento para que decida sobre la asignación, de nombres a calles, colonias, fraccionamientos, conjuntos urbanos, parques; así como la erección y reubicación de monumentos y colocación de placas conmemorativas en el Municipio de Juárez; [...]».

h) *Obligaciones a cargo del Congreso del Estado de Chihuahua y del secretario de planeación y evaluación de dicha entidad federativa*

La Corte IDH precisó que el Estado deberá pagar las indemnizaciones y compensaciones por daños materiales e inmateriales y el reintegro de costas y gastos, según corresponda, bajo las condiciones y términos establecidos en la sentencia. Toda vez que los hechos del caso se actualizaron en el Estado de Chihuahua, estimamos que corresponde a dicho orden jurídico sufragar los gastos correspondientes, a través de su debida programación en el presupuesto de egresos más próximo, lo que puede desprenderse del artículo 64 de la Constitución del Estado de Chihuahua y del numeral 6.º de la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Chihuahua, que prevén lo siguiente:

«Artículo 64. Son facultades del Congreso:
[...]

VI. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Estado, discutiendo y aprobando primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo.

El Ejecutivo del Estado hará llegar al Congreso la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar el día 30 de noviembre, debiendo comparecer el encargado de las finanzas del Estado a dar cuenta de las mismas; [...]».

«Artículo 6.º La Secretaría de Planeación y Evaluación regulará la programación y la evaluación del gasto público, y comprenderá los objetivos, estrategias y metas a realizar, de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo que para tal efecto emita el Ejecutivo.

La Secretaría integrará los programas operativos anuales en el proyecto de presupuesto; la formulación del proyecto de presupuesto, el registro contable y control financiero del ejercicio del gasto público y la elaboración de la cuenta pública del Gobierno del Estado, dictando las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

El control del ejercicio de los recursos públicos y la evaluación de los resultados de la aplicación del presupuesto, del gasto público y del avance de los programas de las dependencias y los organismos, se efectuarán por conducto de la Secretaría de Planeación y Evaluación y la Secretaría de la Contraloría, en el ámbito de sus respectivas competencias. La evaluación a que se refiere el segundo párrafo del artículo anterior, estará a cargo de la Secretaría de Planeación y Evaluación.

Si el Congreso dejare de expedir oportunamente el presupuesto de egresos, continuará rigiendo el presupuesto que hubiere estado vigente el año anterior».

i) *Obligación a cargo de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Chihuahua*

La Corte IDH determinó que el Estado deberá, dentro de un plazo razonable, realizar un programa de educación destinado a la población en general de Chihuahua, con el fin de superar dicha situación, para lo cual se debería presentar un informe anual por tres años, en el que se indiquen las acciones que se han realizado con tal fin. Estas reparaciones entran dentro del ámbito competencial de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Chihuahua, en términos de los artículos 2.º, 4.º y 10 de la Ley de Seguridad Escolar para el Estado de Chihuahua, que en lo conducente, disponen lo siguiente:

«Artículo 2.º La presente ley tiene por objeto: [...]

IV. Regular las acciones, proyectos y programas en la materia de corto, mediano y largo plazo, que permitan su seguimiento y evaluación constante, así como una eventual rectificación; en todo caso, se dará prioridad a su implementación en las zonas de alta incidencia de inseguridad pública [...]

«Artículo 4º. Los programas y acciones de enlace escolar y de seguridad pública, tenderán principalmente a modificar las actitudes y formar hábitos y valores de los alumnos a efecto de prevenir la inseguridad».

«Artículo 10. Corresponde a la Secretaría de Educación y Cultura:
[...]

V. Formular y desarrollar programas y realizar las acciones que le competen, en materia de seguridad escolar, coordinándose, en su caso, con las demás dependencias del Ejecutivo Estatal, según sus respectivas esferas de competencia, o con los municipios de la Entidad y con la sociedad; [...]

j) *Obligaciones a cargo de la Secretaría de Salud del Estado de Chihuahua*

La Corte IDH determinó que el Estado debe brindar atención médica, psicológica o psiquiátrica gratuita, de forma inmediata, adecuada y efectiva, a través de instituciones estatales de salud especializadas, a los familiares de las víctimas mencionados en la sentencia, si éstos así lo desean, lo que corresponde realizar a la Secretaría de Salud del Estado de Chihuahua, en términos de los artículos 3.º y 8.º de la Ley Estatal de Salud, que prevén lo siguiente:

«Artículo 3.º En los términos de la Ley General de Salud y de esta Ley, corresponde al Estado:

A) En materia de salud general.

I. La atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables.

II. La atención materno-infantil.

- III. La prestación de servicios de planificación familiar.
- IV. La salud mental.
- V. La organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud.
- VI. La promoción de la formación de recursos humanos para la salud; así como su capacitación y actualización permanente.
- VII. La coordinación de la investigación para la salud y el control de esta en seres humanos.
- VIII. La información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud.
- IX. La educación para la salud.
- X. La prestación y vigilancia en materia de nutrición.
- XI. La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre.
- XII. La salud ocupacional en los términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- XIII. La prevención y el control de enfermedades transmisibles y accidentes.
- XIV. La prevención y el control de las enfermedades no transmisibles.
- XV. La prevención de la discapacidad y la rehabilitación de las personas con discapacidad.
- XVI. La asistencia social.
- XVII. La participación con las autoridades federales en el desarrollo de los programas contra el alcoholismo y el tabaquismo.
- XVIII. El control sanitario de los expendios de alimentos, bebidas alcohólicas y no alcohólicas.
- XIX. Las demás que establezca la Ley General de Salud».

«Artículo 8.º La Secretaría de Salud promoverá la participación, en el Sistema Estatal de Salud, de los prestadores de servicios de salud de los sectores públicos, social y privado, así como de sus trabajadores y de los usuarios de los mismos, en los términos de las disposiciones que al efecto se expidan».

8. ¿QUÉ HACER FRENTE A LAS OMISIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS DE ACATAR LA SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA? EL PROCEDIMIENTO EN VÍA DE REGRESO ⁷⁶

La experiencia ha puesto de manifiesto que no es del todo común que los propios órganos públicos con competencia general tomen la iniciativa para hacer cesar las violaciones presentes y actuales declaradas en las sentencias regionales de derechos humanos. Pero, ¿es conforme a Derecho el mantenimiento de una situación inconvencional en perjuicio de un particular en algún Estado miembro? Se ha denominado *procedimiento en vía de regreso* ⁷⁷, a los pasos que, en algunos casos, ha tenido que recorrer el particular para conseguir la actividad del Estado destinada al cese de la lesión perpetrada y a la reparación de la lesión sufrida, en el caso de sentencias regionales estimatorias. Es decir, la falta de mecanismos *ad hoc* a esos efectos, en algunos Estados miembros, ha orillado a las víctimas y a los poderes públicos a acudir a las

⁷⁶ M.ª T. JAREÑO MACÍAS, *La relación del Tribunal Constitucional español y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, 2000 (tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid). Vid. F. SILVA GARCÍA, *Derechos humanos. Efectos de las sentencias internacionales*, México. Porrúa, 2007.

⁷⁷ El término es utilizado en M.ª T. JAREÑO MACÍAS, *La relación del...*, op. cit., pp. 371-373.

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

vías y mecanismos genéricos para tratar de lograr la restitución en el goce de los derechos convencionalmente reconocidos. Finalmente, esas vías y recursos genéricos se encuentran disponibles en el ordenamiento jurídico y, asimismo, han sido previstos por el legislador con el fin de remediar los actos contrarios a Derecho.

En los casos en que el tribunal regional sobre derechos humanos ha declarado inconvencional un acto administrativo, la obligación de reparación adecuada a cargo del Estado no presenta tantas dificultades, tomando en cuenta que, a diferencia de las sentencias nacionales firmes, la estabilidad del acto administrativo nacional no suele estar fuertemente protegida por el ordenamiento jurídico. En algunos sistemas jurídicos es común la existencia de mecanismos de Derecho público que permiten la eliminación de actos administrativos por motivos de oportunidad, que son, por tanto, susceptibles de restituir a la víctima en el goce de los derechos violados, en el caso de que hayan sido declarados inconvencionales. Así, por ejemplo, en cumplimiento de la sentencia dictada en el *Caso Lamguindaz*, se llegó a un acuerdo entre las partes por virtud del cual el Gobierno inglés suspendió la ejecución de la orden de expulsión decretada por el ministro de Interior, autorizando la entrada al país y un permiso de residencia a la víctima de las violaciones constatadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁷⁸. Así también, a propósito del *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú*, las autoridades competentes declararon nula la resolución que había dejado sin efecto el título de nacionalidad de la víctima, como respuesta al informe y recomendaciones de la Comisión interamericana⁷⁹.

La cuestión se complica tratándose del cumplimiento de sentencias regionales que han declarado inconvencional una sentencia judicial firme, ya que, como hemos visto, la estabilidad de estas últimas generalmente se encuentra reforzada por distintas normas y figuras procesales. Pese a la existencia de dichas dificultades, tanto en el sistema interamericano como en el europeo, existen algunos casos en que la actuación de los órganos regionales de derechos humanos ha sido tomada como base para dejar sin efectos la ejecución de sentencias nacionales firmes. En el asunto *Loayza Tamayo*, la Corte IDH dictó sentencia el 17 de septiembre de 1997, en la que ordenó la libertad de la víctima por violación al principio *non bis in idem* (doble enjuiciamiento)⁸⁰. En acatamiento a dicha sentencia, la liberación de la víctima fue realizada por el Estado el 16 de octubre de 1997⁸¹. En otro asunto, en el *Caso Suárez Rosero*, la Corte IDH declaró, entre otras cosas, que el proceso penal y la sentencia condenatoria por el delito de encubrimiento (vinculado al narcotráfico) contra dicha persona violó los derechos convencionales a la presunción de inocencia y a ser juzgado dentro de un plazo razonable o ser puesto en libertad (arts. 7.º5, 8.º1 y 8.º2 CADH)⁸². En la sentencia

⁷⁸ STEDH, *Lamguindaz vs. Reino Unido*, 28 de junio de 1993.

⁷⁹ S. Corte IDH, *Ivcher Bronstein vs. Perú*, 6 de febrero de 2001.

⁸⁰ S. Corte IDH, *Loayza Tamayo vs. Perú*, 17 de septiembre de 1997.

⁸¹ Es importante precisar, sin embargo, que a pesar de dicha respuesta, la Corte IDH ha estimado conveniente continuar requiriendo al Estado que informe sobre: «[...] la anulación efectiva de la condena penal a veinte años de prisión a la que fue sentenciada la profesora Loayza Tamayo [...]». Resolución sobre cumplimiento de 27 de noviembre de 2002.

⁸² Principalmente, porque: «[...] el hecho de que un tribunal ecuatoriano haya declarado culpable al señor Suárez Rosero del delito de encubrimiento no justifica que hubiese sido privado de liber-

de reparaciones, la Corte IDH determinó una reparación dineraria a cargo del Estado, considerando que la violación a la libertad personal de la víctima había quedado consumada. No obstante, en relación al proceso y sentencia condenatoria dictada por la jurisdicción nacional, la Corte IDH ordenó al Estado a: «[...] que no se ejecute la multa impuesta al señor Suárez Rosero y no se mantenga su nombre, por esta causa, en el Registro de Antecedentes Penales ni en el Registro que lleva el Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas [...]»⁸³. En cumplimiento a dicha sentencia, el Estado informó el 15 de febrero de 2001 que: «[...] el nombre del señor Suárez Rosero había sido eliminado de los registros de antecedentes penales de la Policía Nacional, que también había realizado gestiones en el Registro del Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas [...]», y que dicho Consejo había oficiado «[...] a las diferentes instituciones de control del sistema financiero [...], lo cual implica(ba) la inejecutabilidad de la multa impuesta [...]». Sobre dicho aspecto, la Corte tuvo por constatado que la multa mencionada no fue ejecutada y que fue eliminado el nombre de la víctima de los registros referidos⁸⁴. Así también, en México, con base en los informes⁸⁵ adoptados por la Comisión interamericana en el *Caso Manuel Manríquez*, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal declaró inocente a dicho individuo a través del procedimiento interno de *reconocimiento de inocencia*, dejando sin efectos la sentencia «firme» que lo había condenado a veinticuatro años de prisión⁸⁶.

Lo que resulta interesante es que la implementación de las sentencias regionales sobre derechos humanos por parte de los poderes públicos nacionales, en los sistemas en que no existen recursos *ad hoc* a esos efectos, en algunos casos ha tenido lugar mediante mecanismos genéricos disponibles en el ordenamiento jurídico, que los tribunales nacionales han utilizado y adecuado para resolver en mayor o menor grado ese tipo de situaciones. En el caso de México, hemos visto que el procedimiento de reconocimiento de inocencia sirvió de base para tal fin. En ese sentido, podríamos pensar que si las autoridades enumeradas en el apartado anterior continuaran siendo omisas en cumplir con las reparaiciones sentadas en la sentencia *Campo Algodonero*, podría promoverse un juicio de amparo contra todas y cada una de dichas omisiones, si se considera que es contrario a Derecho el mantenimiento de una situación inconvencional en perjuicio de las víctimas dentro del Estado mexicano.

Como hemos dicho, en otras ocasiones, *las decisiones y/o recomendaciones de los órganos internacionales de protección de derechos humanos, que se encuentren en armonía con la protección de los derechos fundamentales reconocidos en la norma suprema, tienen eficacia en territorio nacional, al grado de hacer*

tad por más de tres años y diez meses, cuando la ley ecuatoriana establecía un máximo de dos años como pena para ese delito [...]». S. Corte IDH, *Suárez Rosero vs. Ecuador*, 12 de noviembre de 1997.

⁸³ S. Corte IDH, *Suárez Rosero vs. Ecuador*, 20 de enero de 1999 (reparaciones).

⁸⁴ Resolución de cumplimiento de la S. Corte IDH, *Suárez Rosero*, 27 de noviembre de 2003.

⁸⁵ En el informe preliminar (art. 59) 2/99, de 23 de febrero de 1999, la Comisión recomendó al Estado mexicano: «[...] 1. Que adopte las medidas necesarias para revisar la validez del proceso de Manuel Manríquez, en virtud de los derechos que le fueron conculcados —especialmente el valor de plena prueba dado a la confesión bajo tortura, como elemento para su condena—, a fin de que los órganos jurisdiccionales analicen debidamente su responsabilidad tanto por su eventual participación material en los homicidios [...]».

⁸⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 2/99, de 23 de febrero de 1999.

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

*procedente el juicio de amparo para su salvaguarda*⁸⁷. En apoyo a esta idea, el presidente de la SCJN, ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, al discutir una serie de juicios de amparos en que se cuestionaba la procedencia o no de dicho proceso para impugnar la constitucionalidad de una serie de reformas a la norma suprema, especialmente en el Amparo en Revisión 186/2008, invocó la jurisprudencia sentada en el *Caso Castañeda* para sustentar su voto, y también adujo que:

«[...] al declararse en sentencia ejecutoriada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha habido esa violación, y al imponerle categóricamente a México como condena la obligación de crear este recurso, mientras no haya una creación especial del mismo, debemos tomar las medidas convenientes para que cualquiera de los medios de defensa que proceden contra leyes, tengan cabida, entre tanto se da la nueva normatividad; consecuentemente, he reconsiderado mi posición en estos términos y votaré en favor del proyecto [...]».

También puede ilustrar dicha idea, el siguiente criterio:

«Derechos fundamentales reconocidos en la Constitución federal y aludidos en la recomendación de alguna comisión de derechos humanos, amparo procedente en el caso de. Independientemente de que el incumplimiento a una recomendación emitida por una comisión de derechos humanos (nacional o internacional), no pueda ser reclamable en el amparo por sí misma, subsiste la posibilidad de que los actos de afectación de derechos fundamentales previstos en la Constitución Federal, mencionados o abarcados por la aludida recomendación, puedan ser de tal naturaleza (como la privación ilegal de libertad personal), que haga procedente el juicio de amparo para su salvaguarda, no por un posible incumplimiento a una recomendación, sino por la directa violación al derecho fundamental *per se*» (novena época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVIII, agosto de 2003. Tesis: II.2.ºP.68, p. 1737. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito. Amparo en revisión 136/2002, 13 de diciembre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: José Nieves Luna Castro. Secretaria: Raquel Mora Rodríguez. Nota: Esta tesis aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XVIII, julio de 2003, p. 1093; se publica nuevamente con el texto corregido).

Aunque sabemos que es casi irracional pedir que las víctimas favorecidas por una sentencia regional que soliciten un amparo para que los poderes públicos cumplan con la condena internacional, lo cierto es que sí existe un remedio ante las omisiones del Estado a esos efectos, que podría resultar eficaz para concretar las reparaciones respectivas, tomando en cuenta que resultaría «familiar» a las autoridades cumplir con los extremos de una sentencia de amparo, más que directamente con el fallo regional, sin que ello signifique que pensemos que sea un requisito *sine qua non* la promoción del juicio de garantías, ya que, como hemos dicho, para nosotros es claro que la sentencia internacional condenatoria tiene «eficacia directa» y obliga en forma inmediata a todas las autoridades mexicanas competentes a esos efectos.

⁸⁷ E. FERRER MAC-GREGOR y F. SILVA GARCÍA, *El Caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera sentencia internacional condenatoria en contra del Estado mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2009.

9. MEDIDAS DEL ESTADO MEXICANO ANTERIORES A LA SENTENCIA CONDENATORIA

La Corte IDH reconoció los esfuerzos del Estado mexicano para terminar con la situación de violación a los derechos humanos en Chihuahua, aunque advirtió que tales medidas han resultado insuficientes. Entre las medidas tomadas por el Estado mexicano a esos efectos, pueden mencionarse las siguientes:

1. En 1998 la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México examinó 24 casos de homicidios de mujeres y concluyó que durante las investigaciones se habían violado los derechos humanos de las víctimas y sus familiares⁸⁸.

2. En cuanto a políticas de investigación respecto a estos crímenes, han funcionado diversos tipos de Fiscalías, tanto a nivel federal y estatal como de carácter mixto.

3. Por otra parte, el Estado adoptó en 2006 y 2007 diversas leyes y reformas legislativas que tienen como objetivo mejorar el sistema penal, el acceso a la justicia y la prevención y sanción a la violencia contra la mujer en el Estado de Chihuahua: i) el nuevo Código Penal del Estado de Chihuahua⁸⁹; ii) el nuevo Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua⁹⁰; iii) la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia⁹¹; iv) la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación⁹², y v) la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua⁹³.

4. Respecto al nuevo Código Penal del Estado de Chihuahua, vigente desde 2007, se reformaron: i) los delitos de homicidio doloso y secuestro en perjuicio de mujeres o menores de edad, de forma que si existe concurso de delitos, aún cuando ello exceda la pena de prisión de sesenta años; ii) el delito de homicidio simple, de forma que si la víctima es una mujer o un menor de edad se aplica una pena de treinta a sesenta años en vez de una pena de ocho a veinte años de prisión, además de la pena que se acumule por cada delito adicional aunque exceda la pena máxima de prisión de sesenta años, y iii) el delito de lesiones, de forma que si se causa lesión a un ascendiente, descendiente, hermano, cónyuge, concubina o concubino, pareja, adoptante o adoptado, aumenta en una tercera parte la pena que corresponda.

5. El Estado adoptó en 2006 la Ley de Atención y Protección a Víctimas u Ofendidos del Delito del Estado de Chihuahua y facultó a la Subprocuraduría de Derechos Humanos y Atención a Víctimas del Delito para realizar tareas en derechos humanos, acceso a la justicia y reparación para las víctimas⁹⁴. Asimismo,

⁸⁸ Cfr. CNDH, Recomendación 44/1998 emitida el 15 de mayo de 1998.

⁸⁹ Cfr. Código Penal del Estado de Chihuahua, publicado en el *Periódico Oficial* el 27 de diciembre de 2006.

⁹⁰ Cfr. Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, publicado en el *Periódico Oficial* el 9 de agosto de 2006.

⁹¹ Cfr. Ley Estatal de Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el *Periódico Oficial* el 24 de enero de 2007.

⁹² Cfr. Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Chihuahua, publicada en el *Periódico Oficial* el 7 de julio de 2007.

⁹³ Cfr. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua, publicada en el *Periódico Oficial* el 9 de agosto de 2006.

⁹⁴ Cfr. Ley de Atención y Protección a Víctimas u Ofendidos del Delito del Estado de Chihuahua, publicada en el *Periódico Oficial* el 21 de octubre de 2006.

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

mo, el Estado se refirió a las reformas de 2006 y 2007 del Ministerio Público del Estado de Chihuahua y a sus siguientes órganos internos: i) la Agencia Estatal de Investigación; ii) el Centro de Estudios Penales y Forenses; iii) la Dirección de Servicios Periciales y Ciencias Forenses, y iv) la Dirección de Atención a Víctimas de Violencia de Género y Violencia Familiar⁹⁵.

6. Respecto a la seguridad pública, la entidad federativa en que se produjeron los hechos creó en el año 2005 el programa «Chihuahua Seguro». Entre las acciones seguidas en dicho programa se encuentran: i) el combate a la impunidad; ii) la creación en 2005 de la Fiscalía Especial de Delitos contra Mujeres en Ciudad Juárez, para una mejor atención de víctimas y número telefónico de denuncia ciudadana; iii) la capacitación de las corporaciones municipales, especialmente en derechos humanos, equidad, género, y iv) otras medidas para atender casos de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar⁹⁶.

7. Del mismo modo, se creó en 2002 el Instituto Chihuahuense de la Mujer para impulsar la igualdad de oportunidades en la educación, capacitación, salud, empleo, desarrollo, así como potenciar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres y fomentar la cultura de la no violencia para eliminar todas las formas de discriminación⁹⁷.

8. Dentro del marco de la planeación y programación en el Estado de Chihuahua, se emitieron: i) el Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010 de Chihuahua; ii) el Programa para Mejorar la Condición de la Mujer; iii) el Programa Integral para Garantizar el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; iv) el Programa de Atención a Víctimas del Delito, y v) el Programa Integral de Seguridad Pública entre 2003 y 2004.

9. En cuanto a la competencia federal, la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez fue creada el 6 de junio de 2003 para analizar la situación de violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y proponer una política pública integral, con líneas de acción en distintos ámbitos a favor de las niñas y mujeres de Ciudad Juárez⁹⁸. El 22 de julio de 2003, la Subcomisión anunció en Ciudad Juárez el Programa de Acciones de Colaboración del Gobierno Federal para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres de Ciudad Juárez («Programa de las 40 acciones»). El Programa de las 40 acciones fue diseñado para atender las múltiples causas vinculadas a los homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, y basa sus acciones en las tres principales áreas de acción que derivan de las diversas recomendaciones recibidas: Procuración de Justicia y Prevención del Delito, Promoción Social y Derechos Humanos de la Mujer⁹⁹.

10. Al Programa de las 40 acciones le dio seguimiento la Comisión para Ciudad Juárez, creada el 18 de febrero de 2004 como un órgano desconcentrado

⁹⁵ Cfr: Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Chihuahua, publicada en el *Periódico Oficial* el 9 de agosto de 2006.

⁹⁶ Cfr: Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, informe acerca de las políticas institucionales implementadas para prevenir, investigar, sancionar y eliminar la violencia en contra de las mujeres.

⁹⁷ Cfr: Decreto núm. 274/02-II-PO, de 30 de mayo de 2002.

⁹⁸ Cfr: Informe de México producido por el CEDAW y Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Tercer Informe de Gestión.

⁹⁹ Cfr: Informe de México producido por el CEDAW. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Informe Final.

de la Secretaría de Gobernación, dependiente del Ejecutivo federal. La Comisión para Ciudad Juárez empezó a operar a finales del 2003¹⁰⁰. La actividad de la Comisión para Ciudad Juárez se concentraba en tres líneas de acción: i) atención directa a víctimas; ii) verdad y justicia; iii) políticas públicas con perspectiva de género, y iv) fortalecimiento del tejido social¹⁰¹. La Comisión para Juárez contaba con dos oficinas, una en Ciudad Juárez y una en la Ciudad de México, para el cumplimiento de sus funciones¹⁰². La Corte observa que la Comisión para Juárez fue sustituida en junio de 2009 por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres para atender la problemática de la violencia contra las mujeres a nivel nacional¹⁰³.

11. El Estado señala que existe un fondo de apoyo económico que funciona en Ciudad Juárez de apoyo para las víctimas. Por otro lado, a nivel federal, el INMUJERES recibió en el 2008 un presupuesto de poco más de \$ 529.000.000,00 (quinientos veintinueve millones de pesos mexicanos), de los cuales \$ 290.000.000,00 (doscientos noventa millones de pesos mexicanos) se destinaron a Estados y municipios para fortalecer las instancias de la mujer y organismos de la sociedad civil que trabajan en el tema. Entre las instancias, el Estado se refirió al Fondo de Apoyo a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas para la Atención de las Mujeres Víctimas de Violencia de Género, que tuvo un presupuesto de \$ 112.300.000,00 (ciento doce millones trescientos mil pesos mexicanos) que se suministró a los Estados de manera equitativa para fortalecer las iniciativas locales en materia de combate a la violencia de género¹⁰⁴. Los representantes y la Comisión no contradijeron dichas cifras.

12. A través del INMUJERES, entre otras actividades y acciones, el Estado ha impartido diversos talleres y capacitaciones a funcionarios públicos, además de que ha fortalecido centros de atención y refugio para mujeres y centros de atención a hombres violentos, incluyendo centros en Ciudad Juárez¹⁰⁵. El INMUJERES, creado en 2001, entre otras actividades: i) diseñó políticas públicas de erradicación en medios de comunicación de mensajes discriminatorios o violentos contra las mujeres o con estereotipos de género; ii) emitió publicidad para prevenir la violencia contra las mujeres en estaciones de radio y canales de

¹⁰⁰ Cfr. Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de febrero de 2004, y Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Primer informe de gestión.

¹⁰¹ Cfr. Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Primer informe de gestión.

¹⁰² Cfr. Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Primer informe de gestión.

¹⁰³ Cfr. Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2009.

¹⁰⁴ Cfr. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 2007. En el presupuesto aparece que el INMUJERES recibió 543,2 millones de pesos mexicanos.

¹⁰⁵ Cfr. Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de enero de 2001 (anexos a la contestación de la demanda, t. XLIII, anexo 87, folios 16010 a 16047). Algunas de las actividades que menciona el Estado se encuentran contenidas en el Anexo del Sexto Informe Periódico de México en cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, noviembre de 2005.

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

televisión en Chihuahua; iii) realizó campañas de erradicación de violencia de género; iv) canalizó a víctimas con instituciones de apoyo a través del servicio de atención de violencia de género; v) financió el proyecto del Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer A. C., denominado «Por los derechos de las Mujeres Víctimas del Femicidio en Juárez»; vi) financió en 2003, en coordinación con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para elaborar un diagnóstico sobre la incidencia de violencia de género en Ciudad Juárez, Chihuahua y en cinco entidades federativas más, y vii) elaboró el «Diagnóstico Geo-Socio-Económico de Ciudad Juárez y su Sociedad».

13. El Estado informó sobre la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada en el 2006, que tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten al Estado mexicano hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres. La ley creó el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, instalado en el 2007 y, dentro del marco de aplicación de la misma, se puso en marcha el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012¹⁰⁶. Por su parte, el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012 fue presentado en el 2008 dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012¹⁰⁷ y el Estado indicó que «contribuye al logro de los objetivos, estrategias y prioridades nacionales en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres». Este programa lo dirige el INMUJERES. La ley ha sido replicada en el Estado de Chihuahua desde el 2007 al publicar la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado de Chihuahua¹⁰⁸.

14. Por su parte, el Estado alegó que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en 2007, establece las bases para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres de cualquier edad en el ámbito público y privado, así como los preceptos rectores para que las mujeres cuenten con acceso a una vida libre de violencia en el ámbito federal y local: igualdad jurídica entre la mujer y el hombre; respeto a la dignidad humana de las mujeres; la no discriminación y libertad de las mujeres. Finalmente, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé que la protección de sus derechos tiene como objetivo asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad¹⁰⁹.

15. Asimismo, México reguló en el Estado de Chihuahua un tipo delictivo de discriminación y una sanción administrativa para funcionarios públicos que discriminen conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos¹¹⁰.

¹⁰⁶ Cfr. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de agosto de 2006.

¹⁰⁷ Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, estrategia 5.4 del eje 1 y objetivo 16 del eje 3.

¹⁰⁸ Cfr. Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Chihuahua.

¹⁰⁹ Cfr. Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2000.

¹¹⁰ Cfr. artículos 30, 31 y 32 de Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Chihuahua; artículo 197 del Código Penal para el Estado de Chihuahua y artículo 3.º de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

16. Finalmente, los representantes reconocieron la entrega por parte del Estado de recursos provenientes del Fondo de Auxilio Económico a Familiares de las Víctimas de Homicidio de Mujeres, a cada familia de las víctimas por \$ 273.312,00 pesos.

Como se ha dicho, la Corte IDH reconoció los esfuerzos del Estado mexicano para terminar con la situación de violación a los derechos humanos en Chihuahua, aunque advirtió que tales medidas han resultado insuficientes.

10. NECESIDAD DE UNA LEGISLACIÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS INTERNACIONALES

La CADH es clara cuando señala que los Estados parte del Pacto de San José (actualmente 24 de 35 que integran la OEA y 21 que han aceptado expresamente la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana) se comprometen a «cumplir» con la sentencia de la Corte IDH (art. 68.1) y que ese fallo resulta «definitivo e inatacable» (art. 67). Lo anterior implica un reconocimiento explícito de acatar los fallos sin que pueda invocarse por algún Estado el Derecho interno para dejar de cumplir con sus obligaciones internacionales¹¹¹. En este sentido, cobra especial importancia la Opinión Consultiva 14/94, de 9 de diciembre de 1994, sobre la responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la CADH, donde la propia Corte IDH interpretó los artículos 1.º y 2.º de la CADH, criterio que ha seguido en los años siguientes. Sostiene que la obligación de dictar las medidas que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en la CADH comprende la de no dictarlas cuando ellas conduzcan a violarlos, fundamentando que descansa en un principio general del Derecho internacional, relativo a que las obligaciones deben ser cumplidas de «buena fe» y no puede invocarse para su incumplimiento el Derecho interno (párr. 35); lo cual también se encuentra en la jurisprudencia constante de otros tribunales internacionales, como la Corte Permanente de Justicia Internacional y la Corte Internacional de Justicia; incluso ha sido expresamente previsto en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en vigor desde 1980, al señalarse que: «Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe» (*Pacta sunt servanda*) y que «no podrá invocar las disposiciones de Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado».

Lo anterior significa que las sentencias condenatorias que emita la Corte IDP «deben» cumplirse por el Estado que siendo parte de la CADH han aceptado expresamente la jurisdicción de dicho tribunal supranacional. En el caso de México, la CADH vincula desde el 24 de marzo de 1981 y se reconoció dicha jurisdicción el 16 de diciembre de 1998¹¹², donde nuestro país reconoce «como

¹¹¹ Las partes pueden, de conformidad con la segunda parte del artículo 67 de la CADH, solicitar la interpretación sobre el sentido o alcance del fallo, pudiendo presentar dicha instancia dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación de la sentencia. Sin embargo, en estricto rigor, esta posibilidad no puede modificar el sentido del fallo, sino simplemente aclararlo o establecer sus alcances.

¹¹² El decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 1999.

XXXI. HOMICIDIOS DE MUJERES POR RAZÓN DE GÉNERO

obligatoria de pleno Derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos»¹¹³.

Ahora bien, la legislación mexicana todavía no emite legislación sobre el cumplimiento de las sentencias internacionales¹¹⁴, si bien prevé una disposición de manera aislada, prevista en el artículo 2.º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, vigente desde el 1 de enero de 2005, al establecer que las disposiciones sobre las indemnizaciones, serán aplicables en lo conducente para cumplimentar los fallos de la Corte IDH, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana, cuando estas últimas sean aceptadas por el Estado mexicano.

Este precepto resulta insuficiente y debería emitirse lo más pronto posible una legislación sobre la materia como sucede en otros países de nuestra región. Lo anterior ayudaría, por una parte, a comprender con mayor claridad el grado de vinculación y eficacia de las sentencias internacionales en el orden jurídico nacional y, por otra, contribuiría a la debida coordinación entre los poderes y autoridades públicas para el cabal cumplimiento de las mismas. Lo anterior no significa, como lo hemos expuesto con antelación en este estudio y en algún otro lugar¹¹⁵, que la falta de esa legislación sea obstáculo y pueda invocarse para no cumplir con el fallo internacional, toda vez que ese tipo de sentencia goza de una «eficacia directa» y vinculante para el Estado mexicano (sea cual sea el poder o autoridad del Estado involucrado). En este sentido, la posible legislación para el cumplimiento de las sentencias internacionales, si bien es recomendable no resulta indispensable, ya que se insiste que dichos fallos producen efectos en nuestro ordenamiento interno.

11. EPÍLOGO

Los feminicidios de Ciudad Juárez han impactado al mundo entero. Muestra de ello son las cintas cinematográficas (de corto o largo metraje) que sobre la temática se han realizado en los últimos años. La sentencia de la Corte IDH en el *Caso Campo Algodonero* constituye un precedente de la mayor relevancia para comprender la magnitud de las violaciones que en pleno siglo XXI siguen sufriendo las mujeres, adolescentes y niñas por razón de género, siendo insuficiente los derechos previstos en las Constituciones y en los múltiples pactos internacionales sobre la materia. La sentencia pone de relieve un patrón de una «cultura de discriminación contra la mujer» que ha motivado en gran medida los crímenes y la falta de respuesta de las autoridades mexicanas (como lo reconoce el propio Estado).

¹¹³ H. FIX-ZAMUDIO, *Los derechos humanos y su protección internacional*, Lima, Grijley-UNAM-IMDPC, 2009.

¹¹⁴ Se han elaborado en la Secretaría de Relaciones Exteriores y en la academia algunas propuestas interesantes. Cfr. L. ORTIZ, J. L. CABALLERO, M. RÁBAGO y E. RODRÍGUEZ, *Ensayos en torno a una propuesta de reforma constitucional en materia política exterior y derechos humanos*, México, Porrúa-UIA, 2004. Asimismo, vid. también la *Propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por las organizaciones de la Sociedad Civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos*, México, Alto Comisionado de Naciones Unidas, 2008.

¹¹⁵ Cfr. E. FERRER MAC-GREGOR y F. SILVA GARCÍA, «La primera sentencia internacional condenatoria en contra del Estado mexicano», en J. CARPIZO y C. B. ARRIAGA, *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM, 2010, pp. 109-156.

La Corte IDH en este histórico fallo, también evidencia i) irregularidades en el manejo de pruebas; ii) fabricación de culpables; iii) retraso (injustificado) en las investigaciones; iv) falta de líneas de investigación que tengan en cuenta el contexto de violencia contra la mujer en el que se desarrollaron las ejecuciones de las víctimas, y v) la inexistencia de investigaciones contra funcionarios públicos por su supuesta negligencia grave. Todo lo anterior propicia corrupción e impunidad. En palabras de la Corte Interamericana: «Un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser aceptada como parte del diario vivir...» (párr. 388 del fallo).

Este estado de cosas, que lamentablemente pudieran repetirse en otras latitudes por la cultura discriminatoria hacia las mujeres, resulta inaceptable en un mundo donde aspiramos a la igualdad material de todas y todos. Ante estas calamidades, hoy como hace más de seis décadas debemos seguir repitiendo, recordando y resaltando que todos los seres humanos nacemos libres e iguales en dignidad y derechos, como lo prescribe la *Declaración Universal de Derechos Humanos* en su primer precepto.