

TERCERA PARTE
RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA CIDH

CASOS SOBRE PETICIONES INDIVIDUALES	73
<i>Caso (9706) Alejandro y Auro Cebrián Elizondo</i>	73
<i>Casos (9768, 9780 y 9828) PAN “Elecciones en Chihuahua y Durango”</i>	77
<i>Caso (10.180) PAN “Ley Electoral de Nuevo León”</i>	103
<i>Caso (10.957) Luis Sánchez Aguilar “Partido Socialdemócrata”</i>	112
<i>Caso (10.956) PAN “Elecciones en el Estado de México”</i>	115
<i>Caso (11.411) Santiz Gómez y Santiz López “Ejido Morelia”</i>	138
<i>Caso (11.430) General José Francisco Gallardo Rodríguez</i>	158
<i>Caso (11.479) Evaristo Dorado Almanza y Blas Dorado Almanza.</i>	179
<i>Caso (11.492) Jesús Armando Lara Preciado</i>	184
<i>Caso (11.509) Manuel Manríquez San Agustín</i>	187
<i>Caso (11.520) Tomás Por?rio Rondín y otros, “Aguas Blancas”</i>	212
<i>Caso (11.543) Rolando y Atanasio Hernández Hernández</i>	241
<i>Caso (11.537) Luis Humberto Correa Mena y otros</i>	256
<i>Caso (11.507) Anselmo Ríos Aguilar</i>	262
<i>Caso (10.545) Clemente Ayala Torres y otros “Elecciones de Guerrero”</i>	268
<i>Caso (11.610) Loren L. Riebe, Jorge Alberto Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz</i>	295
<i>Caso (11.812) Gabriel Lastra Pedrero y Adela Ortiz Catalá</i>	331
<i>Caso (11.739) Héctor Félix Miranda</i>	335
<i>Caso (11.701) Ejido Ojo de Agua</i>	359
<i>Caso (11.810) Sebastián Sánchez López y otros</i>	363
<i>Caso (11.565) Ana, Beatriz y Celia González Pérez</i>	368
<i>Caso (11.740) Víctor Manuel Oropeza</i>	397
<i>Caso (11.103) Pedro Peredo Valderrama</i>	421
<i>Caso (12.130) Miguel Orlando Muñoz Guzmán</i>	449
<i>Caso (11.808) Valentín Carrillo Saldaña</i>	479
<i>Caso (12.117) Santos Soto Ramírez y Sergio Cerón Hernández</i>	484
<i>Caso (12.228) Alfonso Martín del Campo Dodd</i>	488
<i>Caso (12.116) María Estela García Ramírez y Celerino Jiménez Almaraz</i>	492
<i>Caso (12.185) Tomás de Jesús Barranco</i>	499

Caso (11.823) María Estela Acosta Hernández y otros (explosiones en el sector reforma de Guadalajara)	504
Caso (11.807) José Alberto Guadarrama García	509
Caso (P12.288) Juan García Cruz y Santiago Sánchez Silvestre	514
Caso (P12.287) Cruz Ávila Mondragón	522
Caso (P735/01) Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores	529
Caso (P938/03) Alejandro Junco de la Vega y Eugenio Herrera Terrazas	536
Caso (P2584-02) Laura Tena Colunga y otros	545
Caso (P281/02) Claudia Ivette González	555
Caso (P282/02) Esmeralda Herrera Monreal	564
Caso (P283/02) Laura Berenice Ramos Monárrez	571
Caso (P777/01) Rosendo Radilla Pacheco	580
Caso (P12.170) Fernando A. Colmenares Castillo	587
Caso (P388/01) Alejandro Ortiz Ramírez	595
Caso (P1176-03) Silvia Arce y otros	605
Caso (P1175-03) Paloma Angélica Escobar Ledezma y otros	614
Caso (P972-03) Valentina Rosendo Cantú y otros	623
Caso (P540-04) Inés Fernández Ortega y otros	632
Caso (P162-04) José Luis Valdez Pineda	640
Casos sobre medidas cautelares	649
Caso Virginia Galeana García	649
Caso David Fernández Dávalos, José Lavadero Yáñez y Rocío Culebro Bahena	649
Caso Unión de Comunidades de la Zona Norte del Istmo, A.C. (UCIZONI)	650
Caso Graciela Zavaleta	651
Caso José Nava Andrade y 15 miembros de la Organización de Pueblos y Colonias (OPC)	652
Caso Manuel Manríquez San Agustín	652
Caso María Estela García Ramírez y su familia	653

Caso José Alberto Guadarrama García y sus familiares	653
Caso Masacre del 22 de diciembre de 1997	654
Caso Miriam Halsall y Mary Therese Mullock	655
Caso Bernardo Vásquez y otras 8 personas integrantes de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (ocss)	656
Caso Magencio Abad Zeferino y Miguel A. Zeferino Domínguez	657
Caso Ángel Aguirre Rodríguez	658
Caso José Rentería Pérez y 14 personas de La Humedad, Oaxaca	659
Caso Digna Ochoa y Plácido, Edgar Cortés Morales y los miembros del PRODH	659
Caso Jesús Barraza Zavala	661
Caso Faustino Jiménez Álvarez, Ultiminio Díaz y Enedina Cervantes Salgado	662
Caso Floriberto Cruz y otros 7 supervivientes de la masacre de Aguas Blancas	663
Caso Roberto Cárdenas Rosas y otros habitantes de la comunidad de San Miguel Copala, Oaxaca	664
Caso Sergio Aguayo Quesada, Juan Antonio Vega y los integrantes de la Secretaría Técnica de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todos”	666
Caso General José Francisco Gallardo Rodríguez	667
Caso Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores	668
Caso Aldo González Rojas y Melina Hernández Sosa	670
Caso Abel Barrera Hernández	671
Caso Esther Chávez Cano	671
Caso Enedina Cervantes Salgado y Francisco Cortés Pastenes	672
Caso Miriam García, Blanca Guadalupe López y Dante Almaraz	673
Caso Jesús Ángel Gutiérrez Olvera, Leonor Guadalupe Olvera López, Sandra Gutiérrez Olvera y Ernesto García Garrido	674

Caso Samuel Alfonso Castellanos Piñón, Beatriz Casas Arrellanos, José Raymundo Díaz Taboada, Graciela Calvo Navarrete y Mayra Iracema Jarquín Luján, integrantes de la Organización Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura (ACAT)	675
Caso Mariano Bernal Fragoso	676
Caso Armando Díaz López (testigo) y los miembros de su familia –Micaela Torres Gutiérrez, María Consuelo Díaz Torres, Magdalena Días Torres y José Armando Díaz Torres– así como a favor de Reynaldo Gómez Martínez, Mario Torres, Ricardo Martínez Martínez, Mariano Sánchez Montejo y Gilberto Jiménez López, miembros de la Organización Kichán Kichañob del estado de Chiapas	678
Caso Raúl Javier Gatica Bautista, integrante de la junta organizadora del Consejo Indígena Popular Oaxaqueño “Ricardo Flores Magón”	679
Caso Obtilia Eugenio Manuel y otros	680
Caso Ericel Gómez Nucamendi y otros 116 trabajadores del diario Noticias, Voz e Imagen de Oaxaca	681
Caso Antonio Jacinto López Martínez	682
Caso Jorge Castañeda Gutman	683

Casos sobre peticiones individuales

.....

CASO (9706) ALEJANDRO Y AURO CEBRIÁN ELIZONDO

<i>Estado de la República en que se cometió la presunta violación</i>	Nuevo León
<i>Fecha en que se cometió la presunta violación</i>	No se menciona
<i>Autoridad presuntamente responsable</i>	Procuraduría General de la República
<i>Resumen de los hechos</i>	Alejandro y Auro Cebrián Elizondo, fueron sometidos a tres procesos penales: por delito de fraude (local), libramiento de cheques sin fondos y fraude específico (federales). Sin embargo, se alega la violación al principio de <i>non bis in idem</i> , referente a que no se puede juzgar a alguien 2 veces por el mismo delito
<i>Fecha en que se presentó la petición</i>	26 de septiembre de 1986
<i>Peticionarios</i>	Alejandro y Auro Cebrián Elizondo
<i>Fecha de inadmisibilidad</i>	23 de marzo de 1988 (Informe No. 24/88)
<i>Derecho alegado</i>	Convención Americana sobre Derechos Humanos Derecho a las garantías judiciales (artículo 8)
<i>Temas tratados</i>	
<i>Eje temático</i>	Debido proceso

Informe sobre inadmisibilidad

No desconocimiento de garantías judiciales (par. 6)
Alcance de la jurisprudencia nacional (par. 8)

Informe sobre inadmisibilidad

Consideraciones sobre la inadmisibilidad

6. No se desprende del contexto de la queja elevada a la Comisión ni de los datos e informaciones aportados por el Gobierno de México que en este caso se hayan desconocido, en el curso de los procesos a que se ha hecho referencia, las garantías judiciales dispuestas en el Art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este sentido corresponde hacer presente lo que sigue:

- a) En cuanto a la garantía del inciso 1, del Art. 8 está fuera de toda duda razonable que los señores Auro y Alejandro Cebrían Elizondo fueron oídos por los jueces y tribunales competentes del establecimiento judicial de Nuevo León y del fuero federal así como por parte del más alto tribunal de la nación mexicana cual es la Suprema Corte de Justicia que resolvió en recursos de amparo las alegaciones de los recurrentes sobre las causas que se les habían incoado por las autoridades judiciales. No consta que se les hubiera negado a los reclamantes el acceso a los juzgados y tribunales de justicia para alegar en su favor cuando estimaron adecuado tal como se deduce de la propia reclamación y de la serie de acciones judiciales iniciadas en el curso de los tres procesos descritos atrás. En este marco los reclamantes acudieron al Juez Cuarto Penal de Nuevo León; a la Segunda Sala del Tribunal de Justicia de dicho Estado que es un órgano de apelación; al Juez Primero de Distrito del Estado de Nuevo León; al Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito y, tal como se ha anotado, ante la Suprema Corte de Justicia (Sala Auxiliar).
- b) Los órganos judiciales mencionados no eran tribunales de excepción o *ad hoc*, sino que forman parte del sistema judicial del país, establecidos con anterioridad a los delitos materia de los procesos de referencia y, salvo prueba en contrario, independientes e imparciales.
- c) Por lo que hace a la garantía del inciso 2, del Art. 8, *presunción de inocencia*, se observa que los Autos de Formal Prisión fueron dictados teniendo en cuenta las diligencias de averiguación previa hechas en cada proceso por el Ministerio Público y que, en la eva-

cuación de los Recursos de Amparo, la Suprema Corte (Nos. 5359/80 y 5615/80), al denegar los recursos, confirmó la validez legal de las actuaciones judiciales cumplidas, en particular, lo referente al respeto de las garantías individuales de los quejosos. Además, si aún los reclamantes tuvieren alguna duda sobre este punto del respeto a sus garantías en los procesos seguidos, cabe recordar que tienen todavía abiertos recursos de amparo directo ante la Suprema Corte, tal como se indicó en las letras *f* y *j*) del numeral 5 de la presente resolución. En otros términos: los autos de prisión no fueron dictados sino cuando quedó demostrada, *prima facie*, la presunta responsabilidad de los acusados y éstos pudieron ocurrir en Recurso de Amparo contra tales autos.

d) Los procesos fueron conducidos ajustándose a las garantías contempladas en las letras *a* hasta *h* del inciso 2 del Art. 8, en cuestión, tal como se desprende de los elementos de juicio traídos a la Comisión, a saber: los procesos fueron conducidos en el idioma de los reclamantes; se comunicó previa y detalladamente a los reclamantes las acusaciones materia de cada proceso tal como consta en los autos de formal prisión fundados en la garantía constitucional mexicana (Art. 19), que nadie puede estar detenido por más de tres días sin que se justifique su detención en la forma en que dicha disposición lo detalla, los acusados tuvieron tiempo para preparar su defensa y medios adecuados para ella; a ser asistidos por letrados para su defensa y, en el curso de los procesos, como se desprende de autos, los encartados pudieron actuar como sus letrados les instruyeron para su defensa; por último, resulta obvio, que los reclamantes tuvieron acceso pleno a los recursos pertinentes para apelar los fallos o resoluciones (interlocutorios o de fondo) recaídos en los respectivos procesos y, tal como se ha hecho mención de llevar sus casos ante el más alto tribunal de la Nación en recurso por garantías individuales.

e) En cuanto al alegato del reclamante de que la Causa 190/77 no se aplicó la interpretación más benigna de la ley, tal como previene el Art. 9 de la Convención Americana, de los autos se desprende, precisamente, lo contrario, pues en el fallo de la Suprema Corte de Justicia se dispuso, en el Recurso de Amparo, al dejar en firme la responsabilidad del acusado por el delito de fraude (Amparo No. 5953/80), aplicar la ley vigente a partir de agosto de 1981 y no la anterior, que era más severa. Esto explica que el acusado fuera luego condenado a 5 años de prisión y no a 6 como le hubiera correspondido si hubiese aplicado la ley menos favorable.

8. Por lo que respecta a la jurisprudencia sobre Recurso de Amparo de la Suprema Corte de Justicia de México que el reclamante menciona,¹ en el sentido de que lo decidido por la Suprema Corte en un caso de emisión de un cheque sin fondos podría ser valedero en su propia causa, la Comisión se abstiene de elaborar u opinar sobre este asunto en vista de que estaría más allá de sus funciones, en los términos de la Convención, determinar el alcance de las jurisprudencias nacionales de los Estados Partes en la misma, salvo que con esa jurisprudencia se establezcan situaciones contrarias a los derechos y garantías previstas en la Convención.

Cabe observar, sin perjuicio de lo anterior, que el Recurso de Amparo tiene carácter y alcances individuales y, por tanto, las sentencias que se producen en ese ámbito sólo afectan a los recurrentes sin que impliquen declaratorias generales.²

Considerando

1. Que no está demostrada violación de ninguna de las garantías judiciales previstas en el Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en particular, la prevista en el inciso 4 de la citada disposición;

2. Que no se han agotado los recursos de la jurisdicción interna, pues todavía el acusado tiene a su disponibilidad la posibilidad de interponer Recurso de Amparo directo ante la Hon. Corte Suprema de México en la causa No. 21/982, por la cual cumple actualmente pena de prisión; que, además, en el fuero federal, puede el reclamante pedir la iniciación del procedimiento de reconocimiento de inocencia previsto en el Código Federal de Procedimientos Penales (Arts. 560 y siguientes) en la misma causa 21982;

3. Que no es posible llegar a una solución amistosa del caso, por no ser procedente, conforme al ordenamiento jurídico de México, la base o propuesta para dicha solución;

¹ Nota de 25 de febrero de 1987, en autos.

² Véase al respecto Nota del Gobierno de México del 11 de mayo de 1987 (par. 26), en autos.

4. Que de los elementos de juicio; de la exposición del propio peticionario y de las informaciones suministradas por el Estado interesado resulta manifiestamente infundada la petición materia del caso 9706.

*La Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Resuelve:*

1. Declarar que la petición referente al Caso 9706 no expone hechos que caractericen una violación de los derechos humanos estipulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en particular, de las garantías judiciales previstas en el Artículo 8 de la Convención;

2. Archivar el expediente;

3. Comunicar esta decisión al Gobierno de México y al reclamante.

(*) El reclamante pidió una reconsideración de su caso, la cual no fue aceptada por la Comisión durante su 74o. periodo de sesiones.

CASOS (9768, 9780 Y 9828) PAN “ELECCIONES EN CHIHUAHUA Y DURANGO”

Estados de la República en que se cometió la presunta violación

Chihuahua

Fecha en que se cometió la presunta violación

Durango

7 de julio de 1985 y
6 de julio de 1986

Autoridades presuntamente responsables

Comité Electoral Municipal de
Chihuahua

Comité Electoral Municipal de
Durango

Gobernador del Estado de
Chihuahua

Gobernador del Estado de
Durango

Comisión Estatal Electoral de
Chihuahua

Comisión Estatal Electoral de
Durango

Resumen de los hechos

Miembros del Partido Acción Nacional (PAN) reclaman irregularidades cometidas por miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI), relacionadas con los procesos electorales del 7 de julio de 1985 en Chihuahua (elección de diputados), el 6 de julio de 1986 en Durango (elecciones municipales) y el 6 de julio de 1986 en Chihuahua (elecciones para gobernador). Ante el reclamo de los miembros del PAN, los organismos electorales no actuaron de manera imparcial ni independiente por estar controladas por el PRI.

Fecha en que se presentó la petición

29 de septiembre de 1989

Peticionario

Partido Acción Nacional (PAN)

Fecha de admisibilidad

17 de mayo de 1990

(Informe No. 01/90)

Fecha de informe de fondo

17 de mayo de 1990

(Informe No. 01/90)

Derechos alegados

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Derecho a la integridad personal (artículo 5)

Derecho a las garantías judiciales (artículo 8)

Derecho a la protección de la honra y de la dignidad (artículo 11)

Derecho a la libertad de pensamiento y expresión (artículo 13)

Derecho de reunión (artículo 15)

Derecho a la libertad de asociación (artículo 16)

Derechos políticos (artículo 23)

<i>Derechos declarados por la CIDH violados</i>	Derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24) Derecho a la protección judicial (artículo 25)
<i>Convención Americana sobre Derechos Humanos</i>	Convención Americana sobre Derechos Humanos Obligación de respetar los derechos (artículo 1.1) Deber de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2) Derecho a la protección judicial (artículo 25)
<i>Temas tratados</i>	
<i>Eje temático</i>	Derechos políticos
<i>Informe sobre admisibilidad y fondo</i>	Artículo 41.b de la CADH (par. 5) Adecuación de legislación (par. 22) Alcances de los derechos políticos (par. 37) Elecciones (par. 39, 45) Suspensión de garantías (par. 40) Democracia representativa (par. 41, 43, 44) Vigencia de los derechos y libertades (par. 42) Autenticidad de las elecciones (par. 46-48, 78) Condiciones generales del proceso electoral (par. 49) Informes de la CIDH sobre condiciones generales del proceso electoral, Haití (par. 50) Paraguay (par. 51, 56) Nicaragua (par. 52) Chile (par. 53-55, 57-60) Panamá (par. 61) Emisión del voto (par. 62) Informes de la CIDH sobre emisión del voto, El Salvador (par. 63, 64) Cuba (par. 65) Paraguay (par. 66)

Chile (par. 67)
Haití (par. 68)
Panamá (par. 69)
Condiciones generales del proceso electoral (par. 70)
Control de opositores (par. 71)
Libertad de expresión (par. 72, 89)
Libertad de reunión (par. 73)
Grupos informales (par. 74)
Organización del proceso electoral (par. 75)
Manipulación del proceso (par. 76)
Aspectos de operación (par. 77)
Competencia de la CIDH (par. 79)
Artículo 23 de la CADH (par. 80, 87, 88)
Obligación de respetar los derechos (par. 81, 84, 85, 102)
Deber de adoptar disposiciones de derecho interno (par. 82, 101, 102)
Órganos competentes (par. 83)
Derechos individuales y colectivos (par. 86)
Artículo 29.a de la CADH (par. 88)
Facultades de la CIDH (par. 95-97)
Obligaciones del Estado (par. 98)
Materia de las quejas (par. 99)
Recurso judicial (par. 100, 102)

Informe sobre admisibilidad y fondo

Consideraciones sobre la admisibilidad

5. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través del proceso seguido en los casos mencionados, ha tenido oportunidad de estudiar los diversos aspectos involucrados y estima que resulta más adecuado considerar los aspectos comunes a los tres casos. La especial naturaleza de las situaciones examinadas, por su parte, condujo a la Comisión a estimar que esta materia se presta de manera más adecuada a que actúe de acuerdo con las funciones que le acuerda el artículo 41.b, de la Convención Ame-

ricana sobre Derechos Humanos, según el cual la Comisión tiene la atribución de

formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto de esos derechos.

22. Con relación a la admisibilidad de los casos, los argumentos expresados repiten posiciones anteriores del Gobierno. Así, se repite el argumento de que el reclamante en el caso 9768 fue notificado, conforme a la ley, a la Cámara de Diputados a la cual *no* había sido electo y de la cual, por tanto, *no* formaba parte. El reclamante había seguido todo el trámite de los recursos internos y había fijado domicilio para oír notificaciones de conformidad con lo establecido por el Código de Procedimientos Civiles que el Gobierno no ejecutó a pesar de ser un procedimiento en todo razonable. La manifiesta deficiencia de la ley que gobernaba las notificaciones justifica en este caso la recomendación que la Comisión estima que debe formular sobre la necesidad de que México adecue su legislación interna a los requerimientos del la adecuada tutela de los derechos reconocidos por la Convención.

37. Los asuntos a dilucidarse en los presentes casos son, en primer lugar, definir los alcances de los derechos políticos definidos en el artículo 23 de la Convención Americana con respecto a las características que deben asumir las elecciones en él consideradas. En segundo lugar, corresponde analizar la jurisdicción de los órganos de protección instituidos por la Convención Americana y, en los casos específicos, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con los derechos políticos, a través de diversos pronunciamientos que ha realizado al respecto. En tercer término corresponde referirse a las obligaciones contraídas por México al ratificar la Convención en materia de derechos políticos, para terminar considerando las alegaciones específicas de los reclamantes y del Gobierno en los casos bajo examen.

Los derechos políticos en la Convención Americana

38. Los derechos políticos son reconocidos por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y,
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

39. El texto trascrito coincide en lo fundamental con el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y reconoce como antecedente al texto del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los tres textos señalados se refieren a las elecciones, a través de las cuales se expresa la voluntad del pueblo, las que deben ser auténticas, universales, periódicas y realizarse a través de voto secreto u otro método que preserve la libre expresión de voluntad del elector. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, por su parte, se refiere a elecciones "genuinas", como único término diferente en su artículo xx.

40. Resulta importante señalar que el artículo 27 de la Convención Americana, referido a la suspensión de garantías "En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte...", no autoriza la suspensión del ejercicio de los derechos políticos de acuerdo con la enumeración que realiza en su inciso 2o.

41. La elaboración jurídica hemisférica ha insistido, por su parte, en la existencia de una relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos así definidos y el concepto de democracia repre-

sentativa como forma de organización del Estado, lo cual a su vez supone la vigencia de otros derechos humanos fundamentales. En efecto, el concepto de democracia representativa se asienta sobre el principio de que es el pueblo el titular de la soberanía política y que, en ejercicio de esta soberanía, elige a sus representantes –en las democracias indirectas– para que ejerzan el poder político. Estos representantes, además, son elegidos por los ciudadanos para aplicar medidas políticas determinadas, lo cual a su vez implica que haya existido un amplio debate sobre la naturaleza de las políticas a aplicar –libertad de expresión– entre grupos políticos organizados –libertad de asociación– que han tenido la oportunidad de expresarse y reunirse públicamente –derecho de reunión.

42. Por su parte, la vigencia de los derechos y libertades mencionados requiere un orden jurídico e institucional en el que las leyes se antepongan a la voluntad de los gobernantes y en el que exista un control de unas instituciones sobre otras con el objeto de preservar la pureza de la expresión de la voluntad popular –estado de derecho.

43. En numerosas oportunidades se ha referido la Comisión a diversos aspectos vinculados con el ejercicio de los derechos políticos en el marco de la democracia representativa y en sus relaciones con los otros derechos fundamentales de la persona humana. Tales pronunciamientos no sólo nunca han sido atacados por ninguno de los Estados miembros de la Organización, sino que la propia Asamblea General, recogiendo las recomendaciones y observaciones de la Comisión, ha reafirmado en numerosas ocasiones la necesidad de celebrar elecciones auténticas y libres, estableciendo un lazo directo entre este mecanismo electoral y el sistema de democracia representativa al cual los instrumentos básicos de la Organización la consideran como la base de la solidaridad continental y como el sistema que mejor protege los derechos humanos.

44. En suma, el ejercicio de los derechos políticos es un elemento esencial del régimen de democracia representativa, lo cual supone, además, la vigencia de otros derechos humanos; la tutela de esos derechos civiles y políticos, en el marco de la democracia representativa, implica también la existencia de un control institucional de los actos que ejercen los poderes del Estado, así como la supremacía de la ley.

45. Siendo la voluntad popular la base de la autoridad del poder público, en los términos de la Declaración Universal, resulta coherente que el método de designación de las autoridades del Estado se realice a través de elecciones. Tanto la Declaración Universal como la Declaración Americana, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos coinciden en que las elecciones deben poseer ciertas características específicas: deben ser auténticas (genuinas para la Declaración Americana), periódicas, universales y ejecutarse de manera tal que preserven la libertad en la expresión de voluntad del elector.

46. Teniendo en cuenta las características de las alegaciones contenidas en los casos bajo examen, la exposición que sigue sólo se referirá a la característica de "autenticidad" que deben revestir las elecciones por considerar que las otras características no son de aplicación directa en estos casos. Por ello, a continuación se efectuará un análisis de la autenticidad de las elecciones, tal como ello resulta de pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con situaciones específicas.

Autenticidad de las elecciones

47. El acto de elegir a esos representantes debe ser "auténtico", en el sentido que dispone la Convención Americana, lo cual significa que debe existir una correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección. En sentido negativo, esta característica implica la ausencia de coerciones que distorsionen la voluntad de los ciudadanos.

48. Los diversos pronunciamientos que al respecto ha formulado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y que se presentan a continuación, permiten considerar que la autenticidad de las elecciones abarca dos categorías diferentes de fenómenos: por un lado, los referidos a las condiciones generales en que el proceso electoral se desarrolla y, por otro lado, aquellos fenómenos vinculados con el sistema legal e institucional que organiza las elecciones y que ejecuta las acciones propias del acto electoral, es decir, aquello relacionado de manera directa e inmediata con la emisión del voto.

Condiciones generales del proceso electoral

49. En lo que se refiere a las *condiciones generales* en que se desarrolla la competencia electoral, de las situaciones concretas consideradas por la Comisión se deduce que ellas deben conducir a que las diferentes agrupaciones políticas participen en el proceso electoral en condiciones equivalentes, es decir, que todas cuenten con condiciones básicas similares para el desarrollo de su campaña. En términos negativos, esta característica implica la ausencia de coerciones directas o de ventajas indebidas para uno de los participantes en la contienda electoral. Algunos textos elaborados por la Comisión Interamericana al respecto se exponen a continuación.

50. Así, en el Informe Anual 1982-1983, la Comisión indica que las elecciones municipales celebradas en Haití en 1983 "se efectuaron en un ambiente de inseguridad y temor por la virtual vigencia del estado de sitio, la carencia de garantías individuales y mientras los principales líderes de la oposición se encontraban presos o en el exilio ..." (página 27). En lo relativo a Nicaragua, en ese mismo Informe Anual, la Comisión, al relevar la aprobación de la ley de partidos políticos el 17 de agosto de 1983, consideró que ella debía complementarse con una ley electoral "que establezca las condiciones y circunstancias para efectuar elecciones libres, secretas e informadas dentro de un plazo breve, a las cuales tengan acceso todos los sectores políticos de Nicaragua" (página 28).

51. También en el Informe Anual 1982-1983, al referirse a las elecciones celebradas en Paraguay, la Comisión expresó que el estado de sitio vigente durante toda la campaña electoral, sumado a la vigencia de leyes de carácter represivo "determinaron que todo el proceso electoral se haya desarrollado en un ambiente de restricciones a las libertades públicas, de temor e inseguridad y mientras los líderes de la oposición... eran perseguidos y encarcelados o expulsados del país" (página 28).

52. También en el Informe Anual 1983-1984 la Comisión considera las condiciones generales en que se llevan a cabo los procesos electorales, señalando con respecto a Nicaragua que:

...la Comisión ha podido constatar que durante el proceso electoral actualmente en curso el Frente Sandinista de Liberación Nacional ha utilizado profusamente todos los recursos que pone a su disposición el poder del Estado con el que cuenta, lo cual lo coloca en una posición de ventaja respecto a los otros contendores. En este orden, el denunciado hostigamiento de dirigentes políticos y sindicales constituye un método inaceptable. En este sentido, estima la CIDH que sería muy positivo que el Gobierno de Nicaragua agote todos los recursos a su disposición a fin de lograr que en las próximas elecciones participen quienes representan las distintas opciones políticas, en la más absoluta igualdad de condiciones (página 119).

53. También en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile de 1985, la Comisión Interamericana, al enunciar las críticas formuladas al desarrollo del plebiscito a que se sometió la Constitución de 1980 afirmó lo siguiente:

La Comisión no se encuentra en condiciones de referirse a las irregularidades específicas que fueran denunciadas respecto al acto electoral. Ello no le impide, sin embargo, formarse un juicio acerca de las circunstancias previas al mismo y considerar que la carencia de Registro Electoral, la vigencia del estado de emergencia, la inactividad de los partidos políticos, las desventajas prácticas de los sectores de oposición en el acceso a los medios de comunicación y la ausencia de alternativas viables al rechazo de la propuesta del Gobierno, son todos elementos que afectan gravemente la credibilidad de ese procedimiento (página 297).

54. En las conclusiones del capítulo referido al ejercicio de los derechos políticos del Informe sobre Chile citado, la Comisión Interamericana, al referirse tanto a la consulta electoral de 1978 como al plebiscito de 1980 expresó que en ambas ocasiones se dieron:

...restricciones derivadas de la vigencia de estados de excepción constitucional los cuales han tenido un negativo impacto en la vigencia de otros derechos humanos asociados al ejercicio de los derechos políticos como son el derecho a la libertad de expresión y de opinión, el derecho de asociación, el derecho de reunión y el derecho a la libertad personal. También ha podido observar la Comisión que

durante la celebración de esos actos se encontraban proscritos o disueltos los partidos políticos y que un grupo significativo de chilenos se encontraba impedido de regresar al país. La Comisión ha podido constatar, asimismo, que durante dichos actos el Gobierno utilizó todos los recursos a su disposición colocando a los opositores en clara desventaja. A juicio de la Comisión, estas graves restricciones vulneran el principio del pluralismo que es propio de un régimen de democracia representativa; también afectan la libertad y la autenticidad que son características fundamentales de todo acto en el cual se ejercite el sufragio. Todos estos elementos arrojan fundadas dudas sobre la credibilidad de ambos procedimientos (página 308).

55. En su Informe Anual 1986-1987, también refiriéndose a Chile y a los antecedentes analizados en su Informe de 1985, se indicó que:

También a la luz de las experiencias anteriores y de acuerdo con lo dispuesto por las normas sobre derechos humanos, la Comisión debe señalar que el ejercicio del derecho a voto debe insertarse en un contexto que favorezca la autenticidad de la consulta electoral y en las cuales se garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, tal como reza el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Comisión espera, por tanto, que en este importante periodo que se inicia se contribuya a crear un ambiente propicio para que la ciudadanía adopte tan importantes decisiones. En este sentido, resultaría de gran utilidad que los actores políticos, acogiendo los requerimientos de la gran mayoría de los chilenos, evitaran a toda costa el uso de la violencia y de la proscripción, tal como ha sido repetidamente solicitado por importantes sectores de la sociedad chilena. A juicio de la Comisión resulta imprescindible quebrar el círculo vicioso generado por el binomio proscripción-violencia que amenaza con desvirtuar el conjunto del quehacer político chileno.

A juicio de la Comisión, igualmente, también resulta de fundamental importancia que durante el periodo previo a la consulta a realizarse las diversas posiciones cuenten con todas las garantías y los medios para que sus mensajes puedan ser expresados y correctamente transmitidos a los electores. Es por ello que la Comisión estima positivos los pasos adoptados por el Gobierno para permitir que importantes dirigentes opositores hayan podido reincorporarse a la vida nacional después de largo exilio (página 239).

56. En lo que toca a Paraguay, la Comisión Interamericana señaló, en su Informe sobre la situación de los derechos humanos en ese país de 1987, las deficientes condiciones en que se llevan a cabo los procesos electorales, al poner de manifiesto que:

Debe tenerse en cuenta, además, que los procesos electorales se han llevado a cabo bajo la vigencia del estado de sitio el cual sólo ha sido levantado por veinticuatro horas el día en que se celebraban las elecciones. Las numerosas restricciones a la acción de políticos opositores que se han derivado de esta situación han sido también invocadas para justificar la abstención electoral. Entre esas restricciones deben mencionarse las vinculadas con los arrestos y hostigamientos a políticos opositores y con las restricciones a la celebración de reuniones públicas y mítines partidarios que quedan prohibidos durante la vigencia del estado de sitio, disposiciones que no se han aplicado, sin embargo, cuando se ha tratado de actos del Partido oficial.

A esas restricciones se ha sumado el control directo o indirecto de los medios de comunicación de masas por parte de miembros del Partido Colorado o allegados al Presidente de la República, tal como fuera presentado en el Capítulo V de este Informe. Debe reiterarse, al respecto, que la sola información política sobre actividades de los partidos políticos de oposición fue motivo para la adopción de numerosas medidas represivas contra el diario ABC Color y la Radio andutí (páginas 106-107).

57. En lo referente a Chile, en su Informe Anual 1987-1988, la Comisión Interamericana consideró que el ejercicio maduro y razonado del derecho a voto a ser ejercido con motivo del plebiscito de 1988 exigía un conjunto de condiciones que estuvieran en vigencia por un periodo suficientemente largo en la etapa previa al acto electoral mencionado. Tales condiciones eran el levantamiento de los estados de excepción, un número suficiente de electores inscritos, acceso equitativo de las distintas posiciones políticas a los medios de comunicación social y ausencia de cualquier forma de presión sobre los electores (página 306).

58. Luego de constatar la existencia de las dos primeras condiciones, la Comisión analiza la situación en los medios de comunicación para señalar que:

La exposición realizada permite extraer la conclusión de que el acceso a los medios de comunicación, durante el periodo que cubre el presente Informe Anual y con referencia a la campaña plebiscitaria, se ha caracterizado por una desproporcionada presencia del Gobierno, el cual ha empleado los recursos a su disposición para promover mensajes e imágenes que favorecen su posición en la próxima consulta. A ello deben sumarse las numerosas restricciones, legales y de hecho, que han pesado sobre los órganos independientes de expresión y sobre los periodistas y dirigentes políticos. Debe señalarse, asimismo, que la autorización para que se lleven a cabo programas de carácter político constituye un avance que, sin embargo, no consigue compensar el desigual acceso a los medios de comunicación derivado de las circunstancias expuestas (páginas 307-308).

59. En lo referido a la ausencia de presiones sobre los electores chilenos durante el plebiscito de 1988, señala la Comisión, siempre en su Informe Anual mencionado, "la existencia de una amplia gama de recursos empleados por el Gobierno, cuyo efecto es el de imprimir una dirección favorable a sus políticas a las reacciones de la ciudadanía. Entre tales recursos, unos se originan en normas legales y otros son el resultado de prácticas realizadas al amparo de la falta de controles existentes para las acciones gubernamentales" (página 308).

60. Al respecto señala la Comisión tres tipos de fenómenos: la campaña de intimidación resultante de las declaraciones oficiales sobre los efectos de un triunfo de la oposición, las funciones desempeñadas por los alcaldes y las amenazas y acciones contra dirigentes opositores originadas en grupos no identificados pero que en ocasiones han sido vinculados a las fuerzas de seguridad (página 308).

61. En su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá, de 1989, respecto al proceso electoral que condujo a las elecciones del 7 de mayo de 1989, la Comisión manifestaba que

Las condiciones generales en que el proceso se desarrollaba ... estaba seriamente afectado a favor de la coalición oficialista y en contra de la oposición, debido a la carencia de libertad de expresión, a las graves restricciones al derecho a la libertad personal de los opositores, a serias violaciones al derecho a la libertad de reunión y a la intimidación de opositores y presiones contra los electores para

apoyar a los candidatos oficialistas, tanto por parte de altos funcionarios gubernamentales como por parte de oficiales de las Fuerzas de Defensa (página 54).

Organización del proceso de emisión del voto

62. El otro aspecto vinculado con la autenticidad de las elecciones lo constituye la *organización del proceso electoral* y la realización de la votación misma. También al respecto han existido numerosos pronunciamientos de la Comisión Interamericana en relación con situaciones específicas analizadas en sus informes anuales o especiales. Se presentan a continuación algunos textos demostrativos con el objeto de extraer los elementos principales que de ellos resultan.

63. Así, en el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador de 1978, luego de analizar el ejercicio de los derechos políticos la Comisión extrae la siguiente conclusión:

Existe un generalizado escepticismo por parte de la ciudadanía en relación con el derecho de sufragio y de participación en el Gobierno. En particular, los partidos políticos de oposición llegan, a este respecto, hasta la desconfianza en la posibilidad de tener elecciones libres y puras, no sólo a la luz de las experiencias durante el desarrollo de recientes elecciones, sino también de la estructura del sistema electoral y de los obstáculos que encuentran los partidos para organizarse en el interior del país. Por todo esto, la Comisión estima que los derechos electorales no son eficaces en las presentes circunstancias.

64. En vista de ello, la Comisión recomienda al Gobierno de El Salvador en ese Informe "Reformar el sistema electoral, reorganizando especialmente el Consejo Central de Elecciones con el fin de que en él haya una equitativa representación de los partidos políticos y se logre establecer la confianza en el sistema" (página 153).

65. En el Séptimo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Cuba, de 1983, la Comisión considera que uno de los elementos que incide en la escasa participación política de la población en los asuntos sustantivos se deriva de los mecanismos electorales y del control que sobre ellos ejercen el Gobierno y el Partido

Comunista de Cuba. Luego de analizar las principales características del sistema electoral cubano, señala como un elemento "contraproducente" la preponderancia de ese partido político cuyos directivos intervienen "de manera decisiva en la operación de los mecanismos de selección de candidatos a ocupar puestos de carácter electivo" (páginas 44, 45 y 48).

66. También se refiere la Comisión al sistema legal e institucional encargado de la organización de las elecciones en el Informe especial sobre Paraguay de 1987, cuando, al referirse a los procesos electorales que han tenido lugar en ese país, analiza los efectos de la representación proporcional vigente en ese momento cuando sus disposiciones eran aplicadas al Estatuto Electoral (Ley 886/81). De acuerdo con tales disposiciones, los dos tercios de los miembros de las juntas municipales y de las juntas electorales quedan constituidas por miembros del partido de Gobierno, siendo éstos los organismos encargados de organizar las elecciones. Ello condujo a la Comisión a considerar que:

El sistema instituido a través del Estatuto Electoral ... desnaturaliza gravemente el proceso electoral pues entrega a un partido no sólo la mayoría absoluta de los órganos legislativos, sino también de los órganos encargados de organizar el proceso electoral. Este sistema carece, por tanto, de los necesarios controles institucionales que permiten garantizar la pureza de los actos electorales (página 106).

67. En el Informe Anual 1986-1987, la Comisión se refiere al proceso electoral en curso en Chile en ese momento, presentando las disposiciones de la Ley de los Registros Electorales cuyo objeto era organizar el procedimiento de inscripción de los electores e instituir el servicio electoral. La Comisión pone de relevancia las críticas formuladas en ese momento sobre aspectos de ejecución práctica derivados de las disposiciones de esa ley (página 236).

68. En el mismo Informe Anual, la Comisión examina extensamente la crisis suscitada en Haití a raíz del enfrentamiento entre el Consejo Electoral Provisional y el Consejo Nacional de Gobierno, lo cual en gran medida es atribuido a la pugna por controlar el proceso electoral en sus aspectos operativos (páginas 258 a 263). Este as-

pecto es retomado en detalle en el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití de 1988.

69. En el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá de 1989, señala la Comisión que "el sistema legal e institucional vinculado a la organización del acto electoral no ofrecía garantías de una actuación imparcial de los órganos encargados de ejecutar las acciones vinculadas al mismo" (página 54).

70. De acuerdo con la exposición realizada de los pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre situaciones específicas relacionadas con la autenticidad de las elecciones, puede considerarse que las condiciones generales en que se desarrolla el proceso electoral deben estar orientadas a conceder a todas las agrupaciones que participan en él una situación equivalente.

71. La ausencia de coerciones que esto implica ha llevado a la Comisión a tener en cuenta de manera especial la vigencia de estados de excepción que restrinjan el ejercicio de los derechos civiles asociados al ejercicio de los derechos políticos. Este recurso coloca a disposición de las autoridades instrumentos de control muy importantes sobre los opositores a través de restricciones en derechos tales como la libertad de expresión, la libertad de reunión, el derecho de residencia y tránsito, y el derecho a la libertad personal y a las garantías judiciales.

72. En lo que respecta al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, la Comisión ha considerado de manera especial la forma en que un gobierno puede hacer uso de los recursos que le brinda el poder tanto para transmitir mensajes que le son favorables como para restringir la posibilidad de que sus opositores emitan los suyos. Al respecto la Comisión ha analizado las disposiciones legales que regulan el ejercicio de este derecho y la práctica con relación a él, estudiando las restricciones tanto directas como indirectas que pueden emplearse por parte de las autoridades contra los opositores.

73. En referencia a la libertad de reunión, la experiencia de la Comisión la ha llevado a observar las restricciones que se derivan para este derecho de la vigencia de estados de excepción o de otras restricciones legales (autorizaciones policiales, por ejemplo) o del

empleo de controles indirectos como puede ser la participación compulsiva de empleados públicos en las manifestaciones.

74. Un elemento de especial importancia en lo referido a las condiciones generales en que se desarrollan procesos electorales lo constituye la acción de grupos vinculados informalmente a uno de los partidos participantes –generalmente el partido de gobierno– que, a través de actos de violencia, tienden a intimidar a quienes se oponen a ellos. La Comisión se ha referido en numerosas oportunidades a tales situaciones cuyo efecto es desvirtuar las condiciones básicas de igualdad en que debe desarrollarse el proceso electoral.

75. En lo que toca a los elementos específicos de la organización del proceso electoral, la Comisión se ha referido a las leyes que lo regulan con el objeto de determinar si esas leyes garantizan tanto la adecuada emisión del voto como su recuento correcto, enfatizando las facultades concedidas a los organismos encargados de ejecutar las acciones propias del proceso electoral y de controlar tanto esa ejecución como sus resultados. El sistema institucional, por tanto, ha sido un objeto de observación atenta por parte de la Comisión.

76. El objeto de esta observación ha sido detectar la eventual manipulación del proceso a favor de quienes controlan las instituciones (generalmente el gobierno, un partido político o las fuerzas militares), determinar quiénes deciden sobre la validez del voto (composición de los organismos electorales) y cómo se controlan sus decisiones (órganos de apelación).

77. En este sentido, la Comisión ha realizado observaciones sobre aspectos de operación práctica como han sido los registros electorales y las condiciones para inscribirse en ellos; la conformación de las mesas electorales; la composición del tribunal electoral y sus facultades; y la existencia de boletas electorales comprensibles y carentes de influencia sobre el elector.

78. Como puede observarse, la autenticidad de las elecciones ha sido objeto de numerosos y frecuentes pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ellos han incluido referencias a las condiciones generales en que se ha desarrollado la consulta electoral vinculadas con la situación de igualdad en que en ella participan las diferentes agrupaciones políticas; también

los pronunciamientos de la CIDH se han referido a la organización del procedimiento empleado para la emisión del voto y con el control de sus resultados, tanto en sus aspectos legales como institucionales. La actividad de la Comisión Interamericana al respecto ha tenido por objeto obtener elementos de juicio que permitan evaluar la adecuación de la voluntad popular con los resultados finales de la consulta electoral puesto que a ello se refiere la "auténticidad" de las elecciones a que se refieren los instrumentos jurídicos tanto universales como regionales de derechos humanos. Al hacerlo, la Comisión ha actuado en ejercicio de las funciones y competencia que le asigna la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aspecto que se considera en el punto siguiente.

Competencia de la Comisión

79. La Comisión considera que es competente para examinar los casos materia de las reclamaciones y para adoptar la decisión que, conforme a la Convención, su Estatuto y su Reglamento, estime pertinente (Art. 44 de la Convención), ya que los derechos políticos, como ya fuera presentado, se encuentran entre los protegidos por la Convención (Art. 23), al igual que lo están en el Art. 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, que también ha sido ratificado por México el 23 de marzo de 1981. Esto concede a la Comisión competencia en razón de la materia.

80. Debe señalarse que el artículo 23 consta de dos partes: el inciso 1, letras *a*, *b* y *c* que enuncian la naturaleza de los derechos protegidos y el inciso 2 que establece las razones en que puede fundamentarse la reglamentación de los derechos políticos, aspecto que debe ser considerado en conjunto con el artículo 29 de la Convención según el cual los Estados, al reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso 1 del Art. 23, no pueden "limitarlos en mayor medida" que la prevista en la Convención.

81. La Comisión considera que el acto de ratificar la Convención Americana supone aceptar la obligación no sólo de respetar la vigencia de los derechos y libertades en ella reconocidos, sino también de garantizar la existencia y el ejercicio de todos ellos. Son estos elementos de los derechos políticos presentados en el punto 5 de este

documento los que el Estado se compromete no sólo a respetar sino "a garantizar su pleno y libre ejercicio", según el artículo 1.1 de la Convención. Cabe señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Sentencia del 29 de julio de 1988 en el caso de Velázquez Rodríguez, ha considerado que la disposición contenida en el artículo 1.1 de la Convención:

es fundamental para determinar si una violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte. En efecto, dicho artículo pone a cargo de los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y de garantía, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención (párrafo 164).

82. Según la Corte, "esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos". De allí la obligación consignada en el artículo 2 de la Convención de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos tales derechos y libertades. Por lo tanto, esta disposición conlleva la obligación del Estado Parte de adaptar su legislación interna cuando ella adoleciera de defectos que impidieran o dificultara la plena vigencia de los derechos reconocidos por la Convención y, en este caso específico, los derechos protegidos por el artículo 23.

83. Los órganos competentes para "conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención" son, al tenor del artículo 33 de ésta, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con los Estados que han aceptado expresamente su jurisdicción. La Comisión, por su parte, tiene las funciones y atribuciones que le asigna el artículo 41

de la Convención, en su tarea “de promover la observancia y defensa de los derechos humanos”.

84. México contrajo el compromiso de respeto y garantía del ejercicio de los derechos consignados en la Convención a través de la ratificación de la misma el día 3 de abril de 1982 y, con respecto al ejercicio de los derechos políticos, sólo realizó la reserva referida al derecho al voto y a la asociación con fines políticos de los Ministros de los cultos, de conformidad con la disposición del artículo 130 de la Constitución del Estado. Al asumir las obligaciones derivadas de la Convención, también aceptó que la Comisión Interamericana ejerciera las funciones y atribuciones que la Convención le confiere; ninguna reserva o limitación consta al respecto en los instrumentos de depósito de la ratificación.

85. Con respecto a la nueva interpretación del Gobierno de México contenido en las Observaciones al Informe de la Comisión y referido a la diferencia entre el derecho del votar y ser elegido, como derecho de exigibilidad inmediata, y la autenticidad de las elecciones como derecho de logro progresivo, debe señalarse que en el caso del artículo 23.1.b. de la Convención, el derecho de los ciudadanos a votar y ser elegidos implica de manera necesaria el método o condición para que tal derecho cobre realidad: la elección, cuyas características explicita la norma indicada. El derecho abstracto a votar y ser elegido para tener vigencia práctica implica un acto electoral, de allí que la Convención califique las características de las elecciones.

86. Desde el punto de vista jurídico se pueden realizar varias observaciones. En primer lugar, debe señalarse que esta división interpretativa entre derechos individuales de exigibilidad inmediata –derecho a votar y ser elegido– y derechos colectivos de exigibilidad progresiva –elecciones con características determinadas– para tener vigencia en los casos bajo consideración hubiera exigido a México plantear en alguna oportunidad esta forma de interpretar el artículo, expresando inequívocamente tal diferencia.

87. No existe ninguna referencia a tal distinción en el Anteproyecto de Observaciones del Gobierno de México al Proyecto de Convención (véanse Actas y Documentos de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, 1969, páginas 99

y siguientes). Tampoco tal interpretación puede ser encontrada en las Actas, en las cuales consta, por el contrario, que la formulación actual del artículo 23.1.b fue aprobada con el voto favorable de la muy calificada delegación que México enviara a dicha Conferencia (véase página 257 del citado documento). No consta ninguna declaración interpretativa en tal sentido durante la firma por parte de México de la Convención y tampoco durante la ratificación de este instrumento.

88. Desde el punto de vista normativo, la estructura del artículo 23.1.b incorpora elementos operativos imprescindibles para que el derecho reconocido tenga vigencia práctica. En efecto, la sola mención al derecho a votar y ser elegido sin referencia a las elecciones caracterizadas de manera precisa, no pasaría de ser una declamación inocua. Si no se considerara la norma en su integridad, la interpretación ahora argumentada por el Gobierno de México conduciría a una simple supresión del goce y ejercicio de los derechos políticos. Con ello, México estaría vulnerando el artículo 29.a (Normas de Interpretación) de la Convención.

89. Las Observaciones contienen también el argumento de que "la necesidad de que las elecciones sean auténticas impone al Estado una obligación de hacer: la de lograr progresivamente, de acuerdo con las circunstancias y condiciones de cada país, que sea garantizada la libre expresión de voluntad de los electores". Este argumento dejaría libradas "a las circunstancias y condiciones de cada país" la vigencia de los derechos inalienables de la persona humana, dejando en precario la totalidad del ordenamiento jurídico.

90. Con respecto al argumento contenido en las Observaciones del Gobierno de México respecto a la naturaleza violatoria del principio de no intervención de un pronunciamiento de la Comisión con respecto a procesos electorales a partir de quejas individuales, debe reiterarse aquí que, en virtud de la firma y ratificación de la Convención por parte de México, el Estado mexicano ha accedido a que ciertos aspectos de su jurisdicción interna sean objeto de pronunciamiento por parte de los órganos instituidos para la protección de los derechos y garantías reconocidos por la Convención. Si este es un fenómeno que se produce cuando un Estado firma cualquier instrumento inter-

nacional, más lo es aún cuando se trata de un tratado que reconoce los derechos inalienables de la persona humana, que son anteriores y superiores a los del Estado.

91. El principio de no intervención, por otra parte, es una norma de conducta que regula las acciones de los Estados o de grupos de Estados, tal como establece el artículo 18 de la Carta de la Organización. Todos los antecedentes normativos elaborados en el Sistema Interamericano (Séptima Conferencia Internacional Americana, Montevideo 1933 y Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, Buenos Aires 1936, Protocolo Adicional Relativo a la No intervención) adoptan esa perspectiva. El Comité Jurídico Interamericano, en su "Proyecto de Instrumento" sobre casos de violaciones al principio de no intervención (1972), indica que al elaborarlo empleó como uno de los criterios fundamentales el que "sólo los Estados pueden ser sujetos potenciales de intervención".

92. Debe señalarse, además, que la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos adoptó en 1972, durante su Segundo Periodo de Sesiones, una Resolución titulada "Fortalecimiento de los Principios de no Intervención y Autodeterminación de los Pueblos y Medidas para Garantizar su Observancia". En ella, se reafirma el concepto de que sólo los Estados son los sujetos de la intervención. Resulta importante transcribir el siguiente párrafo de tal Resolución: "Todo Estado debe respetar el derecho de libre determinación e independencia de los pueblos y naciones, el cual ha de ejercerse sin trabas ni presiones extrañas y con absoluto respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales."

93. El principio de no intervención, por tanto, es adecuadamente vinculado con el derecho de los pueblos a la libre determinación e independencia, principio que, en su ejecución, debe estar adecuadamente armonizado con los derechos humanos y las libertades fundamentales. Esta importante interrelación de principios de derecho internacional se formaliza normativamente en el artículo 16 de la Carta de la Organización que reza: "Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal".

94. Según esta norma, el derecho del Estado al libre desenvolvimiento de su vida interna tiene como contrapartida la obligación de respetar los derechos de la persona humana. Y en el orden jurídico interamericano, tales derechos se encuentran formalmente reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La correcta interpretación del principio de no intervención, por tanto, está referida a la protección del derecho de los Estados a la libre determinación, siempre que ella se ejerza de conformidad con el respeto de los derechos de la persona humana.

95. De lo anterior cabe concluir que la Comisión, con base en los instrumentos normativos que la regulan, está facultada para examinar y evaluar en qué medida la legislación interna de los Estados Partes garantiza o protege los derechos estipulados en la Convención y su adecuado ejercicio y, naturalmente, entre éstos, los derechos políticos. Igualmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos está facultada para verificar, con relación a estos derechos, si la realización de elecciones periódicas, auténticas, con sufragio universal, igual y secreto, se producen en un marco de garantías necesarias para que los resultados representen la voluntad popular, incluida la posibilidad de que los electores puedan, si fuere el caso, recurrir efectivamente contra un proceso electoral que consideran viciado, defectuoso e irregular o que desconoce o puede desconocer el "derecho de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

96. Se entiende fuera de toda duda que, a la luz del derecho internacional general y en los términos de la Convención, que es un tratado multilateral, la Comisión Interamericana tiene jurisdicción para admitir y examinar quejas o reclamaciones sobre materias que afectan a los derechos protegidos por la Convención (Art. 44). Sin embargo, en vista de que el Gobierno de México ha puesto en tela de juicio dicha jurisdicción, en sus observaciones a la denuncia que originó el caso N° 9828, se considera importante hacer las siguientes consideraciones:

- i. La Convención de Viena (1969) sobre el Derecho de los Tratados establece, en aplicación de la norma de derecho internacional *Pacta*

Sunt Servanda, que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.

ii. En concepto de la Comisión puede distinguirse en este precepto, la proposición de que el tratado tenga fuerza obligatoria no significa que el mismo establezca una norma que señale obligaciones y derechos para las partes contratantes. En consecuencia el tratado tiene la calidad de aplicar y al mismo tiempo de crear el derecho. Tiene el carácter de aplicación, porque cuando se celebra un tratado se aplica la norma de derecho internacional general *pacta sunt servanda* y tiene la función de creación, porque establece obligaciones y derechos que antes del tratado no existían, las cuales comienzan a nacer a raíz del tratado y su entrada en vigor para cada una de las Partes.

iii. De lo anterior se desprende, con toda claridad, que cada Estado Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos contrajo, al ratificar o adherir al Pacto, la obligación de reconocer la competencia y jurisdicción de los medios de protección que el propio Pacto establece para “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”, entre cuyos medios de protección es la CIDH uno de ellos.

iv. Se desprende también del contexto de esta obligación el deber de no hacer o actuar negativamente respecto de la aplicación del tratado, o sea, lo que la Comisión de Derecho Internacional definió en términos de que “toda parte debe abstenerse de ejecutar actos encaminados a frustrar el objeto y el fin del tratado” (Informe de la CDI: OEA/Ser.Q/II.11 (A), CJI-18 (A), pp. 44-45.) que, como lo expresa la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al referirse al objeto y fin de la Convención Americana, “no son el intercambio recíproco de derechos entre un número limitado de Estados, sino la protección de los derechos de todos los seres humanos en América, independientemente de su nacionalidad” (Opinión Consultiva sobre Efectos de las Reservas –OC-2/82, p. 43).

v. Se concluye, además, de conformidad con la Convención de Viena (Art. 29), que la Convención Americana es aplicable en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos pues “un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo” (Convención de Viena, doc. CJI-18, cit. p. 14). De suerte que las disposiciones de la Convención rigen en todos los Estados de la Unión mexicana en calidad de “ley suprema de toda la Unión”, al tenor del Art. 133 de la Constitución de México, pues México ratificó la Convención Americana sin enmiendas o interpre-

taciones aplicables a esta materia, por lo cual rige lo previsto por el artículo 28 referido a la cláusula federal.

vi. La cuestión pertinente a la protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano está regulada, por decisión de los propios gobiernos de los Estados miembros de la OEA, que aprobaron y han puesto en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre los cuales se encuentra el Gobierno de México, por medio de una *fuente formal* del derecho internacional como lo es la Convención, para los Estados Partes en la misma.

97. En tal virtud se considera de todo derecho que los asuntos atinentes a esta materia no están actualmente reservados, en forma exclusiva, a la jurisdicción de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, máxime los que han ratificado la Convención.

98. De lo expuesto hasta aquí resulta que México, al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se comprometió a respetar y garantizar el ejercicio de los derechos políticos contemplado en el artículo 23 de la misma, lo cual incluye el derecho a votar en elecciones auténticas, y a adoptar la legislación que condujera a tal fin, en los términos del artículo 2. También se comprometió a proporcionar un recurso efectivo para que las personas que consideraran afectado el ejercicio de tales derechos, en los términos del artículo 25 de la Convención y a garantizar el derecho de toda persona a ser oída por juez o tribunal competente, independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones. A fin de determinar la adecuación de la conducta del Gobierno de México con las obligaciones contraídas bajo la Convención Americana, ese Gobierno ha aceptado también que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronuncie sistemáticamente sobre la situación de los derechos políticos en otros países en ejercicio de las atribuciones que ese instrumento internacional le confiere, sin que nunca antes haya cuestionado tal competencia.

Materia de las quejas

99. En los términos desarrollados en este documento, las tres denuncias sostienen que las elecciones celebradas no fueron auténticas

pues no representaron adecuadamente la voluntad popular. En cuanto a las alegaciones específicas, la Comisión ha decidido no referirse a las situaciones de hecho denunciadas en estos casos pues algunas de ellas hubiesen implicado una presencia de la Comisión en la campaña electoral y en el momento de las elecciones. A ello debe sumarse que la Comisión no había estado realizando un seguimiento exhaustivo de la situación en México, lo cual sí había ocurrido en los casos en que la Comisión se ha pronunciado sobre procesos electorales, habiendo incluso realizado visitas de inspección a algunos de los países aludidos. Con ello, la Comisión no acepta ni niega la veracidad de los hechos denunciados. Esto precluye la posibilidad de que la Comisión realice observaciones sobre el mandato de las autoridades resultantes de los actos electorales considerados, lo cual tampoco es la intención de los reclamantes según han manifestado a la Comisión.

100. En cuanto a los recursos y garantías internas en México la cuestión es si la legislación interna de México dispone de los medios adecuados o de un recurso sencillo y rápido o de "cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, independientes e imparciales" que amparen a quienes recurran contra "actos que violen sus derechos fundamentales", como son los derechos políticos. La Comisión ha podido apreciar que un recurso con tales características no existe en México.

101. De acuerdo con lo anterior y en aplicación de lo dispuesto en el Art. 41, letra *b* de la Convención, que le atribuye la facultad de formular recomendaciones, y teniendo en cuenta además lo dispuesto en el Art. 2 de la Convención, la Comisión estima oportuno hacer presente al Gobierno de México su deber de adoptar disposiciones de derecho interno, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, ya sean medidas legislativas o de otro carácter, que sean necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que la Convención reconoce.

102. La Comisión debe hacer presente al Gobierno de México en esta oportunidad que debe cumplir a cabalidad con la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos políticos y a la

protección judicial, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1.1 de la Convención Americana. En este sentido, la Comisión debe señalar que ha sido informada sobre la existencia de un activo proceso de reforma de la legislación electoral. La Comisión espera que tales reformas conduzcan a la adopción de normas que protejan adecuadamente el ejercicio de los derechos políticos y a instituir un recurso efectivo y rápido para la protección de los mismos. La Comisión se pone a disposición del Gobierno de México para cooperar con él en todo aquello que conduzca a lograr los fines mencionados, tal como lo ha hecho en el pasado con otros gobiernos. Asimismo, la Comisión solicita al Gobierno de México que le remita la información referida al proceso de reformas electorales en curso, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 43 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

CASO (10.180) PAN “LEY ELECTORAL DE NUEVO LEÓN”

<i>Estado de la República en que se cometió la presunta violación</i>	Nuevo León
<i>Fecha en que se cometió la presunta violación</i>	27 de mayo de 1987
<i>Autoridad presuntamente responsable</i>	Congreso del Estado de Nuevo León
<i>Resumen de los hechos</i>	En mayo de 1987, el Congreso del Estado de Nuevo León aprobó una ley electoral, la cual no cumple con el compromiso de adecuar la legislación interna a los requerimientos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que dicha ley vulnera el ejercicio de los derechos políticos reconocidos por el artículo 23 de la Convención Americana y priva a los ciudadanos del Estado de Nuevo León de contar con un recurso sencillo, rápido o efectivo

	ante tribunales independientes e imparciales para determinar sus derechos políticos
<i>Fecha en que se presentó la petición</i>	23 de octubre de 1987
<i>Peticionarios</i>	Eduardo Arias Aparicio, Luis Santos de la Garza, María Teresa García de Madero y Miguel Gómez Guerrero (Diputados del Estado de Nuevo León)
<i>Fecha de admisibilidad y fondo</i>	22 de febrero de 1991 (Informe No. 8/91)
<i>Derechos alegados</i>	Convención Americana sobre Derechos Humanos Obligación de respetar los derechos (artículo 1.1) Deber de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2) Derecho a las garantías judiciales (artículo 8) Derechos políticos (artículo 23) Derecho a la protección judicial (artículo 25)
<i>Derechos declarados por la CIDH violados</i>	Convención Americana sobre Derechos Humanos Obligación de respetar los derechos (artículo 1) Deber de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2) Derecho a las garantías judiciales (artículo 8) Derechos políticos (artículo 23) Derecho a la protección judicial (artículo 25)
<i>Temas tratados</i>	
<i>Eje temático</i>	Derechos políticos
<i>Informe sobre admisibilidad y fondo</i>	Requisitos formales sobre admisibilidad (par. 35) Otros aspectos (par. 36)

Competencia de la CIDH (par. 37)
Obligación de respetar los derechos (par. 38-40)
Cláusula federal (par. 40-44)
Juicio de amparo (par. 45-48)
Carencia de sustento en argumentos (par. 49, 50)
Adecuación a la CADH (par. 51)
Conclusiones (par. 52, 53)

Informe sobre admisibilidad y fondo

Consideraciones sobre la admisibilidad

35. La denuncia presentada reúne los requisitos formales de admisibilidad exigidos por la Convención Americana y el Reglamento de la Comisión. Se trata de un caso que no está pendiente ante otro organismo internacional y no es la reproducción de otro caso sometido a consideración de la Comisión. También debe tenerse presente que el procedimiento de presentación de las posiciones se encuentra concluido.

36. En lo relativo a los otros aspectos de la admisibilidad de la denuncia, el Gobierno de México ha alegado que no procede por tres razones: incompetencia de la Comisión, salvaguarda contenida en el Artículo 28.2 de la Convención (Cláusula Federal) y falta de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna. La posición del Gobierno que niega la competencia de la Comisión como la admisibilidad del caso impide que pueda aplicarse el procedimiento de solución amistosa contemplado en la Convención Americana.

37. En lo relativo a la competencia de la Comisión Interamericana para pronunciarse sobre asuntos que se refieran al ejercicio de los derechos políticos en el curso de procesos electorales, ella ha fijado ya su posición en el Informe elaborado a partir de los Casos No. 9768, 9780 y 9828 de México, aprobado por Resolución No. 01/90 del 17 de mayo de 1990. En tal Informe la Comisión, luego de examinar las normas jurídicas que regulan su jurisdicción y las normas de derecho internacional general aplicables, reafirmaba su competencia por estimar que:

México, al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometió a respetar y garantizar el ejercicio de los derechos políticos contemplado en el Artículo 23 de la misma, lo cual incluye el derecho a votar en elecciones auténticas, y a adoptar la legislación que condujera a tal fin, en los términos del Artículo 2. ... A fin de determinar la adecuación del Gobierno de México con las obligaciones contraídas bajo la Convención Americana, ese Gobierno ha aceptado también que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronuncie sistemáticamente sobre la situación de los derechos políticos en otros países en ejercicio de las atribuciones que ese instrumento internacional le confiere, sin que nunca antes haya cuestionado tal competencia.

Consideraciones sobre el fondo

38. En el caso bajo examen, por lo tanto, el Estado de México, al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos asumió las obligaciones de garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos por ella, contenida en su Artículo 1, y de adoptar disposiciones de derecho interno "para hacer efectivos tales derechos y libertades", establecidas en el Artículo 2, las cuales tienen aplicación, en este Caso No. 10.180 al ejercicio de los derechos políticos reconocidos en el Artículo 23, así como a la necesidad de contar con un recurso efectivo ante tribunales competentes, independientes e imparciales, en los términos de los Artículos 8 y 25 de la Convención.

39. Resulta pertinente recordar en esta oportunidad nuevamente que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia del 29 de julio de 1988 en el caso Velásquez Rodríguez, consideró que la obligación de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos contenida en el Artículo 1.1. de la Convención Americana "implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos". Tal como señalara la propia Comisión Interamericana en el Informe elabor-

rado a partir de los Casos No. 9768, 9780 y 9828, tal razonamiento sustenta:

la obligación consignada en el Artículo 2 de la Convención de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos tales derechos y libertades. Por lo tanto, esta disposición conlleva la obligación del Estado Parte de adaptar su legislación interna cuando ella adoleciera de defectos que impidieran o dificultaran la plena vigencia de los derechos reconocidos por la Convención y, en este caso específico, los derechos protegidos por el Artículo 23.

40. Estas obligaciones contenidas en los dos primeros Artículos de la Convención Americana son los que imponen al Gobierno de México la exigencia de "tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes (de las entidades componentes de la Federación) puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención", en los términos del Artículo 28.2. Tal como se desprende del trámite seguido por el Caso No. 10.180, el Gobierno de México no ha comunicado que haya "adoptado de inmediato" ninguna medida en cumplimiento de obligación que le impone el Artículo 28.2. de la Convención. Antes bien, el Gobierno de México afirma que en virtud de la expresión "conforme a su constitución y sus leyes" "el Gobierno nacional no ... está obligado ... en virtud de la salvaguarda incluida en el párrafo 2 del Artículo 28 del Pacto de San José a tomar medida alguna para que las autoridades competentes del Estado de Nuevo León, adopten o modifiquen, en un sentido o en otro, la legislación que éstas deseen y que constituye su régimen interior".

41. Estima la Comisión que el Artículo 28.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconociendo y respetando cada sistema federal en particular, requiere que el gobierno central adopte las medidas que permitirán a las autoridades de las entidades componentes de la Federación lograr "el cumplimiento de esta Convención". Esta norma permite a los estados partes organizados en un régimen federal asegurar el total cumplimiento de la convención en el marco de su sistema federal. Aducir que

los derechos reconocidos en ella recién tendrán validez si los estados de la federación adoptan la legislación pertinente, conduciría a relevar al gobierno central de sus obligaciones bajo la Convención y podría dejar a las personas privadas de protección internacional. Tal interpretación, además, iría en contra de lo dispuesto por el Artículo 29.a. de la Convención según el cual "Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados Partes... suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención..."

42. La posición del Gobierno de México resulta en toda forma incongruente con la responsabilidad asumida por el Estado mexicano al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuyo trámite estos asuntos debieron haber sido analizados en la etapa previa a la firma y ratificación de este instrumento. La Comisión no alberga dudas de que tal examen sobre la congruencia de las disposiciones constitucionales con las normas de la Convención fue realizado pues el propio Gobierno de México, ya en su Anteproyecto de Observaciones al Proyecto de Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos –26 de septiembre de 1969– indicó que "no podrá otorgar su apoyo a disposición alguna que resultare incompatible con el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Se desprende de las Actas y Documentos de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos que la Delegación de México no realizó ninguna objeción al texto del actual Artículo 28 de la Convención y, por tanto, tal incompatibilidad no existe.

43. Estima la Comisión Interamericana que las normas de la Convención Americana y su aplicación a los Estados integrantes de la Federación, se rigen en este caso, además, por lo dispuesto por el Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual establece que:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con

aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

44. Esta disposición constitucional es, precisamente, el instrumento constitucional que concede al Gobierno de la Unión la facultad para adoptar las medidas aludidas en el Artículo 28.2. de la Convención Americana y lo autoriza para efectuar el consiguiente control del cumplimiento de tales disposiciones.

45. El Gobierno de México alega, además, que este caso es inadmisible pues los reclamantes no acudieron a los tribunales judiciales mexicanos a fin de ejercitar el juicio de amparo contemplado en el Artículo 103 de la Constitución Política, acción procedente por haberse violado la garantía individual contenida en el principio de legalidad consagrado por el Artículo 14 de la Constitución y que, al referirse a los "derechos" en general, incluye los derechos políticos.

46. La Comisión Interamericana considera satisfactoriamente probado por parte de los reclamantes que en el sistema mexicano no procede el juicio de amparo cuando se trata de derechos políticos. Tanto la Tesis No. 128 invocada por éstos como la Tesis No. 127 citada por el Gobierno indican claramente que los derechos políticos no son susceptibles de protección por este medio, pues en el caso de este último, el lenguaje empleado ("Aun cuando se trate de derechos políticos...") está revelando la inaplicabilidad mencionada. La Comisión encuentra convincente también las pruebas proporcionadas por los reclamantes, referidas a sentencias de febrero y marzo de 1989 rechazando recursos de amparo en materia de derechos políticos, siendo procedente recordar que ellas han sido adoptadas en virtud de jurisprudencia pacífica en ese sentido desde la Ejecutoria dictada el 16 de diciembre de 1918 en el amparo en revisión promovido por los vecinos de Villa García, Nuevo León. La Comisión también ha tomado conocimiento de diversas obras académicas que analizan la institución del amparo en México y ha encontrado coincidencia en señalar que ella no protege el ejercicio de los derechos políticos por

ser derechos del ciudadano, ya que el juicio de amparo está reservado a la violación de las garantías individuales (véase Ignacio Burgoa, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1977, pp. 453-456).

47. La Comisión Interamericana ha tenido en consideración, igualmente, lo dispuesto por el Artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su parágrafo II dispone que la sentencia recaída en el juicio de amparo "será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare". Esta disposición, retomada en la Ley de Amparo, sustenta la posición de los reclamantes respecto a la improcedencia del juicio de amparo en este caso.

48. La solución planteada por el Gobierno de México tendiente a lograr la aplicación del juicio de amparo en materia política basándose en la violación de la garantía individual derivada del principio de legalidad contenido en el Artículo 14 de la Constitución constituye, al parecer, una interpretación novedosa pues el Gobierno de México no aporta información sobre la aplicación exitosa a casos concretos. La Comisión debe señalar que el recurso así planteado dista de ser el recurso sencillo, rápido y efectivo para proteger los derechos políticos en los términos del Artículo 25 de la Convención Americana. En este sentido, al juicio de la Comisión, el Gobierno de México no ha demostrado de manera adecuada en este caso que exista en el ordenamiento legal mexicano un recurso como el previsto por el Artículo 25 de la Convención respecto a los derechos políticos.

49. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera, luego del análisis efectuado, que carecen de sustento los argumentos esgrimidos por el Gobierno de México referidos a la inadmisibilidad del presente caso.

50. La Comisión considera, asimismo, que los argumentos vertidos en las observaciones del Gobierno de México al Informe aprobado provisionalmente carecen de valor probatorio como para modificar la esencia de las conclusiones a las que la Comisión arribara en el mencionado Informe.

51. La Comisión debe señalar al respecto que es facultad del Estado determinar la naturaleza y modalidades que deben asumir tanto los organismos electorales como aquellos encargados de adoptar decisiones respecto a los reclamos que se presenten en materia electoral, siempre y cuando tales organismos, en sí mismos y en relación con el sistema en el que operan, garanticen el ejercicio de los derechos políticos a través de la independencia e imparcialidad con que desempeñen sus funciones. Estos son los elementos que, a juicio de la Comisión Interamericana, debe contener la legislación en materia de derechos políticos a fin de que se adecue a las obligaciones contraídas por México bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En el caso bajo examen, la Comisión Interamericana encuentra atendibles las observaciones formuladas por los reclamantes al respecto.

Conclusiones

52. De conformidad con el análisis realizado en el presente caso, la Comisión Interamericana ha llegado a la conclusión que el mismo es admisible y que el Gobierno de México debe cumplir con su obligación de adecuar la legislación interna de ese país a fin de que ella garantice de manera efectiva el ejercicio de los derechos políticos, reconocidos en el Artículo 23 de la Convención Americana, y brinde un recurso sencillo, rápido y efectivo, de conformidad con el Artículo 25 de la Convención, ante tribunales imparciales e independientes, según el Artículo 8 de la Convención, ante los cuales los afectados puedan hacer valer sus derechos, desarrollando las posibilidades de un recurso judicial.

53. De allí que la Comisión considere que en el Caso No. 10.180 la Ley Electoral de Nuevo León no cumple a cabalidad con la protección efectiva del ejercicio de los derechos políticos ni brinda un recurso sencillo, rápido y efectivo ante tribunales independientes e imparciales y por ello debe ser adecuada a los requerimientos de la Convención Americana. El Gobierno de México, de conformidad con los Artículos 2 y 28.2 de la Convención debe adoptar de inmediato las medidas tendientes a lograr tal adecuación.

CASO (10.957) LUIS SÁNCHEZ AGUILAR “PARTIDO SOCIALDEMÓCRATA”

Estado de la República en que se cometió la presunta violación

Distrito Federal

Fecha en que se cometió la presunta violación

9 de febrero de 1992

Autoridad presuntamente responsable

Instituto Federal Electoral

Resumen de los hechos

El ingeniero Luis Sánchez Aguilar, Presidente del Partido Socialdemócrata (PSD), presentó la denuncia por considerar que las autoridades electorales le negaron injustamente el registro condicional para participar como partido político en las elecciones de 1991, toda vez que cumplía con los requisitos legales exigidos para la obtención de su registro y rechazaron el recurso de apelación interpuesto contra la decisión que lo negó

Fecha en que se presentó la petición

11 de julio de 1991

Peticionario

Luis Sánchez Aguilar

Fecha de inadmisibilidad

28 de septiembre de 1992
(Informe No. 27/92)

Derecho alegado

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Derecho a la protección judicial
(artículo 25)

Temas tratados

Derechos políticos

Eje temático

Requisitos sobre admisibilidad

(par. 10)

Informe sobre inadmisibilidad

Agotamiento de recursos internos
(par. 11)

Notificación personal (par. 12, 13)

Falta de excepción al agotamiento
de los recursos internos (par. 14-16)

Conclusiones (par. 17)

Informe sobre inadmisibilidad

Consideraciones sobre la inadmisibilidad

10. La presentación reúne los requisitos del Artículo 32 del Reglamento de la Comisión, habiéndose agotado a su respecto el procedimiento previsto en el Artículo 34 del mismo cuerpo normativo.

11. En su respuesta del 17 de enero de 1992 el Gobierno no se opone a la admisibilidad de la petición fundado en la falta de agotamiento de los recursos internos, razón por la cual la Comisión se pronunciará, en primer término, acerca de esta cuestión expresamente planteada.

12. La Comisión, para efectos de determinar la interpretación de las normas en conflicto, estima necesario tener en cuenta la naturaleza de la notificación personal y de la publicación en el *Diario Oficial*, según ha sido reconocido por la doctrina internacional. Al respecto, el Gobierno de México, en su nota de 17 de enero de 1992, expresó: "la notificación personal tiene por propósito hacer del conocimiento del interesado el sentido y contenido de la resolución, mientras que la publicación se encamina a hacer del dominio público, del conocimiento de terceros, el sentido de la resolución (...)".

En este sentido se orienta la doctrina del derecho procesal moderno, que estima que la notificación personal tiene por objeto, fundamentalmente, comunicar al interesado acerca de una decisión que le afecta directamente, mientras que la publicación persigue la finalidad de informar a la opinión en general acerca de una decisión que ha sido adoptada y tiene efectos *erga omnes*.

La Comisión estima que el sentido de la comunicación personal está diseñado, precisamente, para permitir al afectado por una resolución o acto administrativo, la impugnación de la decisión; a la vez que su publicación busca informar al público en general del resultado de un asunto sometido a su consideración. Esto último obedece al carácter de derecho público que reviste el derecho procesal electoral, ya que en su esencia misma está involucrado el interés general, y por razones de seguridad jurídica, las decisiones de los órganos electorales deben ser del conocimiento de la ciudadanía, a través de su publicación, por el medio que la ley estime pertinente.

La interpretación del Gobierno de México se adecua, pues, a los principios generales del derecho procesal, y, en consecuencia, la Comisión comparte esta apreciación.

13. Existe un punto estrictamente objetivo, sea cual fuere la interpretación que se acoja: si el término empezaba a correr a partir de la notificación personal, y ésta estuvo constituida por la comunicación hecha al PSD el 23 de enero, el plazo se iniciaba el 24 y vencía el 26 de enero, según sostiene el Gobierno. Si, al contrario, el término se iniciaba a partir de la publicación en el *Diario Oficial*, según afirma el peticionario, y esta publicación se dio el 31 de enero, entonces el plazo legal válido para la interposición del recurso empezaría el 1 de febrero y se extendería hasta el 3 del mismo mes. En este orden de ideas, la Comisión desea resaltar que el recurso fue interpuesto por el peticionario el día 28 de enero de 1992, cuando, así se adopte una u otra interpretación, no existía término legal alguno pendiente. Ello indica que, el recurso fue, en cualquier caso, presentado fuera de tiempo. Pero, esa misma presentación, efectuada antes de la publicación del decisorio, autoriza a presumir que ni el propio reclamante considera a ésta –la publicación– como el hito iniciador del plazo para interponer el recurso de apelación.

14. La Comisión considera entonces, al menos en principio, que el recurso fue presentado vencido el término para hacerlo y, por tanto, devino inadmisible. Asimismo, el reclamante no adujo ninguna de las causales previstas en el Artículo 46.2 de la Convención para excepcionarse de su presentación.

15. Recordando su doctrina, y en desarrollo de la aplicación analógica de sus anteriores decisiones, la Comisión considera oportuno señalar que en su Resolución No. 29/89, relativa al caso 10.198 (Nicaragua) –en el cual el peticionario presentó un recurso de apelación que fue rechazado por haber sido presentado fuera del plazo–, opinó que, por tal razón “no procede considerar el contenido de un documento que no fue incorporado a las actuaciones judiciales”.*

16. Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, la Comisión estima que no procede pronunciarse acerca de otras causales de inadmisibilidad ni sobre el fondo del asunto.

* Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1989-1990, p. 99.

Conclusiones

17. Por todo lo expuesto, la Comisión decide:

- a) Declarar inadmisible la petición presentada por el Ing. Luis Sánchez Aguilar, según lo previsto en el artículo 47.a de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por las razones expresadas en el numeral anterior.
- b) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos no entrará a pronunciarse sobre el fondo del asunto, y, en consecuencia, no procede a calificar la validez de las razones esgrimidas por el reclamante al denunciar que le fue injustamente negado el Registro Condicional solicitado, por las razones expresadas en el numeral anterior.

(*) El peticionario, ingeniero Luis Sánchez Aguilar, presentó a la Comisión, mediante comunicación de 31 de diciembre de 1992, observaciones al Informe 27/92. Sin embargo, su contenido no amerita, a juicio de la CIDH, su reconsideración.

CASO (10.956) PAN “ELECCIONES EN EL ESTADO DE MÉXICO”

Estado de la República en que se cometió la violación

Estado de México

Fecha en que se cometió la violación

Entre marzo y noviembre de 1990
(sic)

Autoridades responsables

Presidente del Comité Electoral Municipal
Gobernador del Estado
Presidente de la Comisión Estatal Electoral

Resumen de los hechos

Durante el proceso electoral entre marzo y noviembre de 1990, se presentaron numerosas anomalías que determinaron la violación de los derechos políticos de los pobladores del Estado de México, específicamente del Municipio de Naucalpan de Juárez

<i>Fecha en que se presentó la petición</i>	6 de mayo de 1991
<i>Peticionario</i>	Luis Felipe Bravo Mena
<i>Fecha de admisibilidad y fondo</i>	7 de octubre de 1993 (Informe No. 14/93)
<i>Derechos alegados</i>	No se mencionaron
<i>Derechos declarados por la CIDH violados</i>	No se mencionaron
<i>Temas tratados</i>	
<i>Eje temático</i>	Derechos políticos
<i>Informe sobre admisibilidad y fondo</i>	Consideraciones sobre admisibilidad (par. 1) Competencia de la CIDH (par. 2) Obligación de respetar los derechos (par. 4, 11, 18) Elecciones (par. 5) Libre determinación y derecho soberano (par. 7, 8) Soberanía y no intervención (par. 9, 10) Artículo 23 de la CADH (par. 13, 19) Facultades de la CIDH (par. 12, 34-38) Artículo 27 de la CADH (par. 13) Democracia representativa (par. 14) No diferenciación o categoría de derechos (par. 15, 32) Deber de adoptar disposiciones de derecho interno (par. 16, 31) Facultades soberanas del Estado (par. 17) Cláusula federal (par. 18) Agotamiento de recursos internos (par. 20, 21, 39-43) Tramitación de los recursos (par. 22) Recursos adecuados y eficaces (par. 23, 24) Investigación de los hechos (par. 25)

Recurso judicial (par. 26-28)
Conformación de órganos
electorales (par. 29, 30, 33, 34)
Conclusiones (par. 44-51)

Informe sobre admisibilidad y fondo

Consideraciones sobre admisibilidad

1.¹ La petición reúne los requisitos formales de admisibilidad exigidos por la Convención Americana y el Reglamento de la Comisión. Se trata de un caso que no está pendiente ante otro organismo internacional y no es la reproducción de otro caso sometido a consideración de la Comisión. Asimismo, el trámite de la presentación de los argumentos del Gobierno y del reclamante se encuentra concluido.

Competencia de la Comisión

2. Es necesario tener en cuenta, como punto de partida indispensable para el análisis, los artículos pertinentes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que constituyen el marco legal de análisis para la Comisión. Ello implica, en primer lugar, señalar los planteamientos alegados en el caso; y en segundo término, determinar los alcances de los derechos políticos, según están concebidos en la Convención y de acuerdo con la práctica de la CIDH, y analizar la competencia de la Comisión dentro de las atribuciones a ella conferidas por la Convención.

Consideraciones sobre el fondo

3. El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce los siguientes derechos políticos:²

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

¹ Párrafos nuestros.

² En el mismo sentido se consagran los derechos políticos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XX; la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25.

- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

4. Ahora bien, a este respecto, a la luz de las disposiciones de los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;³ y teniendo en cuenta el deber de investigación, garantía y adopción de medidas en el orden interno encaminadas a la vigencia plena de los derechos humanos, derivado de lo estipulado en tales normas, la Comisión se permite citar, para evitar interpretaciones restrictivas de su competencia, lo expresado por la Corte Interamericana, al analizar estos artículos:

La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.⁴

³Artículo 1. *Obligación de Respetar los Derechos* 1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

⁴Corte I.D.H., sent. cit., párrafo 167.

5. Cabe recordar también lo señalado detalladamente por la Comisión en anteriores oportunidades,⁵ al analizar los alcances del artículo 23 de la Convención, en el sentido de que, para lograr su plena vigencia, las elecciones deben ser auténticas, universales, periódicas, y realizadas a través del voto secreto u otro método que preserve la libre expresión de voluntad del elector. No basta, pues, con una reglamentación legal sino que se requiere de una actitud positiva en su adecuada implementación, de acuerdo con los principios generalmente reconocidos, que deben regir en una democracia representativa. Lo que se le pide a la CIDH es, por otra parte, analizar si los ciudadanos que participaron en un proceso político lo hicieron en igualdad de condiciones, y si dichos procesos garantizaron la libre y genuina expresión de los electores, y por tanto, si esos hechos no violan derechos políticos.

7. El Gobierno de México afirma, por otra parte, que si bien la CIDH tiene competencia para promover la protección de los derechos políticos amparados por el artículo 23 de la Convención, ningún artículo de la misma le otorga competencia para pronunciarse sobre los procesos electorales internos de los Estados partes, ya que tales procesos se llevan a cabo en ejercicio del derecho a la libre determinación y del derecho soberano de los pueblos a darse el sistema político que más les convenga, y que su calificación compete únicamente y exclusivamente a los órganos internos legítimamente establecidos conforme a su orden constitucional.

8. El Gobierno de México señala además en su argumentación sobre la incompetencia de la CIDH, que reconoce que la Comisión puede perfectamente recibir peticiones o comunicaciones sobre supuestas violaciones a los derechos humanos que aludan a ese Gobierno, y sostiene al mismo tiempo que la Convención Americana no otorga a la Comisión capacidad de pronunciarse sobre la validez de los procesos electorales, o sobre la actuación de las autoridades en esta materia.

⁵ Informe 1/90, elaborado a partir de los casos 9768, 9780 y 9828 (Méjico); Informe Anual de la CIDH 1990-1991, Capítulo V, Sección III, "Derechos humanos, derechos políticos y democracia representativa en el sistema interamericano".

9. En relación con las alegaciones del Gobierno relativas al tema de la soberanía y la no intervención en los asuntos internos, como argumentos para desconocer o limitar la competencia de la Comisión, cabe reiterar algunos señalamientos expresos formulados en anteriores oportunidades por la propia Comisión al respecto.⁶

10. En efecto, debe partirse del hecho de que el principio de no intervención es una norma de conducta que regula las acciones de los Estados o de grupos de Estados, tal como lo establece la Carta de la Organización (en su artículo 18); y que este principio ha sido vinculado con el derecho de los pueblos a la libre determinación e independencia, "con absoluto respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales".⁷

11. La formalización normativa de estos fundamentos básicos, se ve reflejada, en un primer nivel, en el texto del artículo 16 de la Carta de la Organización, que consagra como contrapartida del derecho del Estado a su libre desenvolvimiento, el deber a su cargo de respetar los derechos de la persona humana. Y estos derechos, a su vez se encuentran reconocidos y los mecanismos y órganos de protección desarrollados, en el sistema interamericano, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

12. Entonces, la Comisión –uno de los órganos de protección–, con base en los instrumentos normativos que la regulan, está "facultada para examinar y evaluar en qué medida la legislación interna de los Estados partes garantiza o protege los derechos estipulados en la Convención y su adecuado ejercicio y, naturalmente, entre éstos, los derechos políticos. Igualmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos está facultada para verificar, con relación a estos derechos, si la realización de elecciones periódicas, auténticas, con sufragio universal, igual y secreto, se producen en un marco de garantías necesarias para que los resultados representen la voluntad popular, incluida la posibilidad de que los electores puedan, si

⁶ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1990-1991, Cap. V, Sección III, "Derechos Humanos, Derechos Políticos y Democracia Representativa en el Sistema Interamericano".

⁷ Resolución adoptada por la Asamblea General de la OEA en 1972, durante su segundo periodo ordinario de sesiones, titulada "Fortalecimiento de los Principios de No Intervención y Autodeterminación de los Pueblos y Medidas para Garantizar su Observancia".

fuere el caso, recurrir efectivamente contra un proceso electoral que consideren viciado, defectuoso e irregular o que desconoce o puede desconocer el "derecho de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".⁸

13. En este orden de ideas, la Convención Americana, como se señaló, se refiere en su artículo 23 a las elecciones, a través de las cuales se expresa la voluntad del pueblo, las que deben ser auténticas, universales, periódicas, y realizarse a través de voto secreto u otro método que preserve la libre expresión de la voluntad del elector. De tal importancia para el normal desarrollo de las sociedades es la vigencia de estos derechos, que el artículo 27 de la Convención no autoriza la suspensión de su ejercicio bajo ninguna circunstancia.

14. Ahora bien, la estrecha relación existente entre la democracia representativa como forma de organización del Estado y el ejercicio de los derechos políticos así definidos, supone a su vez la vigencia de otros derechos fundamentales:

el concepto de democracia representativa se asienta sobre el principio de que es el pueblo el titular de la soberanía política y que, en ejercicio de esta soberanía, elige a sus representantes –en las democracias indirectas– para que ejerzan el poder político. Estos representantes, además, son elegidos por los ciudadanos para aplicar medidas políticas determinadas, lo cual a su vez implica que haya existido un amplio debate sobre la naturaleza de las políticas a aplicar –libertad de expresión– entre grupos políticos organizados –libertad de asociación– que han tenido la oportunidad de expresarse y reunirse públicamente –derecho de reunión. Por su parte, la vigencia de los derechos y libertades mencionados requiere un orden jurídico e institucional en el que las leyes se antepongan a la voluntad de los gobernantes y en el que exista un control de unas instituciones sobre otras con el objeto de expresar la pureza de la expresión de la voluntad popular –estado de derecho.⁹

15. La Comisión considera que el acto de ratificar la Convención Americana supone la obligación, no sólo de respetar la vigencia

⁸ Informe 01/90, antes citado, párrafo 95.

⁹ Informes CIDH citados.

de los derechos en ella reconocidos, sino también de garantizar la existencia y el ejercicio de todos ellos, sin jerarquización o diferenciación alguna, toda vez que constituyen un cuerpo integral y son interdependientes entre sí, por lo que resultaría inocuo, e incluso atentaría contra el artículo 29 de la Convención,¹⁰ pretender establecer diferencias o categorías donde no existen, o darles una interpretación literal que limite su alcance. Tal como señaló la Comisión en su Informe 1/90, "En efecto, la sola mención al derecho a votar y ser elegido sin referencia a las elecciones caracterizadas de manera precisa, no pasaría de ser una declamación inocua".

16. De lo anterior se deriva, además, la obligación a cargo de los Estados, contenida en el artículo 2 de la Convención, en el sentido de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos los derechos y libertades consagrados en la Convención.

17. Manifiesta el Gobierno, finalmente, que el proceso electoral que se impugna fue llevado a cabo en ejercicio de las facultades soberanas en materia local, que corresponden a los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de México, en razón que de acuerdo con el pacto federal del Estado mexicano, se trata de facultades que las entidades federativas que lo componen poseen y se reservan, en forma exclusiva, para legislar, organizar y reglamentar el ejercicio de los derechos políticos de sus ciudadanos. Y concluye que las autoridades encargadas de la organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral impugnado, gozan de facultades gubernamentales de carácter soberano y exclusivo, toda vez que se abocan a materializar e instrumentar el ejercicio de los derechos, prerrogativas y oportunidades políticas a que se refiere el artículo 41 de la Constitución de la República.

¹⁰ Artículo 29. Normas de Interpretación. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de Gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

18. Al respecto, y de conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, la Comisión debe reiterar que la Convención Americana es aplicable en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, pues "un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo". Esto está corroborado por el hecho de que México no formuló reservas ni enmienda alguna al ratificar la Convención, luego es plenamente aplicable lo prescrito en el artículo 28.1 y 2, según el cual:

Artículo 28. Cláusula Federal

1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el Gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.

2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el Gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.

19. Como una síntesis de los planteamientos expresados hasta acá por la Comisión, puede concluirse que México, al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no sólo reconoció la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para pronunciarse, sino, fundamentalmente, se comprometió a respetar y garantizar el ejercicio de los derechos políticos contemplado en el artículo 23 de la misma, lo cual incluye el derecho a votar en elecciones que cumplan con los requisitos mínimos para la vigencia plena de estos derechos; y a adoptar la legislación que conduzca a tal fin, en los términos del artículo 2.

Recursos internos contra decisiones electorales

20. Según la denuncia, no existe la imparcialidad que garantice un debido proceso a las reclamaciones por razones electorales, pro-

duciéndose de esta forma la situación prevista en el artículo 46.2.a de la Convención, según el cual no es aplicable el requisito del previo agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna cuando no exista el debido proceso legal para la protección de los derechos que se alegan violados.

21. En esencia, sobre dos aspectos se centra la argumentación relativa al uso de los recursos internos: en primer término (tanto en general, como frente a las autoridades electorales en particular), el aspecto de la consecución y valoración del acervo probatorio, y la cuestión relativa a la integración del expediente ante el Tribunal Estatal, con las implicaciones que en materia probatoria tiene este hecho, estrechamente vinculada a la existencia o no de un recurso sencillo, rápido y efectivo; y en segundo lugar, el aspecto relativo a la conformación de los organismos encargados de velar por la transparencia del proceso electoral. A ellos se referirá a continuación la Comisión, teniendo presente el marco prescrito por los artículos 2, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

22. En primer lugar, en relación con el aspecto probatorio y con la eficacia misma de los recursos como consecuencia del concepto y valoración de las pruebas, la Comisión considera que la tramitación de los recursos, según han sido concebidos por la legislación electoral vigente y aplicable al caso, así como la argumentación planteada por el Gobierno de México al respecto, revisten un carácter en extremo formalista, lo cual puede conducir a la ausencia de resultados, o incluso de investigaciones de las situaciones denunciadas, si se hace primar este criterio de lo procedimental sobre lo sustantivo.

23. En efecto, si bien no puede desconocerse la importancia y la necesidad de la existencia de normas legales que determinen las reglas de procedimiento, no es menos importante que éstas permitan el logro efectivo de resultados, a fin de que los recursos sean adecuados y eficaces. De otro modo, se desnaturalizaría su carácter y no se cumpliría con el objetivo para el cual fueron establecidos.

24. Cabe recordar –en particular teniendo presente lo expresado por esta Comisión en relación con el juicio de amparo para derechos

políticos–,¹¹ lo expresado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando señaló, en cuanto a los requisitos que deben tener los recursos internos, lo siguiente:

Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si, en un caso específico, el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Así lo indica el principio de que la norma está encaminada a producir un efecto y no puede interpretarse en el sentido de que no produzca ninguno o su resultado sea manifiestamente absurdo o irrazonable (...).¹²

El recurso debe ser, además, eficaz, es decir, capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido (...).¹³

25. Estima la comisión que el deber de investigación a cargo del Estado, va, en consecuencia, más allá de la tramitación simbólica de los recursos, lo que implica una conducta positiva en el ordenamiento y práctica de las diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos denunciados. En efecto, habida cuenta de que las normas electorales hacen parte del derecho público, el Estado cuenta con facultades de investigación autónomas, con base en las cuales está habilitado, no sólo para exigir a las partes la aportación de pruebas, sino para asumir la iniciativa en la obtención de las mismas. En relación con este deber, expresó la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

El Estado está, por otra parte, obligado a investigar toda situación en que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención (...).¹⁴

En ciertas circunstancias puede resultar difícil la investigación de hechos que atenten contra derechos de la persona. La de investigar

¹¹ Informe No. 8/91, Caso 10.180, 22 de febrero de 1991. Publicado en el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991.

¹² Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, No. 4; párrafo 64.

¹³ Corte I.D.H., sent. cit., párrafo 66.

¹⁴ Corte I.D.H., sent. cit., párrafo 176.

es, como la de prevenir, una obligación de medio o comportamiento que no es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Sin embargo, debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad.¹⁵

26. El artículo 25 de la Convención Americana, que consagra el derecho de las personas a un recurso sencillo, rápido y efectivo contra actos violatorios de sus derechos, impone también un deber a cargo del Estado, de garantía de efectividad y cumplimiento de los recursos existentes. Prescribe el mencionado artículo:

Artículo 25. Protección Judicial.

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

27. Así pues, tanto en lo relativo a los recursos propios de la jurisdicción electoral como respecto al juicio de amparo, es necesario reiterar la importancia de que éstos constituyan una garantía real en favor de las personas, ya que la Convención así lo establece, y que México, al ratificarla, "se comprometió a proporcionar un recurso

¹⁵Corte I.D.H., sent. cit., párrafo 177.

efectivo para las personas que consideraran afectado el ejercicio de tales derechos, en los términos del artículo 25 de la Convención, y a garantizar el derecho de toda persona a ser oída por juez o tribunal competente, independiente e imparcial para la determinación de sus derechos y obligaciones".¹⁶

28. Concretamente en relación con el juicio de amparo, la Comisión observa que éste podría ser un instrumento idóneo para la protección de los derechos políticos, pero ello requeriría de la clarificación expresa e inequívoca de su procedencia; y de la declaración de que los efectos de una sentencia producida como consecuencia de un juicio de esta naturaleza, tendría efectos *erga omnes*, y no sólo en favor de quien inició el proceso. Este, sin embargo, no necesariamente puede ser el recurso sencillo, rápido y eficaz requerido, por lo que corresponderá, ciertamente, a las autoridades de México la determinación, de acuerdo con las obligaciones adquiridas por su país al ratificar la Convención, y con su legislación interna, adecuar la normatividad a las exigencias impuestas por sus compromisos internacionales, de obligatorio cumplimiento en el país.

La conformación de los órganos electorales

29. En cuanto a la conformación de los organismos electorales se refiere, la Comisión debe reiterar su planteamiento en el sentido de señalar que la facultad del Estado de determinar la naturaleza y modalidades que deben asumir estos organismos, implica que éstos, en sí mismos y en relación con el sistema en el que operan, garanticen el ejercicio de los derechos políticos a través de la real independencia e imparcialidad con que desempeñan sus funciones. Y ello sólo es posible mediante la participación equitativa de todos los sectores de la vida política mexicana, lo cual exige una representatividad real, en condiciones de igualdad y equilibrio frente a los representantes del Gobierno que integran tales entidades.

30. La Comisión debe observar que, obviamente, el modo de integración de los organismos electorales, no constituye, en sí mismo, una violación a la Convención Americana, pero es claro que si

¹⁶ Informe 1/90, párrafo 98.

en éstos no existe un equilibrio que garantice la independencia e imparcialidad de los órganos, mal puede hablarse de una correcta aplicación de las leyes o de una valoración objetiva de las diferentes circunstancias puestas a su consideración. Es en este sentido que se requiere ajustar los organismos, según las preferencias de forma que cada Estado tenga, o los modelos que deseé utilizar, pero siempre manteniendo unos parámetros de equidad –inspirados en los principios de la democracia representativa–, que permitan la participación de todos los sectores involucrados en la vida política de las naciones.

*Observaciones adicionales del gobierno de México,
formuladas como respuesta al informe 7/93.*

Consideraciones de la Comisión

31. El Gobierno de México, al formular sus observaciones al Informe 7/93, señala que la denuncia se refiere concreta y específicamente a las elecciones realizadas en 1990 en el Estado de México, cuyo sistema, agrega, fue reformado "con el objeto de hacerlo más efectivo y transparente". Para la Comisión es tan claro como lo es para el Gobierno, que el caso tuvo su origen en las elecciones mencionadas, lo que no obsta para que ésta, en uso de sus atribuciones, formule recomendaciones "a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos en el marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos" (artículo 41.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos).

32. Es sobre este punto del concepto de los derechos políticos que parece haber un problema de interpretación por parte del Gobierno, conflicto ocasionado probablemente en la categorización que existe en el derecho interno mexicano a ese respecto. Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su más reciente opinión consultiva, esclareció definitivamente esta cuestión cuando señaló que "La Corte no encuentra razón alguna (...) para distinguir los derechos señalados (artículos 23 –derechos políticos–, 24 –igualdad ante la ley–, y 25 –protección judicial) de los restantes enumerados

en la Convención. Ésta no establece una jerarquía de los derechos protegidos por ella".¹⁷

33. El Gobierno desarrolla buena parte de sus observaciones refiriéndose en detalle a las reformas y adiciones al ordenamiento electoral del Estado de México, publicadas el 4 de febrero de 1993, y en virtud de las cuales, a juicio del Gobierno, "ya no subsisten los motivos de la petición", ya que éstas se diseñaron "precisamente para reforzar la autenticidad, igualdad y transparencia de los procesos comiciales". Las reformas a las que hace referencia el Gobierno de México tienen que ver con los siguientes temas: organismos electorales, financiamiento y padrón electoral, casillas, secciones y jornadas electorales, y sustanciación de recursos.

34. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos espera que la reforma de la Ley electoral del Estado de México, permita efectivamente, como lo dicen las propias autoridades de ese país, una mayor "autenticidad, igualdad y transparencia" en los actuales y futuros procesos electorales, y confía en que las recomendaciones que esta Comisión ha venido formulando desde tiempo atrás a las autoridades mexicanas, se vean plasmadas, en la letra y en el espíritu, en estas reformas. Ello sin embargo, no obsta para que siga conociendo del presente caso, ya que la vulneración a los derechos consagrados en la Convención se configuró con anterioridad a la ley vigente y no necesaria y únicamente en razón de su existencia, por lo cual, aunque la legislación haya sido reformada, hecho que ciertamente se registra con satisfacción por la Comisión Interamericana, la Comisión emitirá sus conclusiones finales. De hecho, su competencia para pronunciarse sobre las leyes internas está determinada, según expresó la Corte,¹⁸ así: "En el trámite de las comunicaciones individuales es indispensable que se alegue que ha habido una violación de la Convención por parte de un Estado. Es este un presupuesto de admisibilidad (artículo 47.b) y las facultades de la

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993. "Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Artículos 41, 42, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)"; solicitada por los Gobiernos de la República Argentina y de la República Oriental del Uruguay. Párrafo 22.

¹⁸ Corte I.D.H., Opinión OC-13/93 citada. Párrafo 34.

Comisión están dadas para determinar que esa violación efectivamente existe. En ese orden de ideas y respecto de normas legales, le corresponde dictaminar si violan la Convención. En efecto, frente a los órganos internacionales de aplicación de la Convención, una norma interna no puede tener tratamiento distinto al de mero hecho. En esto no existe diferencia entre la responsabilidad de un Estado derivada de violaciones a la Convención a través de un precepto interno y el tratamiento que en el derecho internacional general reciben las disposiciones internas violatorias de otras obligaciones internacionales.”

35. Respecto al tema de la admisibilidad, el Gobierno mexicano, en sus observaciones, manifiesta que no coincide con la práctica de la Comisión reflejada en este caso “(...) de amalgamar *ipso facto* el examen de la admisibilidad y el fondo sin dar previo aviso de ello a ambas partes interesadas”.

36. No es claro para la Comisión qué quiere decir el Gobierno al utilizar la expresión “amalgamar *ipso facto*”, pero si su preocupación radica, como parece sugerir el texto, en la falta de previo aviso a las partes interesadas, la Comisión se ve en la necesidad de recordar que el trámite del presente caso, iniciado desde el 17 de octubre de 1991, es del conocimiento del Gobierno y del reclamante, y consta de un voluminoso y denso expediente, en el que están consagradas las apreciaciones de cada una de las partes, en relación, tanto con el fondo del asunto, como de su admisibilidad desde el punto de vista formal. Baste repasar la amplia documentación y argumentos sobre la presunta incompetencia de la Comisión, la no configuración de hechos violatorios de la Convención, etcétera, que se desarrollan a lo largo del presente Informe, y que le sirven de base al mismo. Ningún elemento nuevo que pueda derivar en un menoscabo del derecho de defensa de alguna de las partes, o del debido proceso, pueden ocasionarse por este Informe, cuya versión confidencial fue, precisamente, objeto de comentarios por parte del Gobierno. La Corte Interamericana aclara la cuestión de la necesidad de señalar expresamente la admisibilidad, remitiéndose a su propia jurisprudencia, cuando expresa: “La Convención determina cuáles son los requisitos que debe reunir una petición o comunicación para ser admitida

por la Comisión (artículo 46); igualmente determina los casos de inadmisibilidad (artículo 47) la que, incluso, puede declararse después de iniciado el trámite (artículo 48.1.c). En cuanto a la forma en que la Comisión debe declarar la inadmisibilidad, la Corte ya señaló que ésta exige un acto expreso, lo cual no es necesario para la admisión (Caso Velásquez Rodríguez Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C, No. 1 pár. 40; Caso Fai-rén Garbi y Solís Corrales, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C, No. 2, párr. 45 y Caso Godínez Cruz, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C, No. 3, pár. 43).¹⁹

37. Siempre según sus observaciones al Informe 7/93, el Gobierno de México estima que éste "se aproxima más a una opinión consultiva no solicitada que a un informe sobre un caso individual". Y agrega, refiriéndose a la competencia de la Comisión, que sus "facultades están sujetas a un marco jurídico preciso y no son omnímodas ni absolutas, ni comprenden el derecho colectivo de los pueblos a la libre determinación político-electoral". A este respecto, la Comisión se permite citar los apartes más relevantes de la opinión consultiva OC 13/93 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en julio de 1993, según los cuales: "Son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y específicamente la Convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, omitiendo dictar las normas a que está obligado por el artículo 2. También, por supuesto, dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención. Si esas normas se han adoptado de acuerdo con el ordenamiento jurídico interno o contra él, es indiferente para estos efectos." Y agregó la Corte que "En estas circunstancias, no debe existir ninguna duda de que la Comisión tiene a ese respecto las mismas facultades que tendría frente a cualquier otro tipo de violación y podría expresarse en las mismas oportunidades en que puede hacerlo en los demás casos. Dicho de otro modo, el hecho de que se trate de «leyes internas» y de que éstas hayan sido «adoptadas

¹⁹ Corte I.D.H., Opinión OC-13/93 citada. Párrafo 40.

das de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución», nada significa si mediante ellas se violan cualesquiera de los derechos o libertades protegidos. Las atribuciones de la Comisión en este sentido no están de manera alguna restringidas por la forma como la Convención es violada.²⁰

38. Sobre esta base, la Comisión no estima necesario detenerse nuevamente en el análisis de estas apreciaciones, que ya han sido objeto de examen, en ésta y en anteriores oportunidades, y que no ameritan una reconsideración. La posición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es clara a este respecto, y la Convención le otorga el marco legal dentro del cual ha venido actuando y lo seguirá haciendo. Sus funciones están más allá de los intereses particulares de un determinado Estado, y en virtud de la naturaleza, fin y características propias del derecho internacional de los derechos humanos, seguirá desarrollando su tarea de protección, promoción y defensa de las garantías fundamentales de las personas, inspirada en los principios que rigen su funcionamiento.

39. El Gobierno de México, que considera como inadmisible la petición que dio origen al trámite del presente caso, llega a varias conclusiones respecto al tema del agotamiento de los recursos internos, según las cuales:

1. Son, según el Gobierno, "principios generalmente reconocidos del derecho internacional relativos al agotamiento de recursos internos", los siguientes:

- Los tribunales internos se presumen, como regla general, independientes e imparciales;
- Si el derecho interno está abierto a interpretación, deben agotarse todos los recursos potenciales;
- No se configura una denegación de justicia si la ausencia de resultados inmediatos es imputable al reclamante;
- El reclamante debe esgrimir todos los argumentos y pruebas esenciales a su caso;
- La eficacia e idoneidad de un recurso interno se vinculan a su capacidad para reparar en relación al reclamante, mas no a sus alcances con respecto a terceros; y

²⁰ Corte I.D.H. Opinión OC-13/93 citada. Párrafos 26 y 27.

-La determinación de la procedencia de un recurso corresponde, exclusivamente, a los tribunales nacionales competentes, dentro del marco del sistema jurídico interno.

40. Los planteamientos del Gobierno de México, calificados como "principios", en sus conclusiones, son perfectamente válidos, lo que no los hace necesariamente aplicables ni relacionados por vínculo alguno de causalidad con el presente caso, ni con las consideraciones emitidas por la Comisión al pronunciarse respecto al mismo. La naturaleza de los derechos políticos, y la consagración de los recursos contemplados en la legislación mexicana, han sido objeto de análisis por parte de la CIDH, y sus conclusiones no varían por el hecho de que se dé el tratamiento de derecho individual al que por su esencia no lo es, o se acuda a interesantes elucubraciones de derecho comparado para demostrar la similitud entre el régimen mexicano y el de otros del Continente. Ciertamente, no están en discusión varios de los aspectos planteados por el Gobierno a este respecto, precisamente en tanto en cuanto no guardan una relación directa con el objeto del presente Informe.

2. Afirma el Gobierno que el deber de investigar de oficio las situaciones violatorias de los derechos políticos, "ha sido plenamente puesto en marcha, tanto por la vía penal como en el terreno electoral", en México. Y agrega, que "puede constatarse que los órganos electorales competentes han observado una conducta sumamente positiva en este sentido, allegándose de plenas facultades autónomas en materia probatoria". Este es un hecho muy positivo, que la Comisión reconoce con satisfacción, y confía en que, a la luz de sus recomendaciones, pasadas y presentes, este proceso de evolución de la legislación electoral mexicana siga su curso.

3. Reitera que el deber a cargo del peticionario, "de presentar los recursos disponibles de la jurisdicción electoral ante los órganos competentes, dentro de los plazos previstos en la ley", "no fue satisfecho plenamente". Y agrega que existen, como "instrumentos complementarios en este campo", (1) los Ombudsmen en los ámbitos federal y local, al igual que el juicio político ante el poder Legislativo de la Unión, mismos a los que el peticionario no recurrió, o bien lo hizo en forma inadecuada. A continuación explica que "los Ombudsmen no están facultados para calificar elecciones, pero sí han

conocido de violaciones a las garantías constitucionales, incluidas las de seguridad jurídica, cometidas durante los procesos comiciales". Detalla también que (2) "el juicio político procede, *inter alia*, por ataques a las instituciones democráticas; a la forma de Gobierno republicano, representativo y federal; o a la libertad de sufragio, así como por violaciones graves sistemáticas a las garantías constitucionales". (3) La tutela de los derechos políticos –afirma el Gobierno en sus observaciones–, "a través del denominado amparo de control de legalidad" (...) y las diversas cuestiones jurídicas involucradas en tales juicios, incluida la de la supremacía federal de la Convención en casos concretos, no han sido dirimidas en definitiva por los tribunales mexicanos; y tampoco empleó el peticionario otros recursos internos disponibles como (4) la vía concurrente civil o penal para el control de tratados, ni el denominado (5) "amparo soberanía" diseñado, precisamente, para resguardar la observancia de las esferas de competencia entre la Federación y los Estados". Finalmente, según el Gobierno, (6) "toda demanda de amparo para el control de la legalidad en materia de derechos políticos no tiene porqué conducir a una mera tramitación simbólica, sino que cuenta con una muy razonable esperanza de éxito pues la Suprema Corte ha establecido que «cabe la concesión del amparo» en tales circunstancias".

41. Sobre estos "instrumentos", y la necesidad de agotarlos como recursos de la jurisdicción interna, basta con remitir a lo ya expresado al citar las palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando explicó lo que debe entenderse por recursos "adecuados".²¹

4. Señala el Gobierno que el Informe de la CIDH "olvida que el amparo mexicano constituye el recurso sencillo, breve y efectivo consagrado expresamente en las disposiciones respectivas de la Declaración y de la Convención Americanas relativas a los derechos humanos, tal y como puede confirmarse en sus trabajos preparatorios, en la jurisprudencia interamericana y en la doctrina jurídica, al igual que en el constitucionalismo del Hemisferio". Rebate también las afirmaciones de la CIDH, señalando que el amparo mexicano es "sencillo y breve habida cuenta que el presunto agraviado puede solicitar de inmediato, o inclusive los tribunales decretar de oficio, como providencia cautelar (...) la suspensión del acto reclamado; y que la autoridad responsable que desacate tal suspensión durante

²¹Véase, al respecto, cita 19.

la tramitación del procedimiento, está sujeta a las acciones penales más severas". Afirma, siempre refiriéndose al juicio de amparo, que éste es "plenamente efectivo a la luz de los principios generalmente reconocidos del derecho internacional relativos a la eficacia e idoneidad de recursos internos, tanto como a la reparación del daño, en virtud de que la sentencia que lo conceda tiene por objeto proveer la *restitutio in integrum* a favor del agraviado".

42. Nadie duda de la validez y del valor de las afirmaciones formuladas a este respecto, con tanta precisión, por el Gobierno de México. Sin embargo, éste parece olvidar en este punto que aquí no se debate el carácter de un recurso –el de amparo o cualquier otro–, frente a pretensiones individuales, en cuanto a reparación, restitución, suspensión de actos, etcétera, sino a la necesidad de que su ordenamiento provea de un recurso efectivo frente a la violación de los derechos políticos, de carácter colectivo, de la población, derechos reconocidos en la Declaración Americana y en la Convención.

6) Siguiendo con el tema del amparo, el Gobierno manifiesta que la "conveniencia de otorgar o no al amparo –o a cualquier otro recurso– los alcances *erga omnes* sugeridos por la Comisión es una cuestión de preferencias facultativas que se encuentra fuera del ámbito de la Convención", y señala que "dicha cuestión no se vincula con la eficacia ni con la idoneidad de los recursos internos, sino con el régimen constitucional de separación de poderes". Las "preferencias facultativas" señaladas por el Gobierno de México, así como el "régimen constitucional de separación de poderes", ciertamente son aspectos de la realidad política de un país que poco tienen que ver con el tema central que se plantea por la Comisión al referirse a la necesidad de que se defina, por quienes tienen la competencia a nivel interno, la existencia de un recurso efectivo, sencillo y rápido para la protección de los derechos políticos de sus ciudadanos.

43. Respecto a la discusión sobre este particular, cabe recordar, para evitar repeticiones innecesarias, lo expresado por la Corte Interamericana, cuando señaló que "En el ámbito internacional lo que interesa determinar es si una ley resulta violatoria de las obligaciones internacionales asumidas por un Estado en virtud de un tratado. Esto

puede y debe hacerlo la Comisión a la hora de analizar las comunicaciones y peticiones sometidas a su conocimiento sobre violaciones de derechos humanos y libertades protegidos por la Convención".²²

CONCLUSIONES

44. Con base en las consideraciones precedentes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos formula sus conclusiones definitivas, teniendo en cuenta el Informe preliminar 7/93 y la respuesta proporcionada por el Gobierno de México con respecto a sus recomendaciones.

45. Al aprobar su Informe 7/93, la Comisión consideró en detalle y formuló recomendaciones sobre la idoneidad de los recursos internos en materia electoral; la necesidad de un sistema probatorio que permita a los ciudadanos gozar de recursos sencillos, rápidos y efectivos en materia de derechos políticos; y la conformación de los órganos electorales.

46. Según lo informó el Gobierno de México a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se han realizado avances positivos a nivel legislativo, hecho que es importante registrar, y que se refleja en las reformas introducidas a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México,²³ algunas de cuyas nuevas disposiciones responden a las recomendaciones formuladas por la Comisión o bien, independientemente de éstas, contribuyen en el propósito de garantizar unas elecciones libres y auténticas.

47. Las reformas a las que hace referencia el Gobierno de México tienen que ver con los siguientes temas: organismos electorales, financiamiento y padrón electoral, casillas, secciones y jornadas electorales, y sustanciación de recursos. Concretamente, los cambios legislativos que la CIDH estima relevante destacar en tanto representan avances, se refieren, en lo pertinente, a la creación de la figura de los "comisionados ciudadanos" como integrantes de la Comisión Estatal Electoral y de las Comisiones Distritales y Municipales Electorales;

²² Corte I.D.H., Opinión OC-13/93 citada. Párrafo 30; véase también párrafo 34.

²³ Publicadas en la Gaceta de Gobierno No. 24, sección cuarta, de fecha 4 de febrero de 1993. En vigor el 5 de febrero de 1993.

a la publicidad de los actos de autoridades electorales a través de los medios de comunicación masiva; y a la adopción de medidas tendientes a mejorar los aspectos logísticos de las jornadas electorales, tales como la ubicación de las casillas, principalmente.

48. Adicionalmente, afirma el Gobierno, en respuesta a las recomendaciones de la CIDH, que el deber de investigar de oficio las situaciones violatorias de los derechos políticos, "ha sido plenamente puesto en marcha, tanto por la vía penal como en el terreno electoral". Cita sobre el particular importante jurisprudencia del Tribunal Federal Electoral,²⁴ según la cual "un Consejo Local tiene facultades para allegarse todos los elementos probatorios necesarios y procedentes para emitir objetiva e imparcialmente sus resoluciones con estricto apego a la ley (...)" . La Comisión entiende que este criterio jurisprudencial será aplicado en materia electoral de manera uniforme en los casos sometidos a la consideración de los órganos pertinentes, en beneficio de la efectividad de los propios medios de impugnación.

49. La Comisión reconoce satisfactoriamente estos avances y confía en que la totalidad de sus recomendaciones a las autoridades de ese país se implementen a través de la continuación de este proceso de evolución legislativa, tendiente a garantizar plena y eficazmente los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos, reconocidos en la Convención Americana.

50. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos espera que estas modificaciones permitan, efectivamente, como lo señalaron a la Comisión las autoridades de ese país, una mayor "auténticidad, igualdad y transparencia" en los actuales y futuros procesos electorales, y confía en que las recomendaciones que esta Comisión ha venido formulando desde tiempo atrás a las autoridades mexicanas, se vean plasmadas en la actividad legislativa y operativa de las instituciones y autoridades competentes.

51. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha decidido transmitir el presente Informe al gobierno de México y al peticionario, y publicarlo en su próximo Informe Anual a la Asamblea General de la Organización.

²⁴Tesis SX-III-RA-003/91 Partido Revolucionario Institucional, 31-VII-91, Unanimidad de votos; y SX-III-002/91 Partido Revolucionario Institucional, 31-VII-91, Unanimidad de votos, p. 241.

CASO (11.411) SANTIZ GÓMEZ Y SANTIZ LÓPEZ "EJIDO MORELIA"

Estado de la República en que se cometió la violación

Chiapas

Fecha en que se cometió la violación

7 de enero de 1994

Autoridad responsable

Secretaría de la Defensa Nacional
(Militares y Procuraduría General de Justicia Militar)

Resumen de los hechos

El 7 de enero de 1994, agentes del Ejército mexicano penetraron violentamente en la comunidad indígena de Morelia, Municipio de Altamirano, Chiapas. Irrumpieron en las casas, sacaron a los hombres a golpes y culatazos, y los reunieron en la iglesia y en la cancha de basquetbol del ejido, en donde los obligaron a tirarse en el suelo. Mientras tanto, los soldados saquearon las casas y las tiendas del poblado y destruyeron la clínica de atención médica. Tres de los habitantes, Severiano, Hermelindo y Sebastián Santiz Gómez, fueron apartados del grupo de acuerdo con una lista que tenía un capitán del ejército y trasladados a la sacristía de la Iglesia, donde fueron torturados y posteriormente subidos a un vehículo militar. El 11 de febrero de 1994, fueron encontrados los restos de los tres indígenas en el camino que une Altamirano con el ejido Morelia

Fecha en que se presentó la petición

23 de noviembre de 1994

<i>Peticionarios</i>	No se menciona ¹
<i>Fecha de admisibilidad</i>	29 de abril de 1996 (Informe No. 25/96)
<i>Fecha de informe de fondo</i>	18 de febrero de 1997 (Informe No. 48/97)
<i>Derechos alegados</i>	Convención Americana sobre Derechos Humanos Obligación de respetar los derechos (artículo 1.1) Derecho a la vida (artículo 4) Derecho a la integridad personal (artículo 5) Derecho a la libertad personal (artículo 7) Derecho a las garantías judiciales (artículo 8) Derecho a la protección judicial (artículo 25)
<i>Derechos declarados por la CIDH violados²</i>	Convención Americana sobre Derechos Humanos Obligación de respetar los derechos (artículo 1.1) Derecho a la vida (artículo 4) Derecho a la integridad personal (artículo 5) Derecho a la libertad personal (artículo 7) Derecho a las garantías judiciales (artículo 8) Derecho a la protección judicial (artículo 25)
<i>Temas tratados</i>	
<i>Ejes temáticos</i>	Tortura Ejecución extrajudicial

¹ El caso actualmente es llevado por las víctimas, la Red de Defensores Comunitarios de Chiapas y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH).

² La CIDH no mencionó en su Informe sobre Admisibilidad derechos presuntamente violados.

Informe sobre admisibilidad

Consideraciones sobre la admisibilidad (par. 32)
Recursos (par. 34)
Recurso adecuado (par. 35, 37)
Recurso efectivo (par. 36, 37)
Artículo 21 de la Constitución mexicana (par. 38, 50, 51, 52)
Excepciones al agotamiento de los recursos internos (par. 39)
Decisión de la CIDH (par. 40-44)

Informe de fondo

Convenios de Ginebra (par. 41, 43)
Conducción de operaciones militares (par. 42)
Plazo razonable (par. 46-48)
Violaciones a la CADH (par. 53, 56, 66, 70, 73)
Hechos probados (par. 55)
Derecho a la integridad personal (par. 58)
Daños psíquicos (par. 59)
Trato inhumano (par. 63)
Tortura (par. 63)
Violaciones a la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (par. 65, 66)
Derecho a la libertad personal (par. 66)
Obligación de respetar los derechos (par. 71, 72)
Actuaciones del Estado (par. 91-93)
Conclusiones (par. 94, 95)
Recomendaciones (a, b, c, d)
Análisis y conclusiones finales (par. 108-115)

Informe sobre admisibilidad

Consideraciones sobre admisibilidad

32. De autos se desprende que han transcurrido más de dos años desde que ocurrieron los hechos, sin que hasta la fecha se haya ejerci-

do la acción penal respectiva, ni exista ningún indicio fundado de que se vaya a ejercer, pues las investigaciones se encuentran notablemente atrasadas, lo cual hace suponer que las mismas no arrojarán ningún resultado positivo. Esto se confirma asimismo con lo expresado a esta Comisión por el Gobierno al señalar que "el 9 de noviembre de 1995, el Agente Ministerial del fuero castrense determinó que los hechos que originaron la indagatoria, no eran constitutivos de delitos, decretando en consecuencia el archivo de la misma con las reservas de ley".

34. La Corte Interamericana ha señalado que "el artículo 46.1 de la Convención remite a los principios de derecho internacional generalmente reconocidos. Esos principios no se refieren sólo a la existencia formal de tales recursos, sino también a que éstos sean adecuados y efectivos, como resulta de las excepciones contempladas en el artículo 46.2".³

35. Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del Derecho Interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida.⁴

36. Que sean efectivos quiere decir, capaces de producir el resultado para el que han sido concebidos.⁵

37. Al aplicar estos principios al caso, la Comisión observa que "en todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias...".⁶ En el presente caso, la Comisión estima que si bien existen recursos internos en México que no se han ejercido, dicho Gobierno no ha demostrado que los mismos sean ni adecuados ni efectivos para solventar las violaciones denunciadas, capaces de lograr de una manera rápida que se realicen las debidas investigaciones de los hechos denunciados que nos ocupan.

³Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, página 16, párrafo 63.

⁴Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, página 16, párrafo 64.

⁵Corte. I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, página 16, párrafo 66.

⁶Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 64.

38. Asimismo, el planteamiento hecho por el Gobierno mexicano tendiente a lograr la aplicación del artículo 21 de la Constitución Federal de México no es procedente, en virtud de que el recurso disponible debe gozar de las características de ser sencillo, rápido y efectivo en los términos del artículo 25 de la Convención Americana, puesto que a pesar de haber privado en algunos casos una interpretación que permite el ejercicio del amparo indirecto, la misma no ha sido aceptada de forma pacífica y generalizada en los tribunales mexicanos, más aún, como ha señalado el Gobierno de México, existe otra interpretación totalmente opuesta sobre el particular, conforme a la cual el recurso al cual hace referencia el artículo 21 constitucional, debe ser objeto de reglamentación legal.

39. La Comisión, en base a los argumentos expuestos, concluye que las excepciones al agotamiento de los recursos internos establecidas en los artículos 46.2. b y c de la Convención Americana son aplicables a este caso, y por lo tanto exime a los peticionarios de cumplir con este requisito de admisibilidad.

*La Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Acuerda*

40. Declarar admisible la denuncia presentada en el caso 11.411, de conformidad con los artículos 46, 47 y 48 de la Convención Americana.

41. Enviar el presente informe al Gobierno de México y a los peticionarios.

42. Convocar a las partes a una audiencia a realizarse en el seno de la Comisión durante su Nonagésimo Tercer Periodo Ordinario de Sesiones.

43. Continuar con la consideración de las cuestiones de fondo planteadas en el presente del caso.

44. Publicar este informe en el Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Informe de fondo

Consideraciones sobre el fondo

41. La Comisión expresa asimismo, que las disposiciones no derogables del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra⁷ rigen la conducta respecto a los hostilidades, vinculando tanto al Gobierno como a los grupos armados disidentes, en todos los conflictos armados internos.⁸

42. La Comisión reconoce que el Estado mexicano tiene el deber y la facultad para protegerse contra las acciones violentas, y de tomar acciones militares contra grupos armados disidentes. Sin embargo, cabe destacar que ni el Gobierno ni los disidentes tienen la discrecionalidad para seleccionar la manera como conducir las hostilidades. Las operaciones militares deben siempre conducirse dentro de las regulaciones y prohibiciones impuestas por la aplicación de las reglas del Derecho Internacional Humanitario. Más aún, la Comisión desea notar que en situaciones de conflicto armado, el artículo 27 de la Convención Americana prohíbe expresamente la suspensión de las garantías consagradas en los artículos 4 y 5, los cuales se refieren al derecho a la vida y a la integridad personal. Por ello, estas garantías no suspendibles de la Convención Americana se aplican conjuntamente con el ya señalado artículo 3 común.

⁷ El artículo 3 común de los Convenios de Ginebra establece que:

En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

1. Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los Miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable, basada en la raza, color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo. A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;

⁸ México ratificó los 4 Convenios de Ginebra de 1949 el 29 de octubre de 1952. El artículo 29 de la Convención Americana establece que ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de "excluir o limitar el efecto" de otros actos internacionales de la misma naturaleza, como lo son las normas de derecho internacional consuetudinario y normas generales de derecho internacional. Consecuentemente, la Comisión es competente para aplicar directamente normas de derecho internacional humanitario, i.e. el derecho de la guerra, o de informar la interpretación de las disposiciones de la Convención en relación a otras normas.

43. En este sentido, el artículo 3 común prohíbe explícitamente el maltrato, y más aún, las ejecuciones sumarias de cualquier persona capturada o rendida, independientemente de que haya participado o no en las hostilidades. La tortura y ejecución sumaria de toda persona por agentes estatales no sólo viola el artículo 3 común, sino también los artículos 4 y 5 de la Convención Americana.

Derecho a las Garantías Judiciales y a la Protección Judicial

45. El artículo 8.1 de la Convención Americana establece el derecho que tiene toda persona a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial.

46. En relación al plazo razonable existen muchos antecedentes en la jurisprudencia de órganos internacionales, de acuerdo con los cuales se ha considerado, a la luz de las circunstancias particulares de cada caso, los siguientes criterios: la complejidad del litigio; la conducta de los demandantes y de las autoridades judiciales, y la forma como se ha tramitado la etapa de instrucción del proceso.⁹

47. Con respecto a la complejidad del litigio, el Estado ha señalado que el hecho de que la investigación no haya concluido obedece a la extrema gravedad de los hechos denunciados, a la complejidad de la situación y a la seriedad con que han emprendido su examen y esclarecimiento las autoridades mexicanas competentes. En este sentido, la Comisión considera que el hecho de que hayan transcurrido más de dos años desde que ocurrieron los hechos, sin que hasta la fecha se hubiese ejercido la acción penal respectiva, ni existan indicios de que eso vaya a suceder, demuestra claramente que las investigaciones no se han practicado con seriedad y eficacia. Por el contrario, las conclusiones a que las autoridades mexicanas han llegado expresan la negación de cualquier tipo de responsabilidad del Estado mexicano en los hechos. Por complejo que sea el litigio o por graves que sean los hechos, más de dos años bastarían por lo menos para haber realizado una investigación seria, pues como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

⁹No es posible obtener la nota certera en el informe de la CIDH debido a un error.

La de investigar es, como la de prevenir, una obligación de medio o comportamiento que no es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Sin embargo, debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad.¹⁰

48. En relación a los otros puntos, esta Comisión estima que en vista de que el caso nunca ha llegado a debatirse en un proceso judicial, los mismos no pueden ser tomados para la base de este análisis. En consecuencia, el solo hecho que haya transcurrido el lapso antes señalado sin que se hubiesen investigado con seriedad los hechos y por tanto se hayan ejercido las acciones penales correspondientes a fin de identificar los responsables de los hechos y sancionarlos, hace concluir a la Comisión que el Estado mexicano no ha cumplido con el plazo razonable de que habla la Convención Americana en su artículo 8.

49. El Artículo 25 de la Convención Americana establece el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales.

50. En el caso bajo análisis, se ha demostrado la incapacidad o falta de voluntad del Ministerio Público mexicano para llevar a cabo las investigaciones tendientes a encontrar a los responsables de la muerte de las tres víctimas. Debido a que en el sistema jurídico mexicano el Ministerio Público tiene el monopolio exclusivo y excluyente para el ejercicio de la acción penal, la participación y control de los particulares afectados debe garantizarse de manera efectiva, a fin de no hacer nugatoria la garantía a la protección judicial consagrada en el artículo 25 de la Convención Americana. En este sentido se observa que parte de lo que pudiera comprender un

¹⁰No es posible obtener la nota certera en el informe de la CIDH debido a un error.

recurso judicial adecuado y efectivo para controlar las violaciones denunciadas, sería el establecido en el artículo 21 de la Constitución Mexicana, el cual establece que: “Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.”

51. Sin embargo, es el caso que hasta la fecha dicho artículo no ha sido reglamentado, lo cual ha creado un clima de incertidumbre jurídica que ha llevado a los tribunales a producir distintas interpretaciones sobre el particular, lo que solamente enfatiza la confusión y perjudica el logro de la verdadera seguridad jurídica que se busca. En relación a esto, la Comisión en su informe de admisibilidad sobre este caso expresó que en la actualidad el artículo 21 no goza de las características de ser sencillo, rápido y efectivo en los términos del artículo 25 de la Convención Americana.

52. Asimismo, la Comisión ha expresado sobre el particular que:

En los casos en que el Ministerio Público se abstiene de ejercer acciones penales, la CIDH ha podido verificar una situación de incertidumbre jurídica, sobre la utilización del artículo 21 de la Constitución para ejercer un recurso jurisdiccional que permita controlar dicha inacción. Para el establecimiento de responsabilidades efectivas, es esencial que haya claridad sobre el alcance del artículo 21 de la Constitución y la posibilidad de su aplicación efectiva en la práctica.¹¹

53. En conclusión, la Comisión considera que en el presente caso se han violado los derechos a las garantías y a la protección judicial estipulados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, así como el deber de adoptar disposiciones de Derecho interno consagrado en el artículo 2 de la Convención Americana.

Derecho a la Vida

54. El artículo 4 de la Convención Americana establece que “nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”.

¹¹ No es posible obtener la nota certera en el informe de la CIDH debido a un error.

55. Del análisis realizado ha quedado demostrado que el Ejército mexicano penetró el día 6 o 7 de agosto de 1994 en la comunidad indígena de Morelia, Municipio de Altamirano, Estado de Chiapas. Que a las víctimas, Severiano Santiz Gómez, Sebastián Santiz López y Hermelindo Santiz Gómez, se les vio por última vez en un vehículo del Ejército, y que los restos encontrados el 11 de febrero de 1994 presentan todas las características que hacen concluir que pertenecen a ellos.

56. En consideración al cúmulo indiciario probatorio existente, esta Comisión estima que miembros del Ejército mexicano en cuya custodia se encontraban las víctimas, son los responsables de la muerte de esas personas, por lo que concluye que el Estado mexicano ha violado en perjuicio de Severiano Santiz Gómez, Sebastián Santiz López y Hermelindo Santiz Gómez el derecho a la vida, el cual se encuentra consagrado en el artículo 4 de la Convención Americana.

Derecho a la Integridad Personal

57. El artículo 5 de la Convención Americana establece que:

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

58. En relación al caso en donde se haya privado a una persona de su derecho a la vida y a la vez se esté alegando la violación de la integridad personal, la Corte ha dicho que:

si bien pudiera entenderse que cuando se priva de la vida a una persona también se lesionan su integridad personal, no es este el sentido del citado precepto de la Convención Americana que se refiere, en esencia, a que nadie debe ser sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, y a que toda persona privada de libertad debe ser tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

59. En el caso en cuestión, a pesar de existir un supuesto similar al analizado por la Corte, han concurrido hechos que deben ser analizados apartando la violación al derecho a la vida ya mencionada. El hecho de que agentes del Ejército mexicano hayan sacado de sus casas a golpes y culatazos de armas a los pobladores de la comunidad indígena de Morelia, entre los que se encontraban Severiano Santiz Gómez, Sebastián Santiz López y Hermelindo Santiz Gómez, obligándolos a tirarse en el suelo con la cara contra el cemento, demuestra que los mismos actuaron en forma intimidatoria, creando pánico entre la comunidad, ocasionando como consecuencia daños psíquicos a los mismos.

62. El artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (en adelante Convención contra la Tortura), de la cual México es parte desde el 22 de junio de 1987, establece que:

Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se infligan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

63. El trato inhumano que sufrieron Severiano Santiz Gómez, Sebastián Santiz López y Hermelindo Santiz Gómez en manos de agentes del Ejército mexicano corresponde a esta definición de tortura. La tortura aplicada a las víctimas se asemeja a la utilizada "como castigo personal" o "como pena", y en el caso concreto, el motivo sería por el hecho de presuntamente pertenecer al denominado EZLN. En efecto, de los hechos esgrimidos y de las pruebas presentadas se deduce la intencionalidad con que actuaron los agentes del Ejército, habiéndose producido una cronología de hechos que comienzan con la penetración del Ejército a la comunidad, continúa con la identificación de los presuntos miembros del EZLN,

Severiano Santiz Gómez, Sebastián Santiz López y Hermelindo Santiz Gómez, sigue con la tortura de los mismos para obtener sus confesiones, y termina con la ejecución sumaria de los supuestos rebeldes.

64. Asimismo el artículo 1 de la Convención contra la Tortura establece que: "Los Estados partes se obligan a prevenir y a sancionar la tortura en los términos de la presente Convención."

65. Es evidente que en el presente caso el Estado mexicano no ha cumplido con lo estipulado en dicho artículo, puesto que a más de 2 años de ocurridos los hechos, las averiguaciones previas que fueron abiertas con el objeto de investigar y sancionar a los presuntos culpables se encuentran archivadas.

66. Analizado el caso, esta Comisión considera que Severiano Santiz Gómez, Sebastián Santiz López y Hermelindo Santiz Gómez han sido víctimas de irrespeto a su integridad física y psíquica por parte de agentes del Ejército mexicano, así como de torturas. En consecuencia, la Comisión concluye que el Estado mexicano violó en perjuicio de estas personas el derecho humano a la integridad personal, consagrado en el artículo 5 de la Convención Americana, y el derecho a prevenir y sancionar la tortura estipulado en el artículo 1 de la Convención contra la Tortura.

Derecho a la Libertad Personal

67. El artículo 7.2 de la Convención Americana establece que nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

69. En este sentido, ya ha quedado demostrado que Severiano Santiz Gómez, Sebastián Santiz López y Hermelindo Santiz Gómez fueron privados de su libertad en forma arbitraria, pues nunca existió orden judicial alguna ni fueron sorprendidos flagrantemente en la ejecución de un delito. Del caso en cuestión, se deduce que sólo existían indicios de que estas personas pertenecían al EZLN, lo cual a la luz de la norma constitucional mexicana no es suficiente para aprehender a una persona.

70. Analizado el caso, la Comisión estima que Severiano Santiz Gómez, Sebastián Santiz López y Hermelindo Santiz Gómez fueron víctimas de irrespeto a su libertad personal. En consecuencia, la Comisión concluye que el Estado mexicano violó el derecho a la libertad personal de estas personas consagrado en el artículo 7 de la Convención Americana.

Obligación de Respetar los Derechos

71. Las violaciones descritas en el presente caso demuestran que el Estado mexicano no cumplió con el compromiso consagrado en el artículo 1.1. de la Convención Americana de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y de garantizar su libre y pleno ejercicio, con respecto a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

72. En el artículo en análisis la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

La primera obligación asumida por los Estados Partes, en los términos del citado artículo, es la de “respetar los derechos y libertades” reconocidos en la Convención. El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado.¹²

La segunda obligación es la de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculado y, en su caso, la re-

¹² No es posible obtener la nota certera en el informe de la CIDH debido a un error.

paración de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.¹³

73. De lo anteriormente analizado se concluye que el Estado mexicano no cumplió con su obligación de prevenir, investigar y sancionar a los responsables de los hechos ocurridos en el poblado indígena del Ejido Morelia, Municipio de Altamirano, Chiapas, el 6 o 7 de enero de 1994. Las investigaciones se encuentran estancadas y la voluntad gubernamental para reanudarlas parece débil; ha habido inobservancia en el inicio de los procedimientos judiciales para que los culpables sean imputados de las responsabilidades de los hechos y sean en consecuencia sancionados; y no se ha reparado el daño mediante una indemnización adecuada a los familiares de las víctimas. En relación a este último punto la Comisión observa que las indemnizaciones pagadas por el Estado mexicano a través del FAPIAC a los familiares de las víctimas, no son suficientes ni compensatorias, a la luz de la propia doctrina de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Consideraciones sobre las actuaciones del Estado

91. En el caso bajo análisis, la Comisión en su Informe No. 42/96 otorgó inicialmente un plazo de dos meses al Estado para la adopción de las recomendaciones pertinentes, y asimismo, instó al Estado, en caso de no aceptar las recomendaciones formuladas por la Comisión, a aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte para el caso específico. No habiendo ocurrido esto último, y habiendo manifestado el Estado su voluntad de dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión, para lo cual, dadas las características de complejidad del caso y de las medidas requeridas para darle cumplimiento a aquellas, solicitó una extensión del término originalmente otorgado. En este sentido, la Comisión, con el propósito de crear las condiciones adecuadas para que se cumpla con sus recomendaciones y así poder lograr las reparaciones, sanciones e indemnizaciones requeridas en favor de los familiares de las víctimas, concedió una prórroga a

¹³No es posible obtener la nota certera en el informe de la CIDH debido a un error.

México hasta el 30 de septiembre de 1997, lapso durante el cual se mantuvo vigilante con seguimiento directo y periódico de los avances ocurridos, recibiéndose informes constantes sobre los mismos; trasladándose a la Capital mexicana en el mes de julio de este año, para entrevistarse con las autoridades del Estado de Chiapas encargadas de las investigaciones (véase *supra* 84); y reuniéndose con las mismas autoridades en la sede de la Comisión durante su 97º periodo ordinario de sesiones.

92. La Comisión toma nota del estado de los avances ocurridos en las investigaciones en el presente caso, en donde se designó un Fiscal Especial para el mismo, y se ha logrado llegar a un acuerdo con CONPAZ a fin de que coadyuve en las investigaciones. Sin embargo, transcurrido un año desde la aprobación del informe No. 42/96 de la Comisión, y habiéndosele concedido las mayores facilidades al Estado para el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el mismo, incluyendo la extensión del plazo originalmente otorgado, hasta ahora el caso no ha sido solucionado, ello es, aún el Estado no ha dado cabal cumplimiento a todas las recomendaciones contenidas en el informe No. 42/96 de la Comisión. En efecto, hasta ahora no se ha realizado una investigación rápida, imparcial y efectiva de los hechos denunciados; no se han ejercido las acciones penales correspondientes; no se han reparado las consecuencias de la violación de los derechos enunciados; y no se ha dictado la legislación reglamentaria del artículo 21 constitucional. Más aún, el hecho de que el Estado haya informado a la Comisión en sus últimas comunicaciones las actuaciones que serán llevadas a cabo en el curso de las investigaciones y los cronogramas de trabajo para completar dichas investigaciones, demuestra que las mismas se encuentran todavía inconclusas a pesar del lapso holgadamente transcurrido. En este sentido, la Corte Interamericana ya ha señalado, que "la obligación de investigar, como la de prevenir y sancionar, debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico y no como una simple formalidad".¹⁴

¹⁴ No es posible obtener la nota certera en el informe de la CIDH debido a un error.

93. No obstante ello, la Comisión espera que el Estado mexicano, a través de sus autoridades competentes, pondrá sus mejores esfuerzos, una vez adoptado el presente informe, a fin de culminar con el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el informe No 42/96, y cuyo contenido se hace necesario reiterar. La cooperación obtenida por parte de los peticionarios y en particular de CONPAZ, ha permitido al Estado mexicano a través de las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas y en particular del Fiscal Especial designado, efectuar los avances reportados en las investigaciones requeridas. Ello, así como el resguardo al debido proceso, a la bilateralidad del procedimiento y en definitiva al derecho a la defensa, llevan a la Comisión con base en lo dispuesto en el artículo 51 de la Convención Americana, a adoptar el presente informe, a fin de darle traslado a los peticionarios, y poder seguir así avanzando en el cumplimiento de las recomendaciones requeridas, hasta alcanzar su cabal cumplimiento por parte de las autoridades competentes de México.

Conclusiones

94. Con base en todos los elementos de hecho y de derecho contenidos en el presente Informe, la Comisión reitera que el Estado es responsable de la violación del derecho a las garantías judiciales, a la protección judicial, a la vida, a la integridad personal y a la libertad personal, consagrados en los artículos 4, 5, 7, 8 y 25 de la Convención Americana, por los hechos ocurridos el día 6 o 7 de enero de 1994 en la población indígena del Ejido Morelia, Estado de Chiapas (México), en los cuales el Ejército mexicano detuvo a Severiano Santiz Gómez, Sebastián Santiz López y Hermelindo Santiz Gómez, habiéndolos torturado, trasladado en un vehículo bajo su custodia, y luego ejecutándolos sumariamente, sin que hasta la fecha se hayan realizado las investigaciones del caso, identificado y sancionado a los responsables, e indemnizando suficientemente a los familiares de las víctimas.

95. Asimismo, la Comisión reitera que el Estado no ha cumplido con las obligaciones de respeto de los derechos humanos y garantías impuestas por el artículo 1.1 de la Convención Americana.

Recomendaciones

- A. Realizar una investigación rápida, imparcial y efectiva, de los hechos denunciados, a través de un fiscal especial debidamente designado para el caso.
- B. Ejercer las acciones penales correspondientes, a fin de someter a un procedimiento judicial a los presuntos responsables de los hechos, de conformidad con el resultado de las investigaciones.
- C. Reparar las consecuencias de la violación de los derechos enunciados, incluida una indemnización adecuada a los familiares de Severiano Santiz Gómez, Sebastián Santiz López y Hermelindo Santiz Gómez.
- D. Adoptar las medidas que sean necesarias, a fin de que se dicte a la brevedad posible, la legislación reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de hacer efectivas las garantías judiciales y de protección judicial, consagradas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

Publicación

Análisis y conclusiones finales

108. La Comisión observa, en primer lugar, que la presente etapa del procedimiento se limita a evaluar el cumplimiento por parte del Estado de las recomendaciones del informe aprobado bajo el artículo 51 de la Convención Americana. En tal sentido, resulta evidente de las comunicaciones de las partes, que el Estado mexicano no ha dado aún cabal cumplimiento a las recomendaciones contenidas en el capítulo VIII *supra*, bajo los literales "A" y "B", desde el 24 de octubre de 1997. Por el contrario, la información proporcionada por México en esta etapa procesal confirma íntegramente lo ya expresado por la Comisión en los párrafos 92 y 93 de este informe.

109. Al analizar la recomendación contenida en el literal "C", la CIDH observa que, como lo ha aplicado en otros casos anteriores decididos por ella, se hace necesario analizar y evaluar el presente caso a la luz de los criterios establecidos en los "Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias", adoptados por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas mediante la Resolución 1989/65, a fin de determinar si

el Estado ha cumplido con su obligación de investigar en forma inmediata, exhaustiva, e imparcial la ejecuciones sumarias de personas bajo su exclusivo control.¹⁵ Según estos principios, en casos de esta naturaleza la investigación debe tener por objeto determinar la causa, la forma y el momento de la muerte, la persona responsable y el procedimiento o práctica que pudiera haberla provocado. Asimismo, se debe realizar una autopsia adecuada, recopilar y analizar todas las pruebas materiales y documentales, y recoger las declaraciones de los testigos. La investigación deberá distinguir entre la muerte por causas naturales, la muerte por accidente, el suicidio y el homicidio.

110. Los principios mencionados han sido complementados con la adopción del “Manual sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias”,¹⁶ según el cual el objeto principal de una investigación es “descubrir la verdad acerca de acontecimientos que ocasionaron la muerte sospechosa de una víctima”. A tal efecto, dicho Manual establece que quienes realizan la indagación deben adoptar, como mínimo, las medidas siguientes:

- a) Identificar a la víctima;
- b) Recuperar y conservar medios probatorios relacionados con la muerte para ayudar a todo posible enjuiciamiento de los responsables;
- c) Identificar los testigos posibles y obtener declaraciones de ellos con respecto a la muerte;
- d) Determinar la causa, la forma, la ubicación y la hora de la muerte, así como toda modalidad o práctica que pueda haber provocado la muerte;
- e) Distinguir entre muerte natural, muerte accidental, suicidio y homicidio;
- f) Identificar y aprehender a la persona o personas que hubieran participado en la ejecución;
- g) Someter al perpetrador o perpetradores sospechosos de haber cometido un delito a un tribunal competente establecido por la ley.

111. A fin de garantizar la realización de una investigación exhaustiva e imparcial de una ejecución extralegal, arbitraria o sumaria,

¹⁵ No es posible obtener la nota certera en el informe de la CIDH debido a un error.

¹⁶ No es posible obtener la nota certera en el informe de la CIDH debido a un error.

el Manual establece que “[u]no de los aspectos más importantes de [la misma] es la reunión y el análisis de las pruebas”. Por lo tanto, “[l]as personas a cargo de la investigación de una presunta ejecución extrajudicial deben tener acceso al lugar en que se ha descubierto el cadáver, así como al lugar en que pueda haber ocurrido la muerte”. Según los estándares previstos en el Manual, el procedimiento de recolección de la prueba debe ajustarse a ciertos criterios, algunos de los cuales se señalan a continuación:

- a) La zona contigua del cadáver debe cerrarse. El ingreso a la zona sólo se permitirá a los investigadores y su personal;
- b) Deben tomarse fotografías en color de la víctima, pues éstas, al compararlas con fotografías en blanco y negro, podrían revelar con más detalle la naturaleza y circunstancias de la muerte de la víctima;
- c) Debe fotografiarse el lugar (interior y exterior), así como toda prueba física;
- d) Debe dejarse constancia de la posición del cadáver y de la condición de la vestimenta;
- e) Deben anotarse los factores siguientes que sirvan para determinar la hora de la muerte:
 - (i) Temperatura del cuerpo (tibio, fresco, frío);
 - (ii) Ubicación y grado de fijación de las livideces;
 - (iii) Rigidez cadavérica; y
 - (iv) Estado de descomposición.
 - (...)
- j) Deben tomarse y conservarse todas las pruebas de la existencia de armas, como armas de fuego, proyectiles, balas y casquillos o cartuchos. Cuando proceda, deben hacerse pruebas para hallar residuos de disparos y/o para la detección de metales.

112. Teniendo en cuenta el conjunto de principios de la investigación seria e imparcial en casos de ejecución sumaria o arbitraria, la CIDH concluye que, en el caso bajo análisis, el Estado no ha adoptado las medidas necesarias para cumplir a cabalidad con la recomendación contenida en el literal “C” *supra*.

113. En cuanto a la recomendación incluida en el literal “D” *supra*, la Comisión toma nota de la reciente tesis jurisprudencial de la

Suprema Corte de Justicia de México, que determina la procedencia del juicio de amparo contra las abstenciones o demoras del Ministerio Público. Dicha medida del Poder Judicial constituye un avance positivo hacia la plena vigencia de los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, y ciertamente puede constituirse en un modo de cumplimiento alternativo válido de la recomendación emitida por la Comisión. Sin embargo, la Comisión observa que la misma no ha sido aplicada aún al presente caso, y por lo tanto, decide mantener condicionalmente su recomendación, hasta tanto dicho recurso evidencie su carácter de "adecuado y eficaz" en los términos exigidos por el artículo 25 de la Convención. A estos efectos, la Comisión observa que el artículo 197-A de la Ley de Amparo vigente en dicho país dispone: "La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias contradictorias."

114. Por los motivos expuestos y desarrollados en el presente informe, y en interés de lograr la certeza y seguridad jurídicas que requiere la norma en cuestión, así como la verificación y prueba por el Estado de un recurso como idóneo y eficaz, la CIDH ratifica en el presente caso su recomendación contenida en el literal "D" antes mencionado, a fin de que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sea reglamentado por ley. No obstante ello, la Comisión deberá ser informada por las partes acerca de la aplicación del recurso de amparo al caso en cuestión, a fin de tomar la debida nota y conocimiento de ello, y hacerlo público de ser el caso.

115. En virtud de todas las consideraciones que anteceden, y de lo dispuesto en los artículos 51.3 de la Convención Americana y 48 del Reglamento de la CIDH, la misma decide: reiterar las conclusiones y recomendaciones contenidas en los capítulos VII y VIII *supra*; hacer público el presente informe, e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. La CIDH, conforme a las disposiciones contenidas en los instrumentos que rigen su mandato, continuará evaluando las medidas adoptadas por el Estado mexicano respecto a las recomendaciones emitidas en el presente Informe, hasta que éstas hayan sido cumplidas a cabalidad por dicho Estado.

CASO (11.430) GENERAL JOSÉ FRANCISCO GALLARDO RODRÍGUEZ

<i>Estado de la República en que se cometió la violación</i>	Distrito Federal
<i>Fecha en que se cometió la violación</i>	9 de noviembre de 1993
<i>Autoridad responsable</i>	Secretaría de la Defensa Nacional
<i>Resumen de los hechos</i>	Después de ser ascendido a General Brigadier en 1988, José Francisco Gallardo Rodríguez, fue víctima de amenazas, hostigamiento e intimidaciones por parte de altos mandos de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). Asimismo, mediante la fabricación de delitos y responsabilidades (nunca probadas) se le sometió a procesos judiciales y encarcelamientos injustos. Lo anterior se sustenta en la apertura de 15 averiguaciones previas en su contra, la instrucción de 9 causas penales y el decreto de 7 autos de detención. Posteriormente, el 9 de noviembre de 1993 fue detenido arbitrariamente y encarcelado por falsas acusaciones
<i>Fecha en que se presentó la petición</i>	6 de febrero de 1995
<i>Peticionarios</i>	General José Francisco Gallardo Rodríguez, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH) y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)
<i>Fecha de admisibilidad y fondo</i>	15 de octubre de 1996 (Informe No. 43/96)
<i>Derechos alegados</i>	Convención Americana sobre Derechos Humanos Obligación de respetar los derechos (artículo 1.1)

	Derecho a la integridad personal (artículo 5)
	Derecho a la libertad personal (artículo 7)
	Derecho a las garantías judiciales (artículo 8)
	Derecho a la protección de la honra y de la dignidad (artículo 11)
	Derecho a la libertad de pensamiento y expresión (artículo 13)
	Derecho a la protección judicial (artículo 25)
<i>Derechos declarados por la CIDH violados</i>	Convención Americana sobre Derechos Humanos
	Obligación de respetar los derechos (artículo 1.1)
	Derecho a la integridad personal (artículo 5)
	Derecho a la libertad personal (artículo 7)
	Derecho a las garantías judiciales (artículo 8)
	Derecho a la protección de la honra y de la dignidad (artículo 11)
	Derecho a la protección judicial (artículo 25)
<i>Temas tratados</i>	
<i>Eje temático</i>	Detención arbitraria
<i>Informe sobre admisibilidad y fondo</i>	Agotamiento de recursos internos (par. 32-34)
	Excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos (par. 35, 39)
	Recurso adecuado (par. 40, 42)
	Recurso efectivo (par. 41, 42)
	Desviación de poder (par. 42, 43)
	Decisión de la CIDH (par. 44)

Desviación de poder (par. 46, 70)
Acoso y hostigamiento (par. 47)
Recurso judicial (par. 51)
Plazo razonable (par. 53, 54, 57-59)
Complejidad del litigio (par. 55, 57)
Conducta de los demandantes
(par. 58)
Conducta de las autoridades
judiciales (par. 59)
Plazo razonable en etapa de
instrucción (par. 60)
Presunción de inocencia (par. 62)
Violaciones a la CADH (par. 63, 71,
77, 80)
Derecho a la libertad personal
(par. 70)
Derecho a la protección de la
honra y la dignidad (par. 76)
Derecho a la integridad personal
(par. 79)
Derecho a la libertad de
pensamiento y expresión; no
responsabilidad (par. 85-87)
Obligación de respetar los
derechos (par. 88)
Compensación de daños y
perjuicios (par. 89-91)
Observaciones del gobierno
(par. 92-99)
Consideraciones sobre las
observaciones del Estado (par. 102,
104, 106-108, 110, 113, 114)
Conclusiones (par. 115, 116)
Recomendaciones
(par. 117-122)

Informe sobre admisibilidad y fondo

Consideraciones sobre admisibilidad

32. El artículo 46.1.a de la Convención Americana dispone que para que una petición o comunicación presentada a la Comisión conforme a los artículos 44 y 45 sea admitida por la Comisión, es nece-

sario que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos.

33. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que "la regla del previo agotamiento de los recursos internos permite al Estado resolver el problema según su derecho (doméstico) antes de verse enfrentado a un procedimiento internacional...".¹

34. Sin embargo, este derecho del Estado de remediar por sus propios medios una presunta violación de derechos humanos en el ámbito de su jurisdicción conlleva la obligación de proporcionar tales recursos de conformidad con los principios de derecho internacional generalmente reconocidos.²

35. En su inciso 2, el mismo artículo dispone que este requisito no se aplicará cuando:

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

39. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado:

Que el artículo 46.1.a de la Convención Americana remite "a los principios de derecho internacional generalmente reconocidos". Esos principios no se refieren sólo a la existencia formal de tales recursos, sino también a que éstos sean adecuados y efectivos, como resulta de las excepciones contempladas en el artículo 46.2.³

¹Corte I.D.H., caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, página 15, párrafo 61.

²Antonio A. Cançado Trindade, "A Aplicação da Regra do Esgotamento dos Recursos Internos no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos", Derechos Humanos en las Américas, Washington, CIDH, 1984, página 217.

³Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, página 16, párrafo 63.

40. Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida.⁴

41. Que sean efectivos quiere decir, capaces de producir el resultado para el que han sido concebidos.⁵

42. Al aplicar estos principios al caso en cuestión, la Comisión observa que si bien el General Gallardo ha tenido a su alcance la protección de la justicia federal, mediante los diversos amparos concedidos, ello no ha logrado que cesen las reiteradas y continuas denuncias e investigaciones en su contra que configuran una conducta de persecución y hostigamiento por parte de autoridades militares, por lo que considera que ha carecido de un recurso adecuado para el restablecimiento de sus derechos, en los términos de la Jurisprudencia de la Corte. Asimismo, observa que la conclusión del proceso en el contexto del caso que nos ocupa, no es el recurso idóneo para proteger la situación jurídica infringida, pues si lo que se denuncia es una actitud persecutoria en contra del antes citado General Gallardo, que se traduce en la apertura en su contra desde 1988 de 15 averiguaciones previas y 9 causas penales en forma cronológica, mal pudiera esperarse una decisión final como en los anteriores casos, pues aunque se le declarase absuelto, como ha ocurrido en previas decisiones, no se estarían restableciendo sus derechos; al contrario, se estaría consumando una "desviación de poder", mediante una cadena interminable de denuncias y decisiones que únicamente agravaría la situación.

43. Asimismo, la Comisión observa que en el presente caso la desviación de poder con efectos lesivos a los derechos humanos denunciados también se evidencia del retardo injustificado en la decisión de los dos juicios pendientes, pues la causa penal No. 2949/93, además de haber sido instruida más de 5 años después de cometido el presunto hecho, lleva dos años y medio pendiente de decisión, y la causa penal No. 2389/94 lleva un año y medio en la misma situación.

⁴Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, página 16, párrafo 64.

⁵Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, página 16, párrafo 66.

44. Por los motivos antes expuestos, la Comisión concluye que las excepciones al agotamiento de los recursos internos establecidas en los artículos 46.2.a y b de la Convención Americana son aplicables a este caso y por lo tanto exime a los peticionarios de cumplir con este requisito de admisibilidad.

Consideraciones sobre el fondo

46. En relación a esto, la Comisión observa que no es razonable el que se abran de manera continuada y sucesiva en el periodo de 7 años el número de averiguaciones previas y causas penales mencionadas, más aún, cuando como ha quedado evidenciado, el General Gallardo ha quedado absuelto de todo cargo en las causas decididas hasta el momento. En este sentido, la Comisión considera que ha existido una actitud anómala por parte del Estado mexicano, que configura una desviación de poder, la cual se traduce en indudables acosos y hostigamientos en contra del antes citado General. Lamentablemente el hecho que la justicia federal lo haya amparado en reiteradas oportunidades, más que atenuar la actitud hostigadora del Estado, la ha evidenciado y agravado, al nivel de encontrarse desde 1993 detenido preventivamente esperando decisión en dos causas penales.⁶

47. La Comisión asimismo considera que el hecho de que se hayan abierto la cantidad de averiguaciones previas y de causas penales señaladas, que haya existido una sucesión de juicios seguida a una declaración de inocencia, que los mismos afecten a una misma persona, y que esa persona haya sido absuelta en todas las causas que hasta el momento se han decidido, hace igualmente presumir que han existido acosos y hostigamientos por parte de autoridades del Ejército mexicano en perjuicio del General Brigadier José Francisco Gallardo.

48. En este sentido, los peticionarios solicitan a la Comisión que establezca que el Estado mexicano ha violado en el caso del General José Francisco Gallardo los derechos establecidos en los artículos 5, 7, 8, 11, 13, 25 y 1.1. de la Convención Americana. En ese respecto, la Comisión debe pronunciarse sobre la violación de los mismos:

⁶Causas penales: 2949/93 y 2389/94.

Derecho a las Garantías Judiciales y a la Protección Judicial

49. Los artículos 8 y 25 de la Convención Americana confieren a todas las personas el derecho de tener acceso a recursos, a ser procesadas y oídas en procedimientos judiciales y a una decisión adoptada por autoridad competente.

50. El artículo 25.1 de la Convención Americana señala que:

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

51. La Convención Americana requiere que los Estados ofrezcan recursos efectivos a las víctimas de violaciones de sus derechos humanos. En el presente caso el General Gallardo no ha contado con un recurso de este tipo que lo ampare contra los acosos y hostigamientos de que ha y está siendo víctima, pues a pesar de haber sido favorecido por la Justicia federal en numerosas oportunidades, la efectividad de estas decisiones ha sido mínima, ya que no han logrado que cesen las denuncias e investigaciones en su contra.

52. Asimismo, el artículo 8.1 establece el derecho que tiene toda persona de ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente.

53. El derecho a un proceso "dentro de un plazo razonable" que prevé la Convención Americana se fundamenta, entre otras razones, en la necesidad de evitar dilaciones indebidas que se traduzcan en una privación y denegación de justicia en perjuicio de personas que invocan la violación de derechos protegidos por la referida Convención.⁷

54. A pesar de que la Convención no ha aclarado el alcance de la expresión "plazo razonable"⁸ existen muchísimos antecedentes

⁷ Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso 11.219 (Nicholas Chapman Blake), 3 de agosto de 1995, p. 32.

⁸ Tampoco lo ha hecho la Convención Europea, cuyo artículo 6.1 dispone que "toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente, y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley...".

en la jurisprudencia de órganos internacionales de acuerdo con los cuales se ha considerado, a la luz de las circunstancias particulares de cada caso, los siguientes criterios: la complejidad del litigio; la conducta de los demandantes y de las autoridades judiciales y la forma como se ha tramitado la etapa de instrucción del proceso.⁹

55. Con respecto a la complejidad del litigio, los delitos que se le imputan al General Gallardo son los de malversación, destrucción de lo perteneciente al Ejército y enriquecimiento ilícito. En relación a esto el Código de Justicia Militar establece en su artículo 616 que:

La instrucción se practicará a la brevedad posible, a fin de que el procesado sea juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena no exceda de dos años de prisión y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa.

57. La Comisión observa que la misma legislación mexicana de una manera objetiva ha establecido los parámetros de complejidad de los casos, colocando como criterio de distinción la gravedad de la pena. Sin embargo, aunque esta Comisión analizase la complejidad de los casos de manera individual, se estima que dos años y medio sobrepasa el plazo razonable.

58. En relación a la conducta de los demandantes, en el presente caso al General Gallardo lo han tenido en todo momento en circunstancias de expectativa y de inseguridad jurídica, pues luego de haberse declarado cerrada la averiguación No. 28/89, la misma fue reabierta años más tarde e instruida la causa, y encontrándose detenido en el campo militar No. 1 de la Ciudad de México, se le instruyó otra, razones por las cuales se encuentra actualmente detenido. Asimismo de autos se desprende que el General Gallardo ha aportado

⁹Véase por ejemplo: CIDH, Resolución No. 17/89 Informe Caso No. 10.037 (Mario Eduardo Firmenich), en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1988-1989, página, 38; Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Caso "Konig", sentencia de 28 de junio de 1978, Series A No. 27, páginas 34 a 40, párrafos 99, 102-105 y 107-111; Caso Guincho, Sentencia de 10 de julio de 1984, Serie A, No. 81, página 16, párrafo 38; Unión Alimentaria Sanders S.A., Sentencia de 7 de julio de 1989, Serie A, No. 157, página 15, párrafo 40; Caso Buchholz, Sentencia de 6 de mayo de 1981, Serie A No. 42, página 16, párrafo 51, páginas 20-22, párrafos 61 y 63; Caso Kemmache, Sentencia de 27 de noviembre de 1991, Serie A No. 218, página 27, párrafo 60.

en el curso de los procesos en mención la debida colaboración para el esclarecimiento de los mismos.

59. Con respecto a la conducta de las autoridades judiciales, la Comisión considera que el comportamiento del tribunal no ha sido diligente, pues en la causa penal No. 2949/93, instruida luego de 5 años de cometido el presunto hecho, han pasado 2 años y medio sin obtenerse una decisión, y en la causa penal No. 2389/94, instruida encontrándose éste detenido, ha pasado un año y medio sin tampoco obtenerse alguna decisión.

60. En consideración al último punto, es decir a la tramitación de los litigios en la etapa de instrucción, como ya se ha señalado en los puntos 6 y 7, la instrucción debe realizarse a la brevedad posible para que, como en este caso, el procesado sea juzgado en un plazo de un año. Si el plazo establecido por el Código de Justicia Militar para que se decidan las causas de este tipo es de un año, el plazo para la tramitación de la etapa de instrucción debe ser mucho menor; sin embargo, en las últimas informaciones que ha obtenido la Comisión consta que las dos causas por las que se encuentra procesado el General Gallardo todavía se encuentran en esta etapa. Asimismo, tampoco se ha obtenido información sobre complicaciones anormales de las causas durante su instrucción.

61. Asimismo, el artículo 8.2 de la Convención Americana señala que "toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad...".

62. En este sentido, como ya bien se ha señalado, el hecho de que se hayan abierto una cantidad considerable de averiguaciones y de causas penales, que haya existido una sucesión de juicios seguida a una declaración de inocencia, que los mismos afecten a una misma persona, que esa persona haya sido absuelta en todas las causas que hasta el momento se han decidido, y que actualmente se encuentre detenido, hace presumir a la Comisión que se ha violado el derecho a la presunción de inocencia del General Gallardo, mediante la utilización de los órganos de la justicia militar.

63. En conclusión, la Comisión considera que al General José Francisco Gallardo se le han violado los derechos a las garantías y a la protección judicial estipulados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

Derecho a la Libertad Personal

64. El artículo 7.2 de la Convención Americana establece que nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

70. ... la Comisión estima que si bien en principio el General Gallardo fue aprehendido luego de ser dictada la respectiva orden de detención por un Tribunal competente, es evidente que dicha potestad pública fue utilizada para fines distintos a los establecidos en el ordenamiento jurídico mexicano, configurándose así una desviación de poder, mediante actos sucesivos y encadenados, tendientes a privar de su libertad personal al General José Francisco Gallardo, a través de actos con apariencia legal. Por lo cual, dicha conducta de las autoridades militares mexicanas determina una utilización de las formas jurídicas para conseguir un fin distinto al establecido en el ordenamiento jurídico, cual es la privación indebida de la libertad mediante actos que revisten una formalidad legal.

71. ...la Comisión considera que el General Gallardo ha sido víctima de irrespeto a su libertad personal, por medio de actos que revisten una formalidad jurídica. En consecuencia, la Comisión concluye que el Estado mexicano violó el derecho a la libertad personal del General José Francisco Gallardo consagrado en el artículo 7 de la Convención Americana.

Derecho a la Protección de la Honra y de la Dignidad

72. El artículo 11 de la Convención Americana establece que:

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

75. El artículo 8.2 de la Convención Americana establece que toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.

76. De lo expresado anteriormente, la Comisión observa que se encuentra debidamente probado en autos que autoridades del Gobierno mexicano han dado declaraciones y emitido comunicados en los que se culpa al General Gallardo de hechos que no han sido demostrados, por lo que se considera se ha atentado contra su dignidad y su honra, ya que se ha lesionado directamente su fama y reputación, y más cuando existen decisiones judiciales que lo han declarado absuelto, lo cual demuestra una actitud de hostigamiento público en su contra.

77. Del análisis realizado se concluye que el Estado mexicano ha violado en perjuicio del General Brigadier José Francisco Gallardo Rodríguez el derecho a la dignidad y la honra, el cual se encuentra consagrado en el artículo 11 de la Convención Americana.

Derecho a la Integridad Personal

78. El artículo 5 de la Convención Americana señala que:

Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

79. Habiéndose concluido anteriormente que ha existido una actitud de acosos y hostigamientos por parte de autoridades del Ejército mexicano en perjuicio del General Gallardo, hay que analizar si, como consecuencia de esos acosos y hostigamientos, se ha irrespetado al General Gallardo su integridad física, psíquica o moral. Sobre este respecto, la Comisión estima que el mantener a una persona que ejerce un alto rango dentro de las Fuerzas Armadas en la constante molestia de defenderse ante los Tribunales (en este caso militares), a la degradación de ser detenido en varias oportunidades y a la humillación de ser centro de ataques de autoridades castrenses a través de los medios de comunicación mexicanos, además de constituir un grave daño patrimonial para su persona, constituye una lesión grave a su integridad psíquica y moral, pues afecta su normal desenvolvimiento en la vida diaria y causa grandes desequilibrios y desconciertos en él y

en su familia. La severidad de los hostigamientos se verifica asimismo en la constante incertidumbre sobre su futuro en que se encuentra el General Gallardo, que se traduce en 7 años de constante acoso y más de 2 en prisión.

80. Analizado el caso, esta Comisión considera que el General José Francisco Gallardo Rodríguez ha sido víctima de irrespeto a su integridad moral y psíquica por parte de funcionarios de las Fuerzas Armadas mexicanas. En consecuencia, la Comisión concluye que el Estado mexicano violó en perjuicio del General José Francisco Gallardo el derecho a la integridad personal consagrado en el artículo 5.1 de la Convención Americana.

Derecho a la Libertad de Pensamiento y Expresión

81. El artículo 13 de la Convención Americana establece que:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

*a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

85. En consideración a lo esgrimido por las partes, la Comisión, independientemente de las consideraciones que puedan hacerse en relación a los límites razonables a la libertad de expresión que puedan establecerse por razones de disciplina y seguridad a los funcionarios

al servicio de las fuerzas armadas en el marco de una sociedad democrática, observa que si bien se ha determinado en los puntos anteriores que ha existido una actitud persecutoria y hostigadora por parte del Estado mexicano en contra del General Gallardo, no comparte la opinión de los peticionarios en relación a que la privación de su libertad de expresión y pensamiento ha sido el objetivo principal de los ataques, pues aunque la averiguación previa y la causa penal abierta e instruida en su contra se engloban dentro del contexto hostigador del Gobierno, y en su momento obstruyeron la libertad de pensamiento y expresión del General Gallardo, las mismas se dieron mucho después que esta actitud hubiese comenzado, y así lo señalan los peticionarios en su denuncia inicial, al expresar que "desde diciembre de 1988, 15 días después que José Francisco Gallardo fuera ascendido al grado de General Brigadier, ha sido objeto, por parte de altos mandos de la Sedena, de amenazas, hostigamientos e intimidaciones..." (Folio 8).

86. Asimismo, la Comisión estima que a pesar de la averiguación previa, la causa penal y la orden de detención que se acordaron en contra del General Gallardo por expresar su opinión, éste fue declarado absuelto de todo cargo por la justicia federal mexicana, por lo que esta Comisión estima que los recursos internos en este caso han permitido al Estado mexicano resolver el problema según su derecho interno, y más cuando consta en el expediente que las averiguaciones abiertas por el Estado mexicano al General Gallardo luego de la finalización de este juicio no son como consecuencia de opiniones dadas por el General, lo que indica que no ha existido una actitud hostigadora fundamentada exclusivamente en privar a Gallardo de su libertad de expresión, sino que la misma es generalizada.

87. En consecuencia, la Comisión concluye que en el presente caso el Estado mexicano no ha violado el derecho a la libertad de pensamiento y expresión del General José Francisco Gallardo, consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana.

Obligación de Respetar los Derechos

88. Las conductas descritas en los puntos *a*, *b*, *c* y *d* de este capítulo, constituyen una falta de cumplimiento por parte del Estado mexicano del compromiso asumido en el artículo 1.1 de la Convención

Americana de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y de garantizar su libre y pleno ejercicio, con respecto a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

Compensación de los daños y perjuicios

89. Las violaciones a los derechos humanos en perjuicio del General José Francisco Gallardo en que ha incurrido el Estado mexicano deben ser debidamente resarcidas, pues en caso contrario se estaría permitiendo que los daños y perjuicios ocasionados a la víctima, en este caso el General Gallardo, persistan en el tiempo. Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado al respecto lo siguiente:

Es un principio de Derecho Internacional, que la jurisprudencia ha considerado "incluso una concepción general de derecho", que toda violación a una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente. La indemnización, por su parte, constituye la forma más usual de hacerlo (*Factory at Chorzow, Jurisdiction, Judgment No. 8, 1927, P.C.I.J., Series A, No. 17*, pág. 29; *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949*, página 184).¹⁰

90. Es indudable, asimismo, que la doctrina del derecho internacional le da mucha importancia a la cuestión de la reparación cuando un Estado es responsable internacionalmente por la infracción de una obligación emanada de un Tratado. Así, José Pastor Rigruejo, al referirse al tema lo hace en estos términos: "La función esencial y más importante de la responsabilidad internacional es la reparatoria... Lo que persigue la institución es la reparación de los daños causados por un Estado en violación del Derecho Internacional."¹¹

91. Por lo antes considerado, la Comisión concluye que el Estado mexicano debe compensar al General Brigadier José Francisco Ga-

¹⁰Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Indemnización Compensatoria, Sentencia del 21 de julio de 1989, página 20, párrafo 25.

¹¹José A. Pastor Ridruejo, *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 1986, página 483.

llardo los daños ocasionados como consecuencia de la violación a sus derechos humanos.

Observaciones del gobierno al informe No. 26/96

92. Con fecha 29 de abril de 1996, durante su 921 Periodo Extraordinario de Sesiones, la Comisión aprobó el informe No. 16/95, en base al artículo 50 de la Convención Americana. En consecuencia, se dio traslado en forma reservada al Gobierno, conforme lo dispone el citado artículo en su apartado segundo.

93. El Gobierno mexicano envió sus observaciones respecto a dicho informe el 12 de agosto de 1996.

94. En sus observaciones el Gobierno señaló que la afirmación hecha por la Comisión en relación a la noción de desviación de poder es inadmisible jurídicamente, ya que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 13 y 21 Constitucionales, 11, 37, 76 y 435 del Código de Justicia Militar, tal criterio es improcedente pues dicha determinación sólo puede emitirse por los Tribunales Militares, quienes tienen la facultad exclusiva de declarar la inocencia o culpabilidad de una persona, y decretar en consecuencia, la imposición de una pena o su libertad y en cambio, ninguna norma de Derecho nacional e internacional dispone que un órgano no jurisdiccional esté facultado para ordenar la libertad de un procesado fuera del procedimiento judicial.

95. Asimismo, expresó que el motivo esgrimido por los peticionarios para fundamentar la campaña de hostigamiento en contra del General Gallardo, ha sido la de coartar la libertad de expresión de éste. Que la Comisión concluyó en su informe 26/96 que no existió la causa o motivo argumentada por los peticionarios, por lo que se considera que de conformidad al artículo 35, inciso c, del Reglamento de la Comisión, la petición carece de motivación y fundamentación.

96. Que en relación al retardo injustificado en la decisión de las causas, ha sido el propio procesado quien ha solicitado, en varias ocasiones, mayor plazo para su defensa, renunciando expresamente al término normal para la instrucción de sus procesos que consagra en su favor la Constitución Política de México.

97. Manifestó que tienen la más firme voluntad de impulsar el pronunciamiento de los tribunales militares en las causas pendientes,

siempre y cuando el General Gallardo no presente más dilatorias en su defensa.

98. También señaló que la Comisión ha manejado de manera poco consistente el argumento del principio de la presunción de inocencia, ya que el General Gallardo se encuentra detenido cumpliendo con todos los requisitos y formalidades que exige la ley y por ende en todo momento se le ha respetado su presunción de inocencia.

99. Asimismo, expresó que el número exacto de averiguaciones previas abiertas y de causas penales instruidas son 16 y 8, respectivamente. Que la apertura de las averiguaciones previas no son prueba suficiente para presumir que existe una campaña de hostigamiento, puesto que al llenarse los requisitos para abrirse, el Ministerio Público tiene la obligación de hacerlo. Que de los 8 asuntos en que se ejerció acción penal, 2 fueron sobreseídas, por lo que no puede decirse que el General Gallardo ha sido declarado absuelto en todas las causas que hasta el momento se han decidido.

Consideraciones sobre las observaciones del gobierno

102. En relación a este planteamiento del Estado mexicano, la Comisión debe señalar que si bien en principio serían los órganos jurisdiccionales nacionales los únicos competentes conforme al Derecho interno para absolver o condenar al General Gallardo, la Comisión es competente de conformidad con el artículo 41.b de la Convención Americana, de la cual México es parte desde el 3 de abril de 1982, en casos en los cuales concluya que existe una violación de los derechos humanos consagrados en la Convención, para formular recomendaciones, cuando lo estime procedente. En este sentido, la Comisión concluyó que la detención del General Gallardo viola su derecho a la libertad personal, y en consecuencia recomendó al Estado mexicano cesar dicha situación, mediante su liberación. Todos los órganos de los Estados Partes tienen la obligación de cumplir de buena fe las recomendaciones emitidas por la Comisión, no pudiendo ésta establecer el modo de ejecutarlas a nivel interno. Siendo por tanto el Estado mexicano, de acuerdo a sus preceptos constitucionales y legales, el que debe determinar la forma de cumplir con las mismas. El Poder Judicial como uno de los órganos del Estado se encuentra igualmente

vinculado a la obligación de respetar la Convención. No puede el Estado alegar la división de poderes como excusa para justificar el incumplimiento de sus obligaciones internacionales.

104. En este sentido la Comisión quiere destacar, como ya lo dijo en su informe preliminar, que el motivo principal de la campaña de acosos y hostigamientos de la cual está siendo víctima el General José Francisco Gallardo, no es la privación de la libertad de expresión. Si bien los peticionarios han señalado que la campaña persecutoria encuentra su motivación en la posición crítica que el General Gallardo ha mantenido con respecto a los hechos de corrupción y violación de los derechos humanos por parte del Ejército mexicano, el argumento por ellos presentado en relación a la violación del derecho a la libertad de expresión, así como de los otros derechos que se alegan han sido violados, son una consecuencia de los hostigamientos de los cuales está siendo víctima el General Gallardo. En su informe preliminar, la Comisión no se pronunció sobre los motivos que han originado esta campaña, puesto que los mismos pudieran ser variados y no se encuentran suficientemente demostrados; sin embargo, sí encontró pruebas suficientes que demuestran objetivamente la veracidad de la campaña de persecución y hostigamiento de que está siendo víctima el ya citado General.

106. En este sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos en el caso Toth sostuvo que "aunque el caso era complejo y el peticionario apeló en diversas oportunidades, la prolongada duración de los trámites no podía atribuirse directamente a dicha causa. Por el contrario, la demora se habría debido a las reglas de procedimiento de las cortes austriacas, que tuvieron efecto suspensivo sobre las investigaciones en diversas oportunidades". La Corte sostuvo que los procedimientos que ocasionaban el retraso de la liberación del acusado no eran compatibles con el derecho a la libertad garantizado por la Convención Europea en la materia.¹² En conclusión, a pesar de que pareciera que la conducta del detenido ha dilatado el proceso, la misma no es directamente proporcional al largo tiempo que ha transcurrido sin obtenerse sentencia, por lo que la Comisión considera que en el presente

¹² Toth, sentencia de la Corte Europea de Derechos Humanos de 12 de diciembre de 1991, vol. 224, página 21, párrafo 77.

caso el Estado mexicano se ha excedido en su obligación de brindar las garantías necesarias para que se realice un proceso rápido y sin dilaciones en los términos establecidos por la Convención.

107. Asimismo, la Comisión considera que los nuevos elementos aportados no han sido promovidos en su debida oportunidad. En efecto, el Reglamento de la Comisión establece en su artículo 34 que:

1. La Comisión, actuando inicialmente por intermedio de su Secretaría, recibirá y tramitará las peticiones presentadas a la misma.

...

5. La Comisión solicitará al Gobierno aludido que suministre la información solicitada dentro de los 90 días a partir de la fecha del envío de la solicitud.

...

7. Si la Comisión lo estima conveniente para mejor informarse acerca del caso:

a) transmitirá al peticionario o a su representante la respuesta y los documentos suministrados por el Gobierno, invitándole a presentar sus observaciones y las pruebas en contrario de que disponga, en el plazo de 30 días.

b) de recibirse la observación o la prueba solicitadas, se transmitirán al Gobierno, facultándole a presentar sus comentarios finales en el plazo de 30 días.

8. Toda información adicional que se reciba fuera de las oportunidades establecidas en este artículo, serán comunicadas a la contraparte.

108. En consecuencia, si el Gobierno no informó de los hechos correspondientes dentro de su oportunidad procesal, en este estado del proceso la Comisión no puede valorarlos, pues dichos alegatos y pruebas han sido promovidos en forma extemporánea. Las partes tienen la carga de probar sus alegatos en las oportunidades que se les dan dentro del procedimiento. Si no lo hacen, los mismos no pueden ser considerados. Esta regla sobre la oportunidad y la preclusividad de las oportunidades procesales se fundamenta en los principios de seguridad jurídica, debido proceso y certeza jurídica de las partes.

110. En referencia a los argumentos del Gobierno, la Comisión observa que si bien es cierto que el General Gallardo se encuentra detenido preventivamente en espera de decisión de dos causas que se

le siguen por los delitos de malversación y destrucción de los bienes pertenecientes al Ejército, también es cierto, como ya se ha dicho, que no es razonable el que se abran de manera continuada y sucesiva en el periodo de 7 años el número de averiguaciones previas y causas penales mencionadas, más aún, cuando como ha quedado evidenciado, el General Gallardo ha sido absuelto de todo cargo en las causas hasta el momento decididas. En este sentido, la Comisión reitera que el hecho de que hayan ocurrido los hechos narrados, sin duda que viola el derecho a la presunción de inocencia de que todo individuo debe gozar, ya que no solamente se viola este derecho en forma expresa cuando se declara culpable a una persona antes de haber terminado el juicio, sino que también se puede violar en forma tácita cuando del contexto de las acciones se desprende una actitud de indudables acosos y hostigamientos que prejuzgan sobre la responsabilidad del individuo. Ello, independientemente de las consideraciones en torno a la reiterada doctrina sentada por la Comisión, en el sentido de que las detenciones preventivas prolongadas sin justificación, violan igualmente el derecho a la presunción de inocencia.

113. Asimismo señaló el Gobierno, que de los 8 asuntos en que se ejerció acción penal, dos fueron sobreseídos, uno por extinción de la acción penal por perdón del ofendido y otro por retiro de la acción penal. Por lo cual, no puede decirse que el General Gallardo ha sido declarado absuelto en todas las causas que hasta el momento se han decidido. La Comisión observa que son precisamente los 16 procesos abiertos, algunos cerrados, otros sobreseídos, los que evidencian una sucesión ilógica de causas, configurando una situación irrazonable de "desviación de poder", para perseguir la finalidad de mantener procesado al General Gallardo, privándolo de su libertad personal, y violándole los demás derechos humanos que han sido establecidos por esta Comisión.

114. Los ilustres juristas don Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, han señalado que "toda actividad administrativa debe dirigirse a la consecución de un fin, determinado siempre, expresa o tácitamente (y, por tanto, elemento necesariamente reglado), por la norma que atribuye la potestad para actuar. Si la autoridad u órgano de la Administración se apartan de ese fin que condiciona el ejercicio de su competencia, el acto o la decisión que adopten en consideración a un

fin distinto deja de ser legítimo...".¹³ Asimismo Alibery ha dicho que "la desviación de poder es el hecho del agente administrativo, que realizando un acto de su competencia y respetando las formas impuestas por la legislación, usa de su poder en casos, por motivos y para fines distintos de aquellos en vista de los cuales este poder le ha sido conferido. La desviación de poder es un abuso de mandato, un abuso de derecho. Puede un acto administrativo haber sido realizado por el funcionario competente con todas las apariencias de regularidad y, sin embargo, este acto discrecional realizado, que el funcionario cualificado tenía el derecho estricto de realizar, puede estar afectado de ilegalidad si su autor ha usado de sus poderes para un fin distinto de aquel en vista del cual le han sido conferidos, o, para retener la fórmula de la jurisprudencia, para un fin distinto que el interés general o el bien del servicio".¹⁴ En este sentido, la Comisión debe señalar que si bien pareciere que en todos los procedimientos a través de los cuales se ha detenido al indiciado se han abierto las averiguaciones previas mencionadas y se han ejercido las acciones penales correspondientes se han realizado conforme a derecho, el Ministerio Público mexicano, ordinario o militar, órgano administrativo encargado junto a la Policía Judicial de la persecución de los delitos, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política mexicana, de iniciar las averiguaciones previas, ya sean de oficio o por querella de parte, y de ejercer las respectivas acciones penales, ha utilizado dicha potestad pública para fines distintos a los establecidos en el ordenamiento jurídico mexicano, configurándose así una desviación de poder, mediante actos sucesivos y encadenados, tendientes a confluir en la privación de la libertad personal al General José Francisco Gallardo, a través de actos con apariencia legal, lo que se ha traducido, como expresa el Gobierno, en la apertura desde 1988 de 15 averiguaciones previas y en el inicio de 7 causas penales, de las cuales hasta ahora no se desprende responsabilidad alguna, pues el hecho de haber sido sobreseído en dos causas no implica su probable responsabilidad; al contrario, como se expresa en el *Diccionario de la Lengua Española*, sobreseimiento es "el que por ser evidente la inexistencia

¹³ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 1991, tomo I.

¹⁴ Alibert, *Le contrôle jurisdictionnel de l'Administration*, París, 1926, página 236.

de delito o la irresponsabilidad del inculpado, pone término al proceso con efectos análogos a los de la sentencia absolutoria".

Conclusiones

115. Que a través de la detención y sometimiento del General José Francisco Gallardo a 16 investigaciones y 8 causas penales de manera continuada y sin propósito razonable lógico y justificable, el Estado mexicano ha dejado de cumplir con su obligación de respetar y garantizar los derechos a la integridad personal, garantías judiciales, honra y dignidad, y protección judicial del mencionado General Brigadier José Francisco Gallardo Rodríguez, de conformidad con los artículos 5, 7, 8, 11 y 25 de la Convención Americana, por los reiterados hechos ocurridos en México desde 1988.

116. Que en virtud de los hechos denunciados el Estado mexicano no ha cumplido con las obligaciones de respeto de los derechos humanos y garantías impuestas por el artículo 1.1 de la Convención Americana.

Recomendaciones

117. Se libere inmediatamente al General Brigadier José Francisco Gallardo.

118. Se tomen todas las medidas necesarias para que cese la campaña de persecución, difamación y hostigamiento en contra del General Brigadier José Francisco Gallardo.

119. Se investigue y sancione a los responsables de la campaña de persecución, difamación y hostigamiento en contra del General Brigadier José Francisco Gallardo.

120. Adopte las medidas necesarias para que se decidan lo antes posible las causas pendientes.

121. Se le pague una justa indemnización al General José Francisco Gallardo como reparación por las violaciones de las cuales ha sido víctima.

122. Publicar el presente informe en el Informe Anual a la Asamblea General de la OEA, en virtud de los artículos 48 del Reglamento de la Comisión y 51.3 de la Convención, toda vez que el Gobierno de México no adoptó las medidas para solucionar la situación denunciada, dentro de los plazos concedidos.

CASO (11.479) EVARISTO DORADO ALMANZA Y BLAS DORADO ALMANZA

Estado de la República en que se cometió la violación

San Luis Potosí

Fecha en que se cometió la violación

28 de marzo de 1993

Autoridades responsables

Procuraduría General de Justicia del Estado de San Luis Potosí (Policía judicial, Ministerio Público)

Poder Judicial de San Luis Potosí (Juez Mixto de Primera Instancia)

Resumen de los hechos

En la comunidad Quelavidad Calazábal, Municipio de Tanlajas, fueron detenidos arbitrariamente y sin orden de aprehensión, por elementos de la Policía Judicial del Estado de San Luis Potosí (PJE) los ciudadanos Evaristo Dorado Almanza y Blas Dorado Almanza, por su presunta participación en el homicidio de un agente policial. Asimismo, fueron detenidos al día siguiente Conrado Dorado Almanza y Santos Salvador Hernández, por su supuesta participación en el crimen. Luego de las detenciones fueron trasladados a las oficinas de la PJE en Ciudad Valles, donde fueron torturados para que confesaran haber cometido el delito que se les imputaba. Posteriormente fueron puestos en libertad por no existir suficientes pruebas que determinaran su culpabilidad; el Ministerio Público apeló a dicha sentencia absolutoria, resultando de ésta una sentencia condenatoria de 9 años de prisión ordinaria para los 4 indiciados. Posteriormente se interpuso un recurso de amparo contra dicha decisión, el cual fue denegado.

<i>Fecha en que se presentó la petición</i>	31 de marzo de 1995
<i>Peticionarios</i>	Evaristo Dorado Almanza y Blas Dorado Almanza
<i>Fecha de admisibilidad</i>	16 de octubre de 1996 (Informe No. 44/96) (archivado)
<i>Derechos alegados</i>	Convención Americana sobre Derechos Humanos Obligación de respetar los derechos (artículo 1.1) Derecho a la integridad personal (artículo 5) Derecho a la libertad personal artículo 7) Derecho a las garantías judiciales (artículo 8) Derecho a la protección judicial (artículo 25)
<i>Derechos declarados por la CIDH violados¹</i>	Convención Americana sobre Derechos Humanos Obligación de respetar los derechos (artículo 1.1) Derecho a la integridad personal (artículo 5) Derecho a la libertad personal (artículo 7) Derecho a las garantías judiciales (artículo 8) Derecho a la protección judicial (artículo 25)
<i>Temas tratados</i>	Tortura
<i>Ejes temáticos</i>	Detención arbitraria
<i>Informe sobre admisibilidad</i>	Agotamiento de los recursos internos (par. 25-27) Obligación de investigar (par. 32, 33) Recurso adecuado (par. 34-39) Recurso efectivo (par. 34-39)

¹ La CIDH no mencionó en su Informe sobre Admisibilidad derechos presuntamente violados.

Valoración de las confesiones
(par. 40)
Excepciones al agotamiento de
los recursos internos (par. 41)
Decisión de la CIDH (par. 42-46)

Informe sobre admisibilidad

Consideraciones sobre admisibilidad

25. De acuerdo con el artículo 46.1 de la Convención Americana, para que una petición pueda ser admitida por la Comisión es requisito indispensable que “se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos”.

26. El párrafo 2 del mismo artículo establece que las disposiciones en relación al agotamiento de recursos de la jurisdicción interna no se aplicarán cuando:

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

27. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que:

La regla del previo agotamiento de los recursos internos permite al Estado resolver el problema según su derecho interno antes de verse enfrentado a un proceso internacional, lo cual es especialmente válido en la jurisdicción internacional de los derechos humanos por ser ésta “coadyuvante o complementaria de la interna” (Convención Americana, Preámbulo).²

²Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, página 27, párrafo 61.

32. De autos se desprende que han transcurrido más de tres años desde la fecha que ocurrieron los hechos sin que el Ministerio Público haya realizado las investigaciones necesarias para encontrar a los presuntos culpables de las alegadas torturas de que presuntamente fueron víctimas Evaristo, Blas y Conrado Dorado Almanza, y Santos Salvador Hernández. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ya ha expresado que "La de investigar es, como la de prevenir, una obligación de medio o comportamiento que no es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Sin embargo, debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad".³

33. En este sentido, la Comisión considera que el hecho de que hayan transcurrido más de tres años desde la fecha que ocurrieron los hechos sin que se haya realizado una investigación seria en los términos establecidos por la Corte, con el fin de encontrar a los presuntos culpables, y como consecuencia, ser ejercidas por el Ministerio Público las acciones penales correspondientes, sobre pasa el plazo razonable que establece la Convención en su artículo 8.

34. Asimismo, la Corte ha expresado que los recursos internos deben ser adecuados y efectivos.

35. Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema del derecho interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida.⁴

36. Que sean efectivos quiere decir, capaces de producir el resultado para el que han sido concebidos.⁵

³Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, página 72, párrafo 177.

⁴Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, página 28, párrafo 64.

⁵Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, página 29, párrafo 66.

37. La Comisión considera que en el presente caso no existen recursos adecuados ni efectivos que agotar, pues contra la decisión del no ejercicio de la acción penal o la mera abstención del Ministerio Público no existe actualmente en México un recurso sencillo y rápido que pueda ejercerse para intentar restablecer la situación jurídica infringida. En efecto, si bien el artículo 21 de la Constitución mexicana establece que "las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley", hasta la fecha dicho artículo no ha sido reglamentado, lo cual ha producido una diversidad de interpretaciones judiciales contradictorias, que sin duda redundan negativamente en la seguridad jurídica de que deben gozar los habitantes mexicanos.

38. Asimismo, la Comisión ha expresado sobre el particular que:

En los casos en que el Ministerio Público se abstiene de ejercer acciones penales, la CIDH ha podido verificar una situación de incertidumbre jurídica, sobre la utilización del artículo 21 de la Constitución para ejercer un recurso jurisdiccional que permita controlar dicha inacción. Para el establecimiento de responsabilidades efectivas, es esencial que haya claridad sobre el alcance del artículo 21 de la Constitución y la posibilidad de su aplicación efectiva en la práctica.⁶

39. Asimismo, en relación al alegato de que el recurso idóneo en este caso sea acudir a la justicia federal, la Comisión estima que el hecho de que en tres años el Ministerio Público no se haya pronunciado sobre su competencia, hace presumir a la Comisión que ha existido un reconocimiento tácito de la misma. Más aún, el lapso transcurrido hace inadecuado este posible recurso, pues el solo hecho de ejercerlo dilataría en forma más acentuada el proceso.

40. En relación a los recursos internos que pudieren quedar pendientes en el proceso a través del cual fueron condenados los pobladores por el delito de homicidio, la Comisión observa que se encuen-

⁶Comunicado emitido por la CIDH el día 24 de julio de 1996, al final de la visita *in loco* realizada a México.

tra suficientemente probado en autos que no existe otra instancia a nivel interno capaz de revertir la decisión por la cual se condenó a los señores Santos Hernández, Blas y Evaristo Dorado Almanza, ya que la instancia federal que pudiere existir no puede emitir ningún pronunciamiento en relación a la valoración de las supuestas confesiones dadas bajo tortura, hasta tanto no se decida por el órgano competente si realmente éstas ocurrieron.

41. Por lo expresado, la Comisión concluye que las excepciones al agotamiento de los recursos internos establecidas en los artículos 46.2.b y c de la Convención son aplicables a este caso, y por lo tanto exime a los peticionarios de cumplir con dicho requisito de admisibilidad.

*La Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Acuerda*

42. Declarar admisible la denuncia presentada en el caso 11.479, de conformidad con los artículos 46, 47 y 48 de la Convención Americana.

43. Convocar a las partes a una audiencia a celebrarse en el seno de la Comisión durante su Nonagésimo Cuarto Periodo Ordinario de Sesiones.

44. Continuar con la consideración de las cuestiones de fondo planteadas en el presente caso.

45. Enviar el presente informe al Estado mexicano y a los peticionarios.

46. Publicar este Informe en el Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

CASO (11.492) JESÚS ARMANDO LARA PRECIADO

*Estado de la República en que
se cometió la presunta violación*

Distrito Federal

*Fecha en que se cometió
la presunta violación*

20 de noviembre de 1974

*Autoridad presuntamente
responsable*

Secretaría de Marina

Resumen de los hechos

El 16 de enero de 1972 se produjo el hundimiento de la nave California, que se encontraba bajo la comandancia de Jesús Armando Lara Preciado. A pesar de que dicho accidente sucedió por causas ajenas a su responsabilidad, desde un primer momento las autoridades militares lo atribuyeron a la falta de diligencia de Jesús Armando Lara. El Presidente del país dispuso la suspensión del trámite relativo a la averiguación y posterior ejercicio de la acción penal, y le impuso una sanción administrativa, separándolo de la comisión que tenía a cargo, asignándole una subalterna y suspendiéndole los derechos de escalafón. La sanción vencía el 1 de abril de 1974, sin embargo ese mismo año el Secretario de la Marina le comunicó que la misma se extendería por dos años más, impidiéndole de esa manera la posibilidad de ascender de rango

Fecha en que se presentó la petición

25 de marzo de 1994

Peticionario

Jesús Armando Lara Preciado

Fecha de inadmisibilidad

16 de octubre de 1996

(Informe No. 45/96)

Derecho alegado

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
Alcance de los derechos del hombre (artículo XXVIII)

Temas tratados

Garantías judiciales

Eje temático

Plazo para presentar la petición (par. 23-25)

Informe sobre inadmisibilidad

Conclusiones (par. 26-28)

Informe sobre inadmisibilidad

Consideraciones finales

23. En relación al requisito exigido por el artículo 46.b de la Convención y el artículo 38 del Reglamento de la Comisión, los cuales establecen:

Artículo 46 de la Convención:

1. Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 o 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá:

...

b. que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado de sus derechos haya sido notificado de la decisión.

Artículo 38 del Reglamento de la Comisión:

1. La Comisión se abstendrá de conocer aquellas peticiones que se presenten después del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos ha sido notificado de la decisión definitiva, en caso de agotamiento de los recursos internos.

2. En las circunstancias previstas en el artículo 37, párrafo 2 del presente Reglamento, el plazo para la presentación de una petición a la Comisión será un periodo de tiempo razonable, a criterio de la Comisión, a partir de la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos, considerando las circunstancias de cada caso concreto.

24. En este sentido, la CIDH observa que el peticionario ha denunciado el incumplimiento por parte del Poder Ejecutivo Federal de México de dos sentencias de amparo dictadas a favor del señor Lara Preciado en 1976 y 1979. Asimismo observa que luego de la comunicación enviada al señor Lara Preciado el 3 de octubre de 1980, en la cual se le notifica del acto administrativo en el que se juzgó improcedente habilitar su ascenso, el presunto agraviado no ha ejercido recurso judicial alguno, puesto que, como se desprende de autos, el señor Lara Preciado realizó distintas gestiones con el objeto de lograr el cumplimiento del mandato judicial del recurso de amparo No. 429/78 y para lograr la exhibición de los pliegos personales que habrían impedido su ascenso. Sin embargo, todas esas gestiones fueron de carácter administrativo, lo cual hace imposible el poder salvar la brecha de

más de una década desde el momento que se consideraron agotados los recursos judiciales hasta la fecha de interposición de su primera denuncia ante la Comisión, la cual se recibió el 25 de marzo de 1994. En todo caso, si se tomase como punto de referencia para establecer la fecha de inicio del cómputo del lapso que nos ocupa, la decisión de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual es un órgano no integrante del Poder Judicial que emite recomendaciones, por lo cual sus decisiones no son de obligatorio cumplimiento, habrían pasado aproximadamente 3 años, puesto que la decisión de dicho órgano se emitió el 25 de octubre de 1991.

25. Por todo lo antes señalado, la Comisión concluye que la presente denuncia no reúne el requisito de forma establecido en los artículos 46 de la Convención y 38 del Reglamento de la Comisión, ya que tanto el plazo de seis meses como el plazo razonable para presentar la denuncia, de acuerdo a las circunstancias, se encuentran vencidos.

Conclusiones

26. Declarar inadmisible la denuncia presentada en el caso 11.492 de conformidad al artículo 46.1.b de la Convención y al artículo 38 del Reglamento de la Comisión.

27. Transmitir el presente Informe al Estado mexicano y al peti-
cionario.

28. Publicar este Informe en el Informe Anual a la Asamblea Ge-
neral de la OEA.

CASO (11.509) MANUEL MANRÍQUEZ SAN AGUSTÍN

*Estado de la República en que
se cometió la violación*

Distrito Federal

*Fecha en que se cometió
la violación*

2 de junio de 1990

Autoridad responsable

Procuraduría General de Justicia
del Distrito Federal (Policía
Judicial)

Resumen de los hechos

El 2 de junio de 1990, Manuel
Manríquez, quien se desempeñaba

como mariachi en la Plaza Garibaldi, en el Distrito Federal, fue detenido arbitrariamente y de manera violenta, junto con sus compañeros de grupo, por agentes de la Policía Judicial del Distrito Federal fue trasladado a la Agencia del Ministerio Público. Lo anterior a pesar de no existir orden de aprehensión ni configuración de la hipótesis de flagrancia respecto al supuesto delito que posteriormente se le imputaría. Manuel Manríquez fue torturado severamente con el objeto de que firmara una confesión en donde declaraba que había cometido los homicidios de Armando y Juventino López Velasco. Posteriormente fue puesto a disposición del juez, siete días después de su detención, contraviniendo también así las disposiciones legales pertinentes. A pesar de que más adelante revocó la confesión obtenida bajo tortura ante los jueces respectivos, fue declarado culpable del delito de homicidio y condenado a 27 años de prisión basándose fundamentalmente en la confesión

Fecha en que se presentó la petición

9 de junio de 1995

Peticionarios

Centro de Derechos Humanos
Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.
(PRODH), Servicios Legales e
Investigación y Estudios Jurídicos,
A.C. (SLIEJ) y Centro por la
Justicia y el Derecho Internacional
(CEJIL)

Fecha de admisibilidad

12 de marzo de 1997
(Informe No. 9/97)

Fecha de informe de fondo

23 de febrero de 1999
(Informe No. 2/99)

<i>Derechos alegados</i>	Convención Americana sobre Derechos Humanos Obligación de respetar los derechos (artículo 1.1) Derecho a la integridad personal (artículo 5) Derecho a la libertad personal (artículo 7) Derecho a las garantías judiciales (artículo 8) Derecho a la protección judicial (artículo 25)
<i>Derechos declarados por la CIDH presuntamente violados</i>	Convención Americana sobre Derechos Humanos Obligación de respetar los derechos (artículo 1.1) Derecho a la integridad personal (artículo 5) Derecho a la libertad personal (artículo 7) Derecho a las garantías judiciales (artículo 8) Derecho a la protección judicial (artículo 25)
<i>Derechos declarados por la CIDH violados</i>	Convención Americana sobre Derechos Humanos Obligación de respetar los derechos (artículo 1.1) Derecho a la integridad personal (artículo 5) Derecho a la libertad personal (artículo 7) Derecho a las garantías judiciales (artículo 8) Derecho a la protección judicial (artículo 25)
	Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura Artículo 8 Artículo 10

Temas tratados

Ejes temáticos

Informe sobre admisibilidad

Tortura
Detención arbitraria
Agotamiento de los recursos internos (par. 30, 31)
Retardo injustificado (par. 36)
Plazo razonable (par. 37)
Inexistencia de recurso judicial (par. 38)
Excepción a la regla del agotamiento de los recursos internos (par. 39)
Decisión de la CIDH (par. 40-44)

Informe de fondo

Derecho a la libertad personal (par. 43, 44)
Violaciones a la CADH (par. 45, 61, 85, 105, 108)
Tortura (par. 48, 49, 52)
Investigación sobre tortura (par. 53-58)
Sanción a los responsables (par. 59)
Prueba (par. 60, 61)
Confesión bajo tortura (par. 65-69, 73)
Elementos valorados (par. 74, 75)
Inmediatez procesal (par. 76-84)
Violaciones a la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (par. 85)
Derecho a la defensa (par. 86)
Medidas cautelares (par. 94, 100, 102, 103, 104)
Inspecciones vaginales (par. 101)
Protección judicial (par. 108)
Actuaciones posteriores al informe (par. 112)
Conclusiones (par. 113, 114)
Recomendaciones (par. 115)
Publicación (par. 121-123)

Informe sobre admisibilidad

Consideraciones sobre admisibilidad

30. En relación al requisito de agotamiento de los recursos internos, el artículo 46.1.a. de la Convención Americana señala que “para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 o 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá que se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos”.

31. El punto 2 de ese mismo artículo establece que las disposiciones en relación al agotamiento de recursos de la jurisdicción interna no se aplicarán cuando:

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

36. De autos se desprende que han pasado más de 6 años desde que ocurrieron los hechos, siendo apenas en 1995 cuando se dictaron las respectivas órdenes de aprehensión contra los presuntos torturadores, y hasta el momento no se ha dictado sentencia. En este sentido, la Comisión considera que en las circunstancias concretas del presente caso, un plazo de más de 6 años configura un retardo injustificado en las investigaciones y los procesos. Asimismo, estima que el Estado no ha demostrado en ningún momento su afirmación de que “el ritmo de las diligencias correspondió a la necesidad de una exhaustiva y meticulosa investigación”.

37. Esta Comisión quiere expresar igualmente que reconoce los avances habidos en las investigaciones de los hechos de tortura y en el procesamiento de los presuntos autores de los mismos, lo cual reitera la disposición de las autoridades mexicanas de cumplir con las recomendaciones emitidas por la CNDH. Sin embargo, estima que en el

caso bajo análisis se ha sobrepasado el plazo razonable que establece la Convención en su artículo 8.

38. Asimismo, la Comisión considera que se encuentra suficientemente probado en autos que no existe recurso alguno que pueda interponerse a los fines de impugnar la decisión por la cual se condenó a Manuel Manríquez San Agustín, cuestión que en ningún momento ha sido controvertida por el Estado.

39. Por lo antes expresado, la Comisión concluye que la excepción al agotamiento de los recursos internos establecida en el artículo 46.2.c de la Convención es aplicable a este caso, y por lo tanto exime a los peticionarios de cumplir con dicho requisito de admisibilidad.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

40. Declarar admisible la denuncia presentada en el caso 11.509, de conformidad con los artículos 46, 47 y 48 de la Convención Americana.

41. Transmitir el presente informe al Estado y a los peticionarios.

42. Ponerse a disposición de las partes, conforme al artículo 45 del Reglamento de la Comisión, a fin de que éstas logren una solución amistosa en el presente caso. Las partes deberán manifestar por escrito a la Comisión su disposición de entrar en el proceso de solución amistosa, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación del presente informe.

43. Continuar con la consideración de las cuestiones de fondo planteadas en el presente caso.

44. Publicar el presente informe en el Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Informe de fondo

Consideraciones sobre el fondo

Derecho a la libertad personal (artículo 7)

41. El artículo 7 de la Convención Americana establece:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones

Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

43. De acuerdo con las disposiciones anteriormente mencionadas, la Comisión observa que Manuel Manríquez fue detenido arbitrariamente, violándose así su derecho a la libertad personal, en la modalidad consagrada en el artículo 7.(3) de la Convención Americana. En efecto, cuando el mismo fue detenido no existía orden judicial alguna al respecto, como tampoco existía flagrancia, que permite en ciertos casos la detención de un sujeto sin orden judicial previa.

44. Observa también la Comisión que Manuel Manríquez sufrió igualmente la violación a su derecho a la libertad personal, en la modalidad contemplada en el artículo 7(5) de la Convención Americana, por no haber sido llevado prontamente ante un Juez. Los hechos del caso señalan que transcurrieron siete días desde que Manuel Manríquez fue detenido y la fecha en que fue puesto a disposición del juez. De acuerdo a la legislación mexicana aplicable, la Policía Judicial tenía que haber puesto a Manuel Manríquez a disposición del Ministerio Público inmediatamente después de su detención. El Ministerio Público, a su vez, tenía que haberlo puesto a disposición del juez competente en un plazo máximo de 48 horas.

45. Por los motivos antes expuestos, la Comisión concluye que en el presente caso, la detención arbitraria de que fue objeto Manuel Manríquez por parte de agentes de la Policía Judicial del Distrito Federal, configura una violación a su derecho a la libertad personal, consagrado en el artículo 7 de la Convención Americana.

Derecho a la integridad personal (artículo 5)

46. El artículo 5 de la Convención Americana establece:

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el debido respeto a la dignidad inherente al ser humano.

47. La Convención contra la Tortura, ratificada por México el 22 de junio de 1987, establece la obligación de los Estados de prevenir y sancionar la tortura. En el año 1991 se adoptó en dicho país una nueva ley interna, denominada "Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura".

48. De acuerdo con lo antes expuesto, la tortura, sin duda alguna, se encuentra terminantemente prohibida tanto por distintas convenciones internacionales como por la mencionada ley mexicana. La eliminación de la tortura ha sido objeto de desarrollo legislativo en México, por lo cual la CIDH analizará la aplicación práctica de dicha legislación a este caso específico.

49. En el presente caso, ha quedado comprobado de manera irrefutable que Manuel Manríquez fue sometido a torturas por parte de agentes del Estado mexicano. Cabe mencionar en tal sentido que, con fecha 8 de junio de 1990, Manríquez fue revisado en el Reclusorio Preventivo Norte por la doctora Magdalena Espinoza García, de la Dirección General de Servicio de Salud de Ciudad de México. El "Certificado de Estado Físico" expedido en tal fecha por la profesional mencionada constata las siguientes lesiones: "Equimosis violáceas en abdomen así como quemaduras en el prepucio en su cara posterior y en la parte media de los testículos y escoriación dermoepidérmicas en cara interna de ambos muslos y equimosis en los mismos".

52. La Comisión toma nota de la información que le ha sido suministrada, con relación a los esfuerzos realizados por el Estado para investigar lo relativo a las torturas sufridas por Manuel Manríquez y para sancionar a uno de los responsables por la comisión de tales torturas. Reconoce además la Comisión la labor realizada por la CNDH, la cual procesó detalladamente la denuncia que recibió respecto a los hechos aquí analizados, y formuló una serie de recomendaciones sobre el caso. El Estado ha señalado que como consecuencia de las gestiones de la CNDH procedió a ejercer la acción penal respecto a

las torturas infligidas a Manuel Manríquez; aprehendió a dos de los culpables; y condenó a uno de ellos.

53. No obstante, la CIDH observa que la investigación respecto a las torturas infligidas a Manuel Manríquez y al castigo de todos los culpables ha estado caracterizada por su lentitud y no ha sido completamente eficaz. En efecto, las torturas a Manuel Manríquez se efectuaron entre el 2 de junio de 1990, fecha de su detención, y el 9 de junio de 1990, fecha de su puesta a disposición del juez e ingreso a prisión. Sin embargo, apenas el 17 de noviembre de 1992 –casi dos años y medio después– la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal inició la averiguación respecto a dichos actos de tortura. Debe destacarse el hecho de que para la fecha en que se comenzó a investigar lo relativo a las torturas infligidas a Manuel Manríquez, ya éste había sido sentenciado en primera instancia (12 de julio de 1991), en segunda instancia (29 de enero de 1992) y se le había negado el amparo contra la sentencia de segunda instancia (15 de octubre de 1992).

54. Asimismo, luego de más de siete años desde que se torturó a Manuel Manríquez, una sola persona ha sido sentenciada como cómplice de tales torturas. La otra persona que el Estado considera responsable se encuentra en libertad, después de un largo proceso en el cual distintas autoridades nacionales consideraron que no tenían competencia legal para conocer del asunto, y que finalizó con una sentencia judicial declarando la nulidad de todo lo actuado. Actualmente el Estado considera, de manera preliminar, que la acción penal contra dicha persona ya prescribió. La Comisión considera importante enfatizar que si el Estado se demoró más de dos años en comenzar a investigar los hechos y más de tres años adicionales para declarar nulo todo el proceso, era más que previsible la prescripción de dicha acción penal, conforme a las normas de derecho interno. En tal sentido, hay que destacar que la investigación que debe emprender el Estado ante una violación de derechos consagrados en la Convención Americana debe “emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa”.¹

¹Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, página 72, párrafo 177.

55. La Comisión observa que en la primera oportunidad en que fue presentado ante un juez, Manuel Manríquez declaró haber sido torturado, lo cual quedó debidamente asentado en el expediente. Entre los documentos integrantes de la averiguación previa, y, consiguientemente, del expediente respectivo, recibidos por el respectivo tribunal de primera instancia al comenzar a conocer del asunto, consta un acta denominada "fe ministerial", proveniente del propio Ministerio Público, de la cual se evidencia que Manuel Manríquez efectivamente presentaba lesiones al momento de ser entregado por la Policía Judicial al Ministerio Público.

56. El expediente arriba mencionado fue conocido por cinco tribunales distintos, ninguno de los cuales ordenó que se investigara lo relativo a las torturas infligidas a Manríquez. Por el contrario, el propio Estado admitió que la iniciación, en fecha 17 de noviembre de 1992, de las investigaciones respecto a las torturas infligidas a Manuel Manríquez, fue producto de las gestiones e investigaciones realizadas por la CNDH. En efecto, el Estado señala lo siguiente en su comunicación de 7 de diciembre de 1995:

...en razón de los hechos señalados por el señor Manríquez San Agustín, intervinieron también Médicos Legistas de la CNDH, quienes realizaron un estudio sobre las constancias existentes respecto a las lesiones que presentó el agraviado.

(...) Del análisis de la información y documentación recabada, la CNDH concluyó, entre otras cosas, que en este caso existía violación a los derechos humanos, estimando que contaba con elementos suficientes para afirmar que durante el periodo de su detención, fue objeto de torturas por parte de los elementos aprehensores.

57. El artículo 8 de la Convención contra la Tortura establece:

Los Estados partes garantizarán a toda persona que denuncie haber sido sometida a tortura en el ámbito de su jurisdicción el derecho a que el caso sea examinado imparcialmente.

Asimismo, cuando exista denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura en el ámbito de su jurisdicción, los Estados partes garantizarán que sus respectivas autoridades procederán de oficio y de inmediato a realizar una investigación sobre

el proceso y a iniciar, cuando corresponda, el respectivo proceso penal.

58. Al aplicar dicha norma al presente caso, resulta evidente que la inacción de las autoridades judiciales que no iniciaron de oficio –y de inmediato– una investigación respecto a las torturas infligidas a Manuel Manríquez, constituye una violación de las obligaciones que México asumió al ratificar la Convención contra la Tortura, y genera la responsabilidad internacional de dicho Estado.

59. Observa igualmente la Comisión que las acciones emprendidas por México respecto al castigo de los culpables por las torturas descritas, se han centrado en las personas del Comandante y del Subdelegado de la delegación policial donde se torturó a Manuel Manríquez, no obstante lo cual los autores materiales no han sido aún enjuiciados. En efecto, de acuerdo al artículo 3 de la Convención contra la Tortura, son responsables por el delito de tortura los empleados o funcionarios públicos que ordenen, instiguen o induzcan a su comisión, lo cometan directamente, o que pudiendo impedirlo no lo hagan.

60. Cabe destacar que, en materia de prueba, la jurisprudencia interamericana ha entendido que el procedimiento judicial internacional debe ser menos formal que su equivalente interno, porque el Estado sujeto del reclamo tiene el control de los medios para aclarar actos ocurridos dentro de su territorio. En el Caso Velásquez Rodríguez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos decidió que no consideraría solamente la evidencia directa, ya que la misma es casi imposible de obtener en casos de desapariciones forzadas atribuibles a agentes del Estado. La Corte decidió en dicho caso que

La práctica de los tribunales internacionales e internos demuestra que la prueba directa, ya sea testimonial o documental, no es la única que puede legítimamente considerarse para fundar la sentencia. La prueba circunstancial, los indicios y las presunciones, pueden utilizarse, siempre que de ellos puedan inferirse conclusiones consistentes sobre los hechos.

61. En el presente caso, conforme al análisis desarrollado, la evidencia de las violaciones ha sido directa, ya que las torturas fueron

comprobadas plenamente por órganos jurisdiccionales del Estado mexicano. Por lo tanto, la Comisión concluye que Manuel Manríquez fue objeto de torturas por parte de agentes de dicho Estado, y que a pesar de ello, no se ha llevado adelante una investigación completa, seria y efectiva; los culpables aún no han sido identificados ni sancionados en su totalidad; y la víctima de la violación no ha sido indemnizada. En consecuencia, el Estado mexicano violó en perjuicio de Manuel Manríquez el derecho a la integridad personal consagrado en el artículo 5 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.(1) del mismo instrumento, así como el artículo 8 de la Convención contra la Tortura.

Derecho a las garantías judiciales (artículo 8)

La confesión bajo tortura de Manuel Manríquez

62. El artículo 8 de la Convención Americana establece que:

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

(...)

g. Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de naturaleza alguna.

63. Por su parte, la Convención contra la Tortura establece en su artículo 10:

Ninguna declaración que se compruebe haber sido obtenida mediante la tortura podrá ser admitida como medio de prueba en el proceso, salvo en el que se siga contra la persona o personas acusadas de haberla obtenido mediante actos de tortura y únicamente como prueba de que por ese medio el acusado obtuvo tal declaración.

65. A tales efectos, se observa que dichas decisiones fueron dictadas dentro de un proceso penal respecto a una persona cuya confesión se obtuvo mediante tortura. Debe destacarse que las partes

están de acuerdo en que Manuel Manríquez fue torturado, pero discrepan en cuanto al valor probatorio dado a dicha confesión. Los peticionarios sostienen que la confesión obtenida mediante tortura fue prácticamente el único medio probatorio tomado en cuenta para la condena, mientras que el Estado aduce que la confesión fue desechada de oficio por los respectivos jueces, y que la condena se dictó con base en los demás elementos probatorios existentes en el expediente, especialmente en el testimonio de Valeriano Guzmán Mendoza.

66. Luego del estudio detallado de dichas sentencias, la Comisión considera que efectivamente la confesión de Manuel Manríquez, obtenida bajo tortura, fue el único elemento probatorio que condujo a los jueces a determinar su autoría material del homicidio que se le atribuyó. En efecto, la sentencia de 1a. instancia, al analizar dicha confesión, establece que:

...aunque dice que fueron hechas para obligarlo a decir lo asentado en la Policía Judicial y ante el Ministerio Público Investigador, en dicha declaración preparatoria acepta que sí dijo lo asentado en esas declaraciones y que no le fuera aconsejado o sugerido por algún elemento policiaco, por lo que de acuerdo al principio de inmediatez procesal las primeras declaraciones son las que se toman en cuenta para tener por demostrada la participación del acusado en los hechos...

67. En la sentencia de 2a. instancia, al analizar dicha confesión, se consideró como no probado que en la confesión inicial de Manríquez hubiera mediado violencia.

68. Mas aún, de acuerdo a la pretendida confesión de Manuel Manríquez, él habría llegado a un lugar en donde estaba terminando una pelea entre varios sujetos, en la cual habían participado Armando y Juventino López Velasco, cuando en realidad en el momento de la llegada de Manríquez al lugar de los hechos, uno de ellos ya se encontraba en el suelo, aparentemente muerto, mientras que Manríquez habría ayudado a dar muerte al otro. Dicha confesión fue tan determinante para su condena que a Manríquez se le consideró culpable de uno solo de los homicidios, pues de acuerdo a su confesión,

la otra persona ya estaba aparentemente muerta cuando aquél llegó al lugar de los hechos.

69. De acuerdo a lo antes expuesto, y con base en la información que consta en el expediente, la Comisión valora como incierta la afirmación textual del Estado, respecto a que:

El Juez, en efecto, desestimó de oficio dicha confesión como lo estipulan el artículo 20, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 8.(3) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 10 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

73. Por consiguiente, la declaración del testigo Valeriano Guzmán Mendoza podría evidenciar, como máximo, que Manuel Manríquez participó en el transporte y ocultamiento de los cadáveres de los Sres. Armando y Juventino López Velasco. Sin embargo, el mismo elemento probatorio no resulta suficiente –ni mucho menos determinante– en sí mismo, para establecer la responsabilidad de Manuel Manríquez como autor material de dichos homicidios.

74. El resto de los elementos valorados tanto en la sentencia de 1a. instancia como en la sentencia de 2a. instancia tampoco evidencian de manera alguna, que Manuel Manríquez haya sido el autor material de los homicidios de los Sres. Armando y Juventino López Velasco. Tales pruebas consisten en:

- a) Declaración del policía preventivo Catalino Ayala Sánchez, quien encontró los cadáveres dentro de las cajas de cartón;
- b) Inspección ocular y fe de los cadáveres;
- c) Levantamiento y traslado de los cadáveres;
- d) Declaración de los testigos de identidad Ignacia Tolentino San Juan y Catalina Velasco Tolentino;
- e) Reconocimiento y fe de los cadáveres;
- f) Fe de lesiones y media filiación;
- g) Acta médica;
- h) Dictamen de necropsia;
- i) Dictamen de criminalística y fotografía;
- j) Dictamen de química forense;
- k) Fe de arma;

- l) Fe de cajas y ropas;
- m) Fe de vehículo; y
- n) Presencia de rastros hemáticos en el hule de la parte posterior de la camioneta.

75. Las pruebas antes mencionadas podrían en todo caso resultar idóneas o pertinentes para comprobar que se encontraron dos cadáveres; que su identidad fue determinada; que se estableció la causa de su muerte; y que se comprobó el vehículo en que dichos cadáveres fueron transportados. No obstante, y en ausencia de otros medios probatorios legales y pertinentes, de ninguna manera evidencian que Manuel Manríquez haya sido el autor del homicidio de tales personas.

76. La Comisión observa que la práctica de la tortura como método de investigación policiaca, se ve aumentada por la fuerza jurídica que el sistema jurídico mexicano da a la primera declaración del presunto inculpado, la cual no es recabada por el juez, sino por el Ministerio Público. Sobre el particular, la Corte Suprema de Justicia mexicana incluso ha establecido que ante dos declaraciones de un inculpado en diverso sentido, debía prevalecer la declaración inicial:

Confesión. Primeras declaraciones del reo. De acuerdo con el principio de inmediación procesal, y salvo la legal procedencia de la retractación confesional, las primeras declaraciones del acusado, producidas sin tiempo suficiente de aleccionamiento o reflexiones defensivas, deben prevalecer sobre las posteriores.²

77. Esta tesis ha sido calificada erradamente en México, como la de la "inmediatez", o inmediación. La Comisión considera oportuno aclarar que la inmediación sólo tiene lugar jurídicamente cuando el propio juez presencia los actos procesales.³

²Tesis número 82, Seminario Judicial de la Federación, *Apéndice de Jurisprudencia Definida 1917-1971*, Segunda Parte, Primera Sala, página 175.

³El tratadista argentino Julio B.J. Maier define la inmediación procesal en los siguientes términos: "...la presencia ininterrumpida de los sujetos procesales durante la audiencia que incorpora el conocimiento para la discusión y decisión del caso".

El mismo autor se refiere al control de la prueba que será valorada por el tribunal en la sentencia, manifestando que: "Esta es la principal razón de ser del debate oral y público, re-

78. La experiencia histórica ha demostrado fehacientemente que otorgar efectos probatorios a las declaraciones extrajudiciales, o realizadas durante la etapa de investigación del proceso, representa un aliciente a las prácticas de tortura, en cuanto la policía prefiere ahorrar esfuerzos de investigación y obtener del propio inculpado la confesión.⁴

79. El análisis comparativo de las garantías judiciales en distintos ordenamientos jurídicos del continente muestra claramente que el proceso debe ser conducido directa e inmediatamente por el juez, con especial énfasis en la relación directa entre éste y la persona del imputado. Tanto el Pacto de Derechos Civiles y Políticos como la Convención Americana, establecen que el imputado debe ser llevado "...sin demora ante un juez...".⁵

80. La lógica de las garantías del proceso penal se basa en la intervención personal del juez concebido como el órgano adecuado para su tutela. El objetivo que se busca con el principio de inmediación procesal es tratar de evitar un distanciamiento de la persona *del juez*, de los elementos del proceso y en especial de la persona del imputado.⁶ Asimismo,

gulado por las leyes procesales modernas que reformaron el modelo inquisitivo, instituyéndolo como culminación del procedimiento y para que proporcione la base de la sentencia. Este debate se cumple con la *presencia ininterrumpida* de todos los sujetos procesales (*inmediación*), inclusive el imputado y su defensor, y en él son incorporados los únicos elementos de prueba idóneos para fundar la sentencia, forma de proceder que asegura el control probatorio por parte de todas las personas interesadas en la decisión..."

Julio B.J. Maier, *Derecho Procesal Penal*, Tomo I-Fundamentos, Editores del Puerto S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1996, pp. 878 y 585, respectivamente.

⁴Anneliezze Pereira, *La lucha contra la Tortura en el Derecho Internacional*, Universidad Pontificia de Salamanca, España, Memoria final para obtener el título de Máster en Estudios Europeos y Derechos Humanos, p. 61.

⁵El Pacto de Derechos Civiles y Políticos señala en su artículo 9, párrafo 3 que "Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por ley para ejercer funciones judiciales....". Asimismo, la Convención Americana en su artículo 7, párrafo 5, establece que "Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora ante un juez....".

⁶Cristián Riego, *El Proceso Penal Chileno y los Derechos Humanos*, Volumen I, Aspectos Jurídicos, Cuadernos de análisis jurídico, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Chile, pp. 37-39.

...lo que se busca con el principio de inmediación es asegurar a los ciudadanos que los asuntos más graves que los puedan afectar en la vida social –entre los que están los de carácter penal– serán examinados por un órgano dotado de una serie de resguardos que garantizan principalmente su independencia e imparcialidad.⁷

81. En materia penal, el principio de inmediación procesal cobra fundamental importancia, dado que los problemas a ser resueltos por el tribunal afectan las facultades básicas de la persona humana, ante la posibilidad de ser afectadas por el poder penal del Estado.⁸ Por ello, en todo caso, la “inmediación procesal” debe ser concebida únicamente entre el juez y el procesado, por lo que deben desecharse las indebidas y erradas interpretaciones que incluyen dentro de aquélla las declaraciones en sede policial o del Ministerio Público, por no responder al propio juez.

82. El principio de inmediación procesal concebido por el Estado mexicano, en vez de servir como una garantía procesal para los inculpados de los delitos, se transforma en su antítesis, en una fuente de abusos para los inculpados. En efecto, toda vez que éstos en vez de ser llevados sin demora ante el órgano imparcial y adecuado para la tutela de sus derechos, como es el juez competente en cada caso concreto, los inculpados son retenidos por 48 o 96 horas por policías judiciales sin supervisión judicial alguna, quienes en muchas oportunidades usan la coacción y tortura para extraer testimonios autoincriminatorios en contra de los inculpados.⁹

83. Sobre el particular, la CIDH destaca que son menos frecuentes las denuncias de hechos de tortura ocurridos durante el periodo posterior a la comparecencia de los inculpados de delitos ante un juez competente. En cambio, la Comisión conoce de diversos casos

⁷ *Idem*.

⁸ *Idem*.

⁹ La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha señalado sobre el particular que: “Esta Comisión no deja de advertir que las formas en que un detenido puede resultar lesionado en la etapa prejudicial son múltiples, y que el Procurador General de Justicia, el Subprocurador de Averiguaciones Previas y el Director General de la Policía Judicial no pueden tener sus miradas en todos los rincones en los que puede suscitarse algún abuso contra las personas privadas de su libertad.”

de torturas ocurridos cuando los inculpados se encuentran bajo la responsabilidad de la policía judicial, ya sea federal o estatal.

84. Con base en lo anteriormente dicho sobre el principio de intermediación procesal y las garantías del debido proceso, la CIDH señala que las declaraciones que deben prevalecer como plena prueba son las judiciales, es decir, las prestadas ante juez competente y no las prejudiciales.

85. De acuerdo con lo antes expuesto, la Comisión acoge la denuncia en cuanto a que efectivamente la confesión obtenida mediante tortura fue el único medio probatorio utilizado tanto en la sentencia de 1a. instancia como en la sentencia de 2a. instancia para condenar a Manuel Manríquez como autor material del homicidio que se le imputó. La Comisión concluye igualmente, que se violó el derecho a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 8(2) de la Convención Americana, al ser obligado Manuel Manríquez a declarar bajo tortura contra sí mismo, a declararse culpable y por haber dado validez a su confesión obtenida mediante coacción. Además, la Comisión concluye que al asignar valor probatorio a dicha confesión el Estado violó igualmente lo dispuesto en el artículo 10 de la Convención contra la Tortura.

Restricciones al derecho de defensa de Manuel Manríquez

86. Como parte integrante de las garantías judiciales consagradas en la Convención Americana, el artículo 8(2)(d) de dicho instrumento establece que el debido proceso incluye el derecho de toda persona inculpada de delito a "ser asistida por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor". Por su parte, el artículo 8(2)(d) del mismo instrumento garantiza la "concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa".

94. El 15 de agosto de 1997 la CIDH solicitó al Estado la adopción de medidas cautelares en el presente caso, transmitiendo las partes pertinentes de la comunicación de los peticionarios, que fue resumida en el párrafo anterior. La solicitud fue formulada en los siguientes términos:

Sin perjuicio de otras medidas que, a juicio de su Ilustre Gobierno sean necesarias para dicho fin, la Comisión, a fin de asegurar los de-

rechos y prevenir daños irreparables contra el Señor Manríquez San Agustín, considera necesario que se asegure el pleno ejercicio del debido proceso y las garantías judiciales en particular, permitiendo a la Abogada Pilar Noriega, visitarlo conforme sea necesario para la preparación de su defensa, así como que se permita la confidencialidad de las conversaciones abogado-cliente; prestándole, como profesional del derecho, un trato digno y no discriminatorio.

100. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que la imposición de las limitaciones previstas en el artículo 32(2) de la Convención Americana debe emplearse siempre de manera estricta. En tal sentido, la Corte estableció:

...de ninguna manera podrían invocarse el "orden público" o el "bien común" como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (véase el artículo 29.a de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las "justas exigencias" de "una sociedad democrática" que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención.¹⁰

101. Dicha disposición ha sido también interpretada por la CIDH en el caso de la Señora X y su hija Y contra Argentina, referente a las inspecciones vaginales a las que ambas personas debían someterse para visitar al esposo de aquélla y padre de ésta. En dicho caso, la Comisión encontró que el Estado argentino había impuesto una condición ilegal a la realización de las visitas a la penitenciaría, violando los derechos protegidos por los artículos 5, 11 y 17 de la Convención Americana. Al analizar si la medida denunciada era violatoria de la Convención Americana, la CIDH manifestó lo siguiente:

Una medida que de alguna manera afecte los derechos protegidos por la Convención Americana debe necesariamente: 1) ser prescrita

¹⁰ Corte IDH, "La Colegiación Obligatoria de Periodistas" (artículos 13 y 29 de la Convención Americana), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, pár. 67.

por la ley; 2) ser necesaria para la seguridad de todos y guardar relación con las demandas justas de una sociedad democrática; 3) su aplicación se debe ceñir estrictamente a las circunstancias específicas enunciadas en el artículo 32.2, y ser proporcional y razonable a fin de lograr esos objetivos.¹¹

102. En el caso bajo análisis, el Estado ha restringido el derecho a la defensa de Manuel Manríquez, garantizado por el artículo 8(2) de la Convención Americana. Conforme se ha relatado en los párrafos precedentes, dichos actos han sido objeto de numerosas denuncias ante la CIDH, quien las ha transmitido al Estado. La Comisión también ha incluido dicho aspecto de las denuncias en la solicitud de medidas cautelares mencionada más arriba que, como se ha visto, no ha tenido respuesta por parte del Estado.

103. A pesar de haber sido requerido en varias oportunidades, el Estado tampoco ha proporcionado el fundamento normativo de las medidas restrictivas adoptadas respecto a Manuel Manríquez y a su abogada defensora, en concreto: el análisis psicológico donde se determinó la "alta peligrosidad" de Manríquez; los "elementos convincentes" de la participación de éste en organizaciones ilegales; y el manual o reglamento que establece para los abogados defensores la obligatoriedad de desnudarse para acceder a la penitenciaría.

104. La actitud del Estado respecto a la cuestión aquí analizada ha sido arbitraria e irrazonable. En efecto, como los documentos requeridos no son de acceso al público, la única forma de determinar si las medidas aplicadas estaban prescritas por ley, a efectos del análisis de la violación denunciada, hubiese sido que el Estado mexicano proveyera dichos documentos. Sin embargo, dicho Estado no sólo no aportó documento alguno, sino que tampoco respondió a la solicitud de medidas cautelares de la Comisión en el presente caso. Cabe destacar, en tal sentido, que el artículo 48(1)(a) de la Convención Americana establece que las informaciones solicitadas a un Estado en el trámite de un caso ante la Comisión "...deben ser enviadas dentro de un plazo razonable, fijado por la Comisión al considerar

¹¹ Informe No. 38/96, Caso 10.506 - Argentina, Informe Anual de la CIDH 1996, p. 64, par. 60.

las circunstancias de cada caso". La CIDH ha expresado al respecto que la Convención Americana obliga a los Estados a entregar la información solicitada por aquélla en el desarrollo de un caso individual.¹²

105. Con fundamento en todo lo anterior, la CIDH concluye que el Estado mexicano ha violado en perjuicio de Manuel Manríquez, el derecho a la defensa que forma parte de las garantías judiciales protegidas por la Convención Americana (artículo 8(2), literales "c" y "d").

Derecho a la protección judicial (artículo 25)

106. El artículo 25 de la Convención Americana dispone que:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

108. La Comisión ha establecido más arriba que la sentencia de 2a. instancia violó en perjuicio de Manuel Manríquez el derecho a las garantías judiciales consagrado en el artículo 8 de la Convención Americana. A pesar de los referidos recursos intentados contra dicha sentencia por Manuel Manríquez, no logró impugnar o ampararse contra dicho acto violatorio, por lo cual la Comisión concluye que México violó igualmente en este caso, en perjuicio de la víctima mencionada, el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana.

¹² Informe No. 28/96, Caso 11.297 (Guatemala), 16 de octubre de 1996, Informe Anual de la CIDH 1996, par. 40, p. 509. En el mismo sentido se ha pronunciado anteriormente la Corte IDH: "En el procedimiento de los artículos 48 a 50 está presente un propósito más amplio de protección internacional a los derechos humanos, como es el de obtener el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los Estados y particularmente, en este contexto, del deber jurídico de cooperar para la investigación..."

Caso Velásquez Rodríguez, Excepciones Preliminares, Sentencia de 26 de junio de 1987, par. 59.

Actuaciones posteriores al informe No. 2/98

112. La Comisión observa que, con posterioridad a las comunicaciones arriba resumidas, no recibió queja alguna de los peticionarios respecto al trato dado a la Licenciada Noriega por las autoridades penitenciarias mexicanas. Sin embargo, cabe destacar que el Estado no dio cumplimiento al punto tercero de la solicitud, consistente en la entrega de los manuales e instructivos de los establecimientos penitenciarios mencionados, a pesar de que el propio funcionario responsable indicó a la CNDH que los mismos son de carácter público. Dicha reticencia adquiere mayor relevancia en el contexto de los hechos relatados en el párrafo 93 *supra*, sumado a la circunstancia de que el Estado mexicano renunció a su derecho de presentar observaciones al informe aprobado en el presente caso con arreglo al artículo 50 de la Convención Americana. Teniendo en cuenta todo lo anterior, la Comisión aprecia que las medidas cautelares se han cumplido parcialmente y valora la colaboración prestada por el Estado, particularmente en relación con las visitas de la Licenciada Pilar Noriega a su defendido el Señor Manuel Manríquez.

Conclusiones

113. La Comisión concluye que el Estado mexicano violó en perjuicio de Manuel Manríquez los siguientes derechos protegidos por la Convención Americana: derecho a la integridad física (artículo 5), derecho a la libertad personal (artículo 7), derecho a las garantías judiciales (artículo 8) y derecho a la protección judicial (artículo 25). Dichas contravenciones constituyen también una violación del deber genérico del Estado de respetar y garantizar los derechos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción (artículo 1(1)). La Comisión concluye igualmente que el Estado violó en perjuicio de Manuel Manríquez las disposiciones contenidas en los artículos 8 y 10 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

114. A pesar de la falta de respuesta del Estado mexicano al Informe 2/98 adoptado en el presente caso, la Comisión concluye igualmente que las acciones resumidas en el capítulo anterior, ten-

dientes a garantizar el derecho de defensa de Manuel Manríquez, constituyen un principio de cumplimiento de la recomendación emitida a tal efecto en el mencionado informe. En consecuencia, tal recomendación fue reformulada en el informe 47/98, en los términos del párrafo 115(6) *infra*.

Recomendaciones

115. La Comisión considera que los hechos que motivan el presente informe no son aislados, sino que forman parte de un problema grave que el Estado mexicano está obligado a solucionar. Por ello, la CIDH estima oportuno remitirse a las recomendaciones adoptadas en el "Informe sobre la situación de los derechos humanos en México", de reciente adopción, en el capítulo sobre el derecho a la integridad personal.¹³ Igualmente, en virtud del análisis y las conclusiones precedentes.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reitera al Estado mexicano las siguientes recomendaciones

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 de Armando y Juventino López Velasco, como por su participación en los actos posteriores al homicidio de dichas personas.

2. Que repare adecuadamente a Manuel Manríquez por las violaciones a sus derechos humanos establecidas *supra*, incluyendo una indemnización.

3. Que investigue la responsabilidad por la eventual prescripción de la acción penal en contra del agente policial José Luis Bañuelos Esquivel, respecto a las torturas infligidas a Manuel Manríquez.

¹³ CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA /Ser.L/V/II.100 Doc.7 rev.1, 24 de septiembre de 1998, pars. 339 a 350. Dicho informe fue remitido al Estado mexicano y está disponible en la página de la Comisión en internet: www.cidh.oas.org.

4. Que investigue la autoría material de la detención arbitraria y de las torturas infligidas a Manuel Manríquez, y proceda a castigar a los culpables con arreglo a la ley.

5. Que se investiguen las responsabilidades por el retraso irrazonable en iniciar la investigación respecto a las torturas infligidas a Manuel Manríquez, especialmente de las autoridades judiciales que tuvieron conocimiento del expediente respecto al juicio a Manuel Manríquez y no ordenaron el inicio de dicha investigación, a los efectos de sancionar adecuadamente a quienes resulten responsables.

6. Que garantice el derecho a la defensa de Manuel Manríquez, para lo cual deberá: mantener la facilidad de acceso de sus abogados defensores a la penitenciaría en que se encuentra; abstenerse de imponer a los mismos tratos vejatorios o degradantes; y entregar a la CIDH y a los abogados defensores toda la documentación oficial que fundamente la aplicación de cualquier medida restrictiva impuesta a dicho recluso y a dichos abogados, incluyendo específicamente los manuales e instructivos de los Centros de Readaptación Social.¹⁴

¹⁴ Recomendación adoptada en el informe 47/98 de la CIDH aprobado conforme al artículo 51 de la Convención Americana. Véase párrafo 119 del presente informe.

*El 26 de marzo de 1999, luego de haberse aprobado la publicación del presente informe, los peticionarios pusieron en conocimiento de la Comisión que el señor Manuel Manríquez fue declarado inocente por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal de México. Dicha decisión fue adoptada con motivo de la solicitud de reconocimiento de inocencia promovida por la defensa de Manuel Manríquez, a la cual se acompañó como "prueba superviniente" el Informe N° 47/98 sobre el presente caso. En su resolución, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal se refirió en los siguientes términos al informe de la CIDH: "Es de aceptar que es a través de sus recomendaciones que se inició la investigación de la comisión del delito de tortura... razones por las que estimamos que el informe en análisis puede ser tomado en consideración como medio de prueba. Como resultado de dicha decisión, el señor Manríquez fue puesto en libertad el 29 de marzo de 1999".

El 9 de abril de 1999, los peticionarios remitieron una nueva comunicación en la cual agregaron lo siguiente: "A la fecha se encuentra en trámite el pago de la cantidad que en concepto de reparación será entregado por el Gobierno del Distrito Federal al propio Manuel Manríquez. Igualmente, se continua el diálogo en relación al cumplimiento de las demás recomendaciones contenidas en el Informe."

La información que antecede demuestra el cumplimiento pleno de recomendación 1 *supra*, y a la vez constituye un precedente importante para el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH por parte de las autoridades competentes del Estado mexicano.

Publicación

121. La Comisión reconoce los esfuerzos realizados por el Estado mexicano para el cumplimiento de la recomendación referente al derecho a la defensa del señor Manuel Manríquez. Igualmente, la CIDH toma nota de la comunicación remitida a los peticionarios por el Gobierno del Distrito Federal y expresa su satisfacción por la iniciativa de dicha entidad con vistas al futuro cumplimiento de las recomendaciones del presente informe. La Comisión recuerda que la responsabilidad internacional por las violaciones de derechos humanos causadas por agentes del poder público –independientemente del órgano o entidad a la cual pertenezcan– es imputable, en definitiva, al Estado. Con base en lo dispuesto en el artículo 28 de la Convención Americana, la Comisión espera que el Estado mexicano adopte de inmediato todas las medidas pertinentes a efecto de que las recomendaciones contenidas en el presente informe sean cumplidas por la autoridad competente.

122. En definitiva, la Comisión concluye que el Estado mexicano ha cumplido la recomendación referente al derecho a la defensa de Manuel Manríquez contenida en el literal 6 *supra*. Sin embargo, se ha constatado el incumplimiento de las recomendaciones 1 y 2, como surge de la falta de respuesta a las mismas por el Estado. En cuanto a la recomendación 3, la información se limita a mencionar el inicio de una averiguación previa en agosto de 1997 –hecho ya mencionado en el párrafo 40(f) *supra*– es decir, seis meses antes de la remisión del informe No. 2/98 al Estado, al que éste nunca respondió. El Estado solamente indicó que “se encuentra en integración” la averiguación previa, sin especificar acción o trámite alguno que permita verificar algún tipo de avance o de voluntad de investigar la responsabilidad por la prescripción de la acción penal contra José Luis Bañuelos Esquivel. La misma consideración es aplicable a la recomendación 4. En consecuencia, la CIDH concluye que el Estado tampoco ha adoptado medidas eficaces que revelen la voluntad de cumplir con las recomendaciones 3 y 4 arriba formuladas.

123. En virtud de las consideraciones que anteceden, y de lo dispuesto en los artículos 51(3) de la Convención Americana y 48 del Reglamento de la Comisión, ésta decide: reiterar las conclusiones

contenidas en el capítulo VI *supra*, así como las recomendaciones identificadas con los numerales 1, 2, 3, 4 y 5; hacer público el presente informe; e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. La CIDH, conforme a las disposiciones contenidas en los instrumentos que rigen su mandato, continuará evaluando las medidas adoptadas por el Estado mexicano respecto a las cinco recomendaciones mencionadas, hasta que éstas hayan sido totalmente cumplidas por dicho Estado.

CASO (11.520) TOMÁS PORFIRIO RONDÍN Y OTROS, "AGUAS BLANCAS"

Estado de la República en que se cometió la violación

Guerrero

Fecha en que se cometió la violación

28 de junio de 1995

Autoridad responsable

Procuraduría General de Justicia
del Estado de Guerrero (Policía Judicial)

Resumen de los hechos

El 28 de junio de 1995, miembros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (ocss) salieron hacia la ciudad de Atoyac de Álvarez a bordo de dos camiones. Cuando se acercaban al vado de Aguas Blancas fue detenido uno de los camiones por agentes de la Policía Judicial del Estado de Guerrero, obligando a descender y tirarse en el piso a más de 60 campesinos. Diez minutos después llegó al lugar de los hechos otro camión, cuyos campesinos también fueron obligados a bajar, pero en el momento de descender, los policías comenzaron a dispararles indiscriminadamente, provocando la muerte de 17 personas y quedando otras gravemente heridas. Al terminar la balacera y

	luego de obligar a los sobrevivientes a regresar a sus pueblos, los policías se dieron a la tarea de colocar armas a los muertos, para que se fundamentara la versión de que se había producido un enfrentamiento
<i>Fecha en que se presentó la petición</i>	17 de julio de 1995
<i>Peticionario</i>	Partido de la Revolución Democrática (PRD)
<i>Fecha de admisibilidad y fondo</i>	18 de febrero de 1997 (Informe No. 49/97)
<i>Derechos alegados</i>	Convención Americana sobre Derechos Humanos Obligación de respetar los derechos (artículo 1.1) Derecho a la vida (artículo 4) Derecho a la integridad personal (artículo 5) Derecho a las garantías judiciales (artículo 8) Derecho a la protección judicial (artículo 25)
<i>Derechos declarados por la CIDH violados</i>	Convención Americana sobre Derechos Humanos Obligación de respetar los derechos (artículo 1.1) Deber de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2) Derecho a la vida (artículo 4) Derecho a la integridad personal (artículo 5) Derecho a las garantías judiciales (artículo 8) Derecho a la protección judicial (artículo 25)
<i>Temas tratados</i>	
<i>Eje temático</i>	Ejecución extrajudicial
<i>Informe sobre admisibilidad y fondo</i>	Artículo 21 de la Constitución mexicana (par. 40, 41, 47)

- Recurso adecuado (par. 44, 45)
- Recurso efectivo (par. 44, 46)
- Retardo injustificado (par. 48)
- Excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos (par. 49)
- Informes sobre admisibilidad (par. 50)
- Informes sobre admisibilidad y fondo (par. 51)
- Sanción a los responsables (par. 53, 60, 69)
- Obligación de investigar (par. 55, 56)
- Investigación de la Suprema Corte (par. 57)
- Falta de investigación (par. 58)
- Plazo razonable (par. 63)
- Complejidad del litigio (par. 64)
- Conducta de los demandantes (par. 65)
- Monopolio de la acción penal (par. 67)
- Impugnación de las resoluciones del Ministerio Público (par. 68)
- Violaciones a la CADH (par. 70, 73, 77, 78)
- Derecho a la vida (par. 72)
- Derecho a la integridad personal (par. 75)
- Daño moral (par. 76, 102)
- Daños y perjuicios (par. 80-84)
- Consideraciones sobre las observaciones del Estado (par. 87-91, 93-96)
- Reparación del daño (par. 98, 99)
- Indemnización pecuniaria (par. 100)
- Daño material (par. 101)
- Daño en caso de muerte (par. 103, 104)
- Identificación de víctimas (par. 105)

Masacre o ejecución extrajudicial
(par. 106-108)
Informe de la CNDH (par. 109)
Conclusiones (par. 110, 111)
Recomendaciones (a, b, c, d)
Publicación (par. 112-115)
Análisis y conclusiones finales
(par. 127, 128, 132-136)

Informe sobre admisibilidad y fondo

Consideraciones sobre admisibilidad

40. Sobre este particular, ya la Comisión ha dicho lo siguiente:
el planteamiento hecho por el Gobierno mexicano tendiente a lograr la aplicación del artículo 21 de la Constitución Federal de México no es procedente, en virtud de que el recurso disponible debe gozar de las características de ser sencillo, rápido y efectivo en los términos del artículo 25 de la Convención Americana, puesto que a pesar de haber privado en algunos casos una interpretación que permite el ejercicio del amparo indirecto, la misma no ha sido aceptada de forma pacífica y generalizada en los tribunales mexicanos, más aún, como ha señalado el Gobierno de México, existe otra interpretación totalmente opuesta sobre el particular, conforme a la cual el recurso al cual hace referencia el artículo 21 constitucional, debe ser objeto de reglamentación legal.¹

41. Asimismo, la Comisión ha expresado que:

en los casos en que el Ministerio Público se abstiene de ejercer acciones penales, la CIDH ha podido verificar una situación de incertidumbre jurídica, sobre la utilización del artículo 21 de la Constitución para ejercer un recurso jurisdiccional que permita controlar dicha inacción. Para el establecimiento de responsabilidades efectivas, es esencial que haya claridad sobre el alcance del artículo 21 de la Constitución y la posibilidad de su aplicación efectiva en la práctica.²

¹ Informe No. 25/96 de la CIDH.

² Comunicado emitido por la CIDH el día 24 de julio de 1996, al final de la visita *in loco* realizada a México.

44. Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado:

El artículo 46.1 de la Convención Americana remite a los principios de derecho internacional generalmente reconocidos. Esos principios no se refieren sólo a la existencia formal de tales recursos, sino también a que éstos sean adecuados y efectivos, como resulta de las excepciones contempladas en el artículo 46.2.³

45. Que sean adecuados significa que la función de esos recursos, dentro del sistema de Derecho Interno, sea idónea para proteger la situación jurídica infringida.⁴

46. Que sean efectivos quiere decir, capaces de producir el resultado para el que han sido concebidos.⁵

47. Del análisis realizado en párrafos anteriores, y de la narración de los hechos por ambas partes, se puede concluir que, a pesar de haberse producido avances importantes a los fines de investigar y juzgar a los responsables de la llamada "masacre de Aguas Blancas", los mismos han sido insuficientes a la hora de referirse a autoridades de alto Gobierno del Estado de Guerrero, sobre cuya responsabilidad existen presunciones fundadas, lo que ha sido señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su decisión de fecha 23 de abril de 1996. La Comisión debe reconocer y valorar la importancia de la iniciativa del Presidente de la República, de haber ejercido un recurso tan extraordinario y tan poco utilizado en la historia contemporánea mexicana. Dicha actuación evidencia la voluntad en defensa de los derechos humanos en las altas instancias del Estado mexicano. Sin embargo, en virtud de que la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia sólo tiene fuerza moral, ésta no puede hacerse cumplir a través de verdaderos recursos jurisdiccionales con características adecuadas y efectivas. En consecuencia, la decisión de la Procura-

³Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, página 16, párrafo 63.

⁴Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, página 16, párrafo 64.

⁵Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, página 16, párrafo 66.

duría General de la República de considerarse incompetente para conocer del caso, y del Procurador General de Justicia del Estado de Guerrero de no ejercer las acciones penales correspondientes, no pueden atacarse judicialmente, puesto que como ya fue expresado, el recurso consagrado en el artículo 21 de la Constitución no goza en la actualidad de las características de sencillez, rapidez y efectividad.

48. Asimismo, los peticionarios han señalado que las irregularidades existentes en el caso, así como la falta de voluntad para esclarecerlo, han producido un retardo injustificado en el mismo. En relación a esto, la Comisión estima que el hecho de que a casi 2 años de ocurridos los acontecimientos en el vado de Aguas Blancas, no se hayan podido investigar las circunstancias que dieron origen a los mismos, ni procesar a todos los responsables de la tragedia, de por sí constituye un retardo injustificado en la ejecución de las investigaciones. Sin embargo, el punto será examinado con más detalle en el análisis de fondo sobre el caso.

49. La Comisión, en base a los argumentos expuestos, concluye que las excepciones al agotamiento de los recursos internos establecidas en el artículo 46.2.a y c de la Convención Americana son aplicables a este caso, y por lo tanto exime a los peticionarios de cumplir con este requisito de admisibilidad.

Consideraciones sobre el fondo

50. La Comisión deja constancia de su nueva práctica de pronunciarse en principio, inicialmente, sobre la admisibilidad de los casos que se tramitan ante ella, siempre que alguno de los Estados oponga alguna de las excepciones de inadmisibilidad que se encuentran consagradas en la Convención Americana o en el Reglamento de la Comisión. En efecto, la Comisión ha considerado conveniente adoptar esta práctica, pues estima que la misma produce mayor claridad y seguridad jurídica en sus procedimientos, y despeja el camino para acercar a las partes a un proceso de solución amistosa. Sin embargo, hay que destacar que esta práctica no puede ser absoluta, ya que deben analizarse las circunstancias particulares de cada caso y en especial las ventajas que se deriven de esa decisión.

51. En este sentido, en el caso bajo análisis si bien el Estado reiteradamente opuso la excepción de falta de agotamiento de los recursos

internos, los peticionarios comunicaron expresamente su no disposición de agotar la vía de la solución amistosa, por lo que bajo estas circunstancias un informe exclusivo sobre admisibilidad no tendría el efecto práctico de lograr acercar a las partes para solucionar el caso. Asimismo, la Comisión estima que el fondo del asunto fue suficientemente debatido, argumentado y probado por las partes ante la Comisión, por lo que en autos cursan suficientes elementos para emitir una decisión sobre los méritos del caso, lo cual pudo ser complementado con información obtenida durante la visita realizada a México en julio de 1996, razón por la cual esta Comisión pasa a analizar los aspectos relacionados al fondo de la denuncia.

53. En lo que respecta a la diligencia con que actuó el Estado mexicano en la investigación de los otros responsables de los hechos, parecieran haber algunas divergencias entre las partes. En este sentido, los peticionarios han señalado que a pesar de haberse producido la detención de un número importante de policías, comandantes y funcionarios del Estado de Guerrero, el Gobierno continúa negando la participación de altos funcionarios del mismo, incluido el propio Gobernador. Agregan que el 27 de febrero de 1995, el Fiscal Especial designado para el caso presentó un informe conclusivo de la investigación a la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Guerrero en el que se sostiene que el Gobernador del Estado, así como otros funcionarios del Gobierno de ese Estado, no son responsables de los hechos de Aguas Blancas. Igualmente señalan que en la decisión emitida el 23 de abril de 1996 por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a solicitud del Presidente de la República, mencionan entre los responsables al Gobernador con licencia Rubén Figueroa Alcocer, y a otros funcionarios del Gobierno del Estado, decisión que por su carácter no vinculante, no fue seguida ni por la Procuraduría General de la República ni por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero.

55. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado al respecto que:

La de investigar es, como la de prevenir, una obligación de medio o comportamiento que no es cumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Sin embargo, debe

emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad.⁶

56. En relación a este planteamiento la Comisión considera que si bien el Ejecutivo del Estado de Guerrero cumplió "parcialmente" con las recomendaciones emanadas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su informe de fecha 14 de agosto de 1995, entre las que podemos mencionar el nombramiento de un Fiscal Especial que continúe con la tramitación de la averiguación previa iniciada con motivo de los hechos de Aguas Blancas, el informe conclusivo de dicha investigación no fue del todo compartido por la comunidad guerrerense, misma preocupación que demostró el Ejecutivo Federal al ejercer el recurso de solicitud contemplado en el artículo 97 de la Constitución Política de México. En efecto, el Ejecutivo Federal señala en la petición hecha a la Suprema Corte de Justicia que "a pesar de la intervención de diversas autoridades competentes para conocer del asunto en el ámbito de sus atribuciones y de los resultados a los que se ha arribado hasta la fecha, subsiste en la comunidad nacional un sentimiento de preocupación por el cabal esclarecimiento de los hechos y la determinación de sus consecuencias conforme a la ley".⁷ Sobre el particular comentó la Suprema Corte que, "de la exposición de hechos especialmente de esta última apreciación que hace el Ejecutivo Federal, se llega a la convicción de que se han intentado todos los medios ordinarios para determinar la responsabilidad penal de los autores de los hechos referidos, sin haber obtenido un resultado satisfactorio para la sociedad y sin que se haya establecido hasta ahora si tales hechos constituyen o no violaciones graves de garantías individuales ni quiénes son los responsables...".⁸ De lo antes señalado

⁶ Corte I.D.H., caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, página 72, párrafo 177.

⁷ Suprema Corte de Justicia de México, expediente 3/96, 23 de abril de 1996, página 17.

⁸ *Ibidem*, página 17.

do se desprende que el mismo Gobierno Federal reconoce ante la Suprema Corte de Justicia que las investigaciones realizadas hasta ese momento, no habían sido lo suficientemente comprensivas como para determinar todos los responsables de los hechos de Aguas Blancas.

57. Asimismo la Comisión estima que, si bien es cierto que el Ejecutivo Federal ejerció el recurso de solicitud ante la Suprema Corte de Justicia, la función de ésta de conformidad con el artículo 97 de la Constitución es meramente declarativa y no coercitiva, ya que no determina sanciones penales individualizadas. Sin embargo, la Suprema Corte, a los fines de que las autoridades competentes procedieran a efectuar las acciones necesarias como resultado de su investigación, en el punto de Acuerdo Cuarto de su decisión, señaló:

Cuarto.- Como lo solicita el C. Presidente de la República, por conducto del Ciudadano Secretario de Gobernación, en el segundo punto petitorio de la comunicación de fecha cuatro de marzo del año en curso, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sugiere que se tomen por parte de las autoridades competentes, las medidas y las acciones que se deduzcan de las necesarias providencias que a continuación se examinan:

A.- Notifíquese al Presidente de la República, por conducto del Secretario de Gobernación, de estos acuerdos, acompañándole una copia certificada de ellos, para que esté en posibilidad de tomar las determinaciones que motivaron su solicitud para que interviniere esta Suprema Corte de Justicia, en los términos ordenados por el artículo 97 constitucional.

B.- Copia certificada de esta resolución, debe hacerse llegar al Congreso de la Unión, para su conocimiento y efectos consiguientes.

C.- Igualmente círse una copia al Procurador General de la República, para los efectos de su representación.

D.- También debe tomar noticia de esta resolución el Gobernador en funciones del Estado de Guerrero, el Congreso y el Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, mediante copias de la misma.

58. Sin embargo, es el caso que luego de haberse notificado a todas esas autoridades, y en particular al Procurador General de la República, el cual pareciera ser a juicio de la Suprema Corte el competente para conocer del caso, el mismo se declaró incompetente y remitió la documentación a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerre-

ro, el cual con anterioridad ya se había declarado incompetente para conocer de los hechos. Asimismo el 30 de mayo de 1996, el Congreso de la Federación exoneró prejudicialmente al Gobernador, con lo cual se impidió la realización del juicio político. Lo mismo ocurrió en la legislatura local el 13 de junio de ese mismo año. Como consecuencia de todo lo analizado, esta Comisión considera que las investigaciones realizadas por el Estado a los fines de juzgar y sancionar a los responsables de la "masacre de Aguas Blancas", no se han practicado con la seriedad necesaria en los términos establecidos por la Corte Interamericana.

60. En lo concerniente a la eventual responsabilidad del Gobernador con licencia indefinida, y de otros altos funcionarios del Gobierno del Estado de Guerrero, esta Comisión se considera incompetente para dar una opinión de esa naturaleza en el caso. Sin embargo, quiere expresar su preocupación por las manifiestas irregularidades y las graves contradicciones que se han observado a lo largo de los procesos, lo que ha permitido que hasta ahora no se haya podido dilucidar en un foro jurisdiccional la responsabilidad del ex-Gobernador Figueroa Alcocer y de otros altos funcionarios de su Gobierno. En efecto, de autos se desprende que existen graves y fundados indicios sobre la eventual responsabilidad del ex-Gobernador y de otros altos funcionarios de su Gobierno, lo que se verifica con mayor exactitud luego de la decisión publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Definitivamente las dudas que han dejado en la opinión pública y en el Gobierno mismo estos lamentables sucesos de Aguas Blancas, deberían despejarse de una vez por todas si se adopta la determinación de ejercer acción penal en contra de todos los funcionarios del Gobierno del Estado de Guerrero sobre los que existen fundados indicios de responsabilidad, de acuerdo con el dictamen de la propia Suprema Corte de la Nación, incluido el propio ex-Gobernador, y así dejar en manos de un Juez competente, independiente e imparcial, en los términos del artículo 8 de la Convención Americana, la determinación de las responsabilidades en el caso.

Derecho a las Garantías Judiciales y a la Protección Judicial

62. El artículo 8.1 de la Convención Americana establece el derecho que tiene toda persona a ser oída, con las debidas garantías

y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial.

63. Con respecto al plazo razonable existen antecedentes en la jurisprudencia de órganos internacionales, de acuerdo con los cuales se ha considerado, a la luz de las circunstancias particulares de cada caso, los siguientes criterios: la complejidad del litigio; la conducta de los demandantes y de las autoridades judiciales, y la forma como se ha tramitado la etapa de instrucción del proceso.⁹

64. En relación a la complejidad del litigio, esta Comisión debe señalar que a pesar de lo difícil que puedan haber resultado las investigaciones y de las distintas acciones penales que se han ejercido en contra de un número considerable de funcionarios presuntamente vinculados a los hechos en cuestión, existen un cúmulo de indicios claros, precisos y concordantes, que hacen presumir que otros funcionarios que laboraban en el Ejecutivo del Estado de Guerrero para la fecha que ocurrieron los sucesos, podrían tener algún tipo de responsabilidad en los mismos, por lo que se estima que las autoridades competentes han debido ejercer las acciones penales correspondientes. Esto se corrobora asimismo, con la decisión adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual señala al ex-Gobernador y a otros altos funcionarios de su Gobierno, de ser responsables en alguna medida de los hechos. Por muy complejo que resulte el caso, existen los elementos para tomar la decisión de ejercer la acción penal en contra de dichos funcionarios, y dejar en manos de un juez competente, independiente e imparcial, la decisión sobre la determinación de sus responsabilidades, decisión que no se ha tomado ni existen indicios que permitan a la Comisión llegar a la convicción de que se vaya a adoptar de inmediato.

⁹Véase por ejemplo: CIDH, Resolución No. 17/89 Informe Caso No. 10.037 (Mario Eduardo Firmenich), en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1988-1989, página, 38; Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Caso "Konig", sentencia del 28 de junio de 1978, Series A No. 27, páginas 34 a 40, párrafos 99, 102-105 y 107-111; Caso Guincho, Sentencia del 10 de julio de 1984, Serie A, No. 81, página 16, párrafo 38, Unión Alimentaria Sanders S.A., Sentencia del 7 de julio de 1989, Serie A, No. 157, página 15, párrafo 40; Caso Buchholz, Sentencia del 6 de mayo de 1981, Serie A, No. 42, página 16, párrafo 51, páginas 20-22, párrafos 61 y 63; Case Kemmache, Sentencia del 27 de noviembre de 1991, Serie A, No. 218, página 27, párrafo 60.

65. En referencia a la conducta de los demandantes y de las autoridades judiciales, así como a la forma en que se ha tramitado la etapa de instrucción del proceso, la Comisión expresa que si bien las autoridades judiciales se encuentran tramitando el proceso de los funcionarios contra los cuales el Ministerio Público ejerció acción penal, estos procesos parecieran *prima facie* no tener ningún tipo de retardo para la presente fecha. Sin embargo, el problema surge en relación a los otros casos en los cuales se han encontrado serios y fundados indicios de responsabilidad por parte de altas autoridades del Estado de Guerrero, y en los cuales el Ministerio Público no ha ejercido las acciones penales respectivas, a pesar de las reiteradas denuncias realizadas por los peticionarios y de los distintos recursos ejercidos por ellos. En este sentido, la Comisión considera que estos casos no pueden ser tomados para la base de este análisis, pues no se encuentran ante un órgano jurisdiccional. En consecuencia, el hecho de que hayan transcurrido casi dos años sin que se hayan ejercido las acciones penales en contra del ex-Gobernador Rubén Figueroa Alcocer y de otros altos funcionarios de su Gobierno, y que además no existan fundados indicios de que esto pueda suceder, hace concluir a la Comisión que el Estado mexicano no ha cumplido con la garantía del plazo razonable de conformidad con el artículo 8 de la Convención Americana.

66. El artículo 25 de la Convención Americana establece el derecho de toda persona a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales.

67. En el caso en cuestión, se ha demostrado la falta de voluntad hasta la fecha, tanto del Ministerio Público Estatal para ejercer las acciones penales respectivas en contra del ex-Gobernador Rubén Figueroa Alcocer, el ex-Secretario General de Gobierno, Rubén Robles Catalán, el ex-Procurador General de Justicia del Estado, Antonio Alcocer Salazar, y el ex-Director de la Policía Judicial del Estado, Gustavo Olea Godoy, así como del Ministerio Público Federal, para ejercer su competencia de atracción, en base a la decisión de la Suprema Corte de Justicia; todo esto, pese al cúmulo indiciario que sindica a estos ex funcionarios del Gobierno del Estado de Guerrero

con presuntas responsabilidades en los hechos ocurridos en el vado de Aguas Blancas el 28 de junio de 1995. En este sentido, la Comisión considera que, debido al monopolio exclusivo y excluyente que posee el Ministerio Público en el sistema jurídico mexicano para el ejercicio de la acción penal, los derechos de los particulares deben asegurarse en forma adecuada y efectiva, para que esta competencia sea ejercida conforme a la ley, y no con arbitrariedad, para garantizar el derecho a la protección judicial establecido en el artículo 25 de la Convención Americana. Al respecto, ya la Comisión ha señalado que "el monopolio del ejercicio de la acción penal que tiene asignado el Ministerio Público en México exige la conformación de una institución independiente y autónoma, profesionalizada, eficiente e imparcial".¹⁰

68. La Comisión estima que una competencia tan importante como la de investigar y ejercer las respectivas acciones penales no puede asignarse a un solo órgano, sin que al mismo tiempo existan recursos adecuados y efectivos que controlen sus decisiones, omisiones o retardos. La CIDH ha reiterado en numerosas oportunidades, la necesidad de reglamentar el derecho a impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, el cual se encuentra consagrado en el artículo 21 de la Constitución mexicana.

69. Asimismo, la Comisión considera que en el presente caso, a pesar de las notables iniciativas del Presidente de México y la decisión de la Suprema Corte de Justicia, ha faltado también por parte de los órganos legislativos la voluntad política necesaria para sancionar a todos los culpables. En ese sentido se puede expresar que, a pesar de las pruebas existentes, de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del sentimiento de preocupación existente en el Gobierno Federal y en la comunidad mexicana en general por el desarrollo de las investigaciones,¹¹ las cámaras legislativas tanto federal como del Estado de Guerrero, negaron la solicitud de juicio

¹⁰ Comunicado emitido por la CIDH el 24 de julio de 1996, al final de su visita *in loco* realizada a México.

¹¹ Petición realizada el 4 de marzo de 1996 por el Ejecutivo Federal a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ejerza sus facultades constitucionales como ombudsman.

político presentada por el Partido de la Revolución Democrática en contra del ex gobernador Figueroa Alcocer.

70. En consideración a todo lo antes expuesto, esta Comisión concluye que en el presente caso se han violado los derechos a las garantías y a la protección judicial consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, al igual que el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, de conformidad con el artículo 2 de la Convención Americana.

Derecho a la Vida

71. El artículo 4 de la Convención Americana establece que nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.

72. Del análisis de los hechos realizado anteriormente, ha quedado demostrado que miembros de la policía motorizada del Estado de Guerrero ejecutaron extrajudicialmente el día 28 de junio de 1995, en el vado de Aguas Blancas a las personas identificadas como Tomás Porfirio Rondín, Amado Sánchez Gil, Fabián Gallardo García, Francisco Gervacio Rogel, Heliodoro López Vargas, Plaz Hernández González, Daniel López Castañeda, Victorio Flores Balanzar, Clímaco Martínez Reza, Mario Pineda Infante, Anacleto Ahueteco Coyote, José Rebolledo Gallardo, Gregorio Analco Tabares, Efraín Vargas, Florente Rafael Ventura, Simplicio Martínez Reza y Francisco Blanco Muñoz.

73. En consecuencia, la Comisión concluye que el Estado ha violado en perjuicio de las 17 personas anteriormente señaladas el derecho a la vida, el cual se encuentra consagrado en el ya citado artículo 4 de la Convención Americana.

Derecho a la Integridad Personal

74. El artículo 5 de la Convención Americana establece que toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

75. En este sentido, como ha quedado analizado y demostrado, miembros de la policía motorizada del Estado de Guerrero hirieron sin razón alguna a las personas identificadas como Carmelo Bernal Flores, Antonio García, Juan Pastrana, Santos Galeana, Felipe Sán-

chez, Marcos Carranza, Aníbal Pastrana, Venicio Godínez, Andrés Bernal, Luciano Salmerón, Pedro Jiménez, Heliodoro Refugio, Andrés Sánchez, Apolonio Romero, Apolinario Ojendis, Bernardo Carbajal, Eustosia Mayo, Rodolfo Carranza y Antonio Abarca, lo cual a la luz de lo establecido en la Convención Americana constituye una clara violación a la integridad física de dichos ciudadanos.

76. En relación a las posibles violaciones a la integridad psíquica y moral de que puedan haber sido víctimas las personas que resultaron heridas y sus familiares, la Comisión estima que el hecho de haber presenciado el asesinato de 17 personas en el vado de Aguas Blancas el 28 de junio de 1995 y de sentir durante minutos la posibilidad de morir en el desarrollo de los sucesos, producen graves daños psíquicos y morales sobre dichas personas. Con respecto a los familiares de las personas que resultaron muertas, la Comisión considera que el asesinato de un ser querido siempre es causante de un grave daño moral, más cuando se conoce públicamente a través de un video la forma como ocurrieron los hechos.

77. Como consecuencia de lo antes expuesto, la Comisión concluye que el Estado ha violado en perjuicio de las personas arriba mencionadas el derecho al respeto de la integridad física, psíquica y moral, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Convención Americana.

Obligación de respetar los derechos

78. Las conductas descritas en los puntos A, B y C de este capítulo, constituyen una falta de cumplimiento por parte del Estado del compromiso asumido por el artículo 1.1 de la Convención Americana de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y de garantizar su libre y pleno ejercicio, con respecto a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

Indemnización de daños y perjuicios

80. Al respecto la Comisión expresa que del desarrollo y análisis del presente caso se ha podido desvirtuar claramente el informe presentado el 27 de febrero de 1996 por el entonces Fiscal Especial para el caso de Aguas Blancas, Licenciado Alejandro Oscar Varela

Vidales. En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su resolución emitida el 23 de abril de ese mismo año, rechazó calificar de culposa la actuación de los policías, como lo concluyera el Licenciado Varela en su informe, inclinándose por la existencia de dolo en la operación realizada por la policía motorizada del Estado de Guerrero el 28 de junio de 1995 en el vado de Aguas Blancas. Asimismo la Corte concluyó en su informe que, entre otros, "resultan responsables los licenciados Rubén Figueroa Alcocer, Gobernador con licencia indefinida; José Rubén Robles Catalán, ex-Secretario General de Gobierno; Antonio Alcocer Salazar, ex-Procurador General de Justicia;...Gustavo Olea Godoy, ex-Director de la Policía Judicial...", personas a las que el Fiscal Especial en su informe exoneró de toda responsabilidad.

81. De lo expresado anteriormente se puede concluir que la publicación de dicho informe no puede servir en ningún momento como reparación de índole moral para los familiares de las víctimas y los heridos de los hechos de Aguas Blancas, ya que la misma no contiene un análisis claro de los hechos sucedidos, ni de las responsabilidades de los mismos. Asimismo, hay que señalar que el artículo en mención hace referencia a "un extracto de la sentencia", lo cual es el resultado de una decisión definitivamente firme emitida por el Poder Judicial, y no a cualquier informe que pueda haber realizado un fiscal del Ministerio Público, el cual forma parte del Poder Ejecutivo del Estado. Más aún, el artículo 1916 del Código Civil para el D.F. expresa:

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una *indemnización en dinero*, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual, como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus funcionarios conforme al artículo 1928, ambas disposiciones del presente código.

El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original (cursivas de la Comisión).

82. De lo expresado en el artículo citado se deduce que el legislador mexicano establece la publicación de un extracto de la sentencia para casos específicos, como *requisito adicional* a la indemnización en dinero, por lo que en ningún momento se podría aplicar, como lo expresa el Estado, como forma única de indemnización del daño moral.

83. Igualmente, la Comisión expresa su profunda preocupación por las diversas denuncias recibidas de familiares de las víctimas y de los heridos de los hechos, durante su visita realizada a la zona, según las cuales varias de las personas heridas en los hechos ocurridos en el vado de Aguas Blancas no han recibido periódicamente la debida atención médica para tratar sus problemas físicos, generados como consecuencia de las heridas recibidas. Asimismo, conforme a los testimonios recibidos, se pudo conocer que el monto de la pensión recibida por los familiares de las víctimas es irrisorio de acuerdo a los estándares mínimos nacional e internacionalmente aceptados.

84. Por las anteriores consideraciones, la Comisión concluye que el Estado debe indemnizar adecuadamente a los familiares de las víctimas, y a los heridos mismos, por los daños ocasionados como consecuencia de la violación a sus derechos humanos, y prestar la debida atención médica a aquellas víctimas sobrevivientes que lo necesiten, como consecuencia de las heridas recibidas en los hechos de Aguas Blancas.

Consideraciones sobre las observaciones del Estado

87. En este sentido, la Comisión debe reiterar lo ya expresado anteriormente en relación a su nueva práctica de pronunciarse en principio, inicialmente, sobre la admisibilidad de los casos que se trami-

tan ante ella, en el sentido que la misma no puede ser absoluta, ya que deben analizarse las circunstancias particulares de cada caso y en especial las ventajas racionales que se deriven de esa decisión. En el presente caso, los argumentos de forma y fondo ya habían sido debatidos profundamente por las partes ante la Comisión, tanto en sus escritos presentados, como en la audiencia celebrada en su sede en la ciudad de Washington, D.C., en fecha 21 de febrero de 1996. Asimismo, la Comisión pudo complementar su información sobre el caso durante la visita *in loco* realizada a México en julio de 1996. Igualmente, en virtud de las características del presente caso, las ventajas prácticas de realizar un informe exclusivo de admisibilidad no eran relevantes; en primer término, porque no era posible llegar a una solución amistosa en el caso, ya que para iniciarse este procedimiento se necesita el consentimiento expreso de las dos partes, y los peticionarios habían rechazado dicha posibilidad en fecha 15 de enero de 1997. Y en segundo término, porque la realización de un informe de admisibilidad requiere que se puedan ventilar en el mismo exclusivamente el cumplimiento de dichos requisitos sin involucrar aspectos del fondo del asunto, cuestión que la Comisión consideró que no se daba en el presente caso, pues dadas las características del mismo, al pronunciarse podría estar adelantando opinión, lo que redundaría negativamente en la claridad y seguridad jurídica que esta nueva práctica persigue.

88. El hecho de existir casos en trámite, en los cuales la Comisión se ha puesto a disposición de las partes para iniciar un procedimiento de solución amistosa sin haberse resuelto las cuestiones de admisibilidad, reafirma el argumento de que antes de elaborar un informe de esta naturaleza, deben analizarse las circunstancias particulares de cada caso, pues como ya se señaló, existen casos en donde las cuestiones previas de admisibilidad y las de fondo se encuentran sobrepuertas, lo que no permite elaborar un informe previo de admisibilidad, razón por la cual, en seguimiento de la práctica adoptada por la Comisión de ponerse a disposición de las partes para solucionar los casos en forma amistosa, en algunas ocasiones la Comisión realiza su propuesta antes de la definición de los aspectos de admisibilidad del caso. Ejemplo de ello son entre otros, los informes

38/96, 11/96 y 32/96, publicados por la Comisión en su informe anual de 1996. Sin perjuicio de lo expresado, el artículo 45 del Reglamento de la Comisión, confiere a ésta la potestad de ponerse a disposición de las partes, *en cualquier etapa del examen de una petición*, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto.

89. Asimismo, y como consecuencia de lo expresado, la Comisión no ha condicionado en ningún caso la decisión previa de admisibilidad a la aceptación anticipada del procedimiento de solución amistosa por parte del reclamante. Por el contrario, en el último año la CIDH ha desarrollado una práctica homogénea en materia de informes de admisibilidad y solución amistosa, que permiten dar mayor seguridad jurídica a las partes.

90. En relación a la primera recomendación realizada por la Comisión al Estado en el Informe Preliminar, consistente en completar una investigación seria, imparcial y efectiva de los hechos descritos en el informe, el Estado señaló que se han tomado medidas que acreditan el cumplimiento de la misma, pues han actuado todos los órganos competentes, resolviendo conforme a derecho. Agregó el Estado que las instancias federales y locales tomaron sus determinaciones en estricto apego al Estado de Derecho, por lo que de aceptarse reabrir la investigación completada, como lo recomienda la CIDH, se violentaría el Estado de Derecho.

91. Sobre el particular, la Comisión debe expresar que es precisamente en relación a esas investigaciones realizadas por el Estado que se presentó la denuncia de este caso ante la Comisión, y en consecuencia, es sobre esos elementos que la Comisión concluyó que las investigaciones realizadas por el Estado a los fines de juzgar y sancionar a los responsables de la llamada "masacre de Aguas Blancas" no se han practicado con la seriedad necesaria en los términos exigidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En efecto, en la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se determinó que "Existió violación grave a las garantías individuales de los gobernados en los acontecimientos del veintiocho de junio de mil novecientos noventa y cinco, en el vado de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca, Estado de Guerrero, y en los posteriores relacionados con los primeros", y que "de dicha violación resultan responsables los

licenciados Rubén Figueroa Alcocer, Gobernador con licencia indefinida; José Rubén Robles Catalán, ex-Secretario General de Gobierno; Antonio Alcocer Salazar, ex-Procurador General de Justicia; Rodolfo Sotomayor Espino, ex-Primer Subprocurador de Justicia; Gustavo Olea Godoy, ex-Director de la Policía Judicial; Rosendo Armijo de los Santos, ex-Subsecretario de Protección y Tránsito; Adrian Vega Cornejo, ex-Fiscal Especial; y Esteban Mendoza Ramos, ex-Director General de Gobernación; todos ellos del Estado de Guerrero". En consecuencia, visto que el Estado no ha tomado ninguna medida dirigida a completar y complementar la investigación ya realizada, con base en los elementos aportados por la resolución de la Suprema Corte de Justicia, la Comisión considera que aquél no ha cumplido con la primera recomendación.

93. En este sentido la Comisión estima que del incumplimiento por parte del Estado de la primera recomendación, se deriva el incumplimiento de la segunda, pues para que ésta pudiera haberse cumplido ha debido completarse la investigación, con base en la decisión emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La segunda recomendación realizada por la Comisión (acciones penales), debe ser vista como la fase siguiente y consecuencial que debe acometer el Estado, producto del cumplimiento de la primera recomendación (completar la investigación).

94. Asimismo, la Comisión debe agregar que el Estado tiene la obligación internacional de cumplir de buena fe las recomendaciones emitidas por la Comisión, no pudiendo aquél excusarse de su ejecución, en virtud de disposiciones de Derecho Interno, independientemente de que no fueron siquiera expuestas ni fundamentadas.

95. El Estado señaló igualmente que después de la reforma constitucional que adicionó el artículo 21 para permitir la impugnación del no ejercicio y desistimiento de la acción penal por parte del Ministerio Público, resulta incomprensible que la CIDH afirme que en este caso se ha violado el deber de adoptar disposiciones de derecho interno previsto en el artículo 2, en relación con los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. Agrega que el mero hecho de que algunos tribunales hayan sustentado tesis contradictorias, no exime a los reclamantes de proseguir el caso hasta la Suprema Corte, para que aclare dichas contradicciones conforme a la Ley de Amparo.

96. En reiteradas oportunidades, la Comisión ha mostrado su satisfacción por la adición en la Constitución mexicana del artículo 21; sin embargo, si bien ello ha significado un gran avance, dicha norma no ha podido ser aplicada debidamente en la práctica, por su falta de reglamentación, razón por la cual, como lo afirma el Estado, algunos tribunales han sustentado tesis contradictorias sobre el particular, lo que no ha permitido configurar por vía jurisprudencial la certeza de un recurso judicial efectivo, ni ha ayudado a brindar una verdadera seguridad jurídica. Sobre ese particular ya la Comisión ha señalado que "el planteamiento hecho por el Gobierno mexicano tendiente a lograr la aplicación del artículo 21 de la Constitución Federal de México no es procedente, en virtud de que el recurso disponible debe gozar de las características de ser sencillo, rápido y efectivo en los términos del artículo 25 de la Convención Americana, puesto que a pesar de haber privado en algunos casos una interpretación que permite el ejercicio del amparo indirecto, la misma no ha sido aceptada de forma pacífica y generalizada en los tribunales mexicanos, más aún, como lo ha señalado el Gobierno de México, existe otra interpretación totalmente opuesta sobre el particular, conforme a la cual el recurso al cual hace referencia el artículo 21 constitucional, debe ser objeto de reglamentación legal".¹² En consecuencia, el hecho de no haberse reglamentado dicho artículo, viola expresamente el artículo 2 de la Convención Americana, puesto que no se han tomado las medidas legislativas o de otro carácter necesarias para hacer efectivos los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención.

98. El objetivo principal de las normas sobre responsabilidad internacional en materia de derechos humanos, así como los criterios sobre reparación del daño, es el de restablecer la situación jurídica infringida de la persona humana que ha sido víctima o de sus familiares. En este sentido, la responsabilidad del Estado es independiente de la jerarquía mayor o menor de sus agentes que cometan el hecho ilícito no reparado. Consecuentemente, quien ha cometido el acto o la omisión ilícitos causando un daño, tiene la obligación de restablecer

¹² Informe Anual de la CIDH 1996, página 584, párrafo 38.

el *statu quo ante*, y –en caso de no ser posible– de reparar el daño de otro modo que –de buena fe, y conforme a los criterios de razonabilidad– sustituya a la restitución en especie.¹³

99. La jurisprudencia establecida por el Sistema Interamericano de Protección y Promoción de Derechos Humanos, y en particular de la Corte en el caso Velásquez Rodríguez, establece que:

La reparación del daño causado por la violación de una obligación internacional consiste en la restitución plena (*restitutio in integrum*), que incluye el restablecimiento de la situación precedente, la reparación de las consecuencias de la violación y la indemnización de los daños patrimoniales y no patrimoniales, incluidos los perjuicios emocionales.

100. Tomando en cuenta los criterios doctrinarios y jurisprudenciales señalados, en el caso bajo análisis el Estado debe realizar una indemnización pecuniaria, la cual tiene que dividirse en daños materiales y daños morales.

101. Dentro de los daños materiales se incluyen las indemnizaciones correspondientes por concepto de daño emergente y lucro cesante. En relación al daño emergente, deben considerarse los gastos en que incurrieron los familiares de las víctimas, así como los sobrevivientes, como consecuencia directa de los hechos. Se deben incluir entre ellos los gastos de transporte, de asistencia jurídica, de llamadas telefónicas, y otros. Con respecto al lucro cesante, se debe considerar el ingreso que las familias de las víctimas, así como las víctimas sobrevivientes, podrían haber percibido durante la vida de la persona hoy muerta, así como los ingresos que las víctimas sobrevivientes dejaron de percibir con motivo de estos hechos.

102. El daño moral se fundamenta en el sufrimiento provocado a las familias de las víctimas a partir del momento de su muerte. En el caso de los sobrevivientes, este daño moral debe resarcirles el daño psíquico producto de los hechos, así como las angustias que sus familias pasaron. En este sentido, ya el Estado citó la disposición de

¹³ Georg Schwarzenberger, *International Law as Applied by International Courts and Tribunals*, vol. 1, Third Edition, Londres, 1957, p. 655.

Derecho Interno contenida en el artículo 1916 del Código Civil para el D.F., el cual expresamente señala que “cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero...”.

103. Asimismo, como un punto de referencia, vale citar los criterios señalados por la Comisión Mixta de Reclamos respecto al caso conocido como “Lusitania”, en dictamen de fecha 1 de noviembre de 1923, respecto a la determinación de los daños en casos de muerte:

Estimar los montos *a)* que el difunto, si no hubiera sido asesinado, probablemente habría aportado al reclamante; a ello debe de agregarse *b)* el valor pecuniario que representan para ese reclamante los servicios personales del difunto en cuanto al cuidado, la educación o la supervisión de reclamante, y debe agregarse también *c)* una indemnización razonable por los padecimientos o choques mentales, si los hubo, causados por la violenta ruptura de los lazos familiares, que pueda haber experimentado el reclamante debido a esa muerte. La suma de esas estimaciones, reducida a su valor presente en efectivo representará generalmente la pérdida experimentada por el reclamante.¹⁴

¹⁴ La mencionada Comisión Mixta de Reclamos fue establecida de acuerdo a un contrato celebrado entre los Estados Unidos de América y Alemania en fecha 10 de agosto de 1922. En el referido dictamen dicha Comisión se pronunció respecto a la determinación de la indemnización debida a familiares de personas que murieron por el hundimiento, por parte de Alemania, del barco “Lusitania”. En dicho dictamen la Comisión estableció cierto número de factores adicionales que deben tenerse en cuenta para estimar la indemnización en un caso de muerte:

a) la edad, el sexo, la salud, la condición y el estado de la vida, la ocupación, los hábitos de industria y sobriedad, la capacidad mental y física, la frugalidad, la capacidad de obtener ingresos y los ingresos habituales del difunto y el uso efectuado por él de esos ingresos;

b) la duración probable de la vida del difunto, si no se hubiera producido la lesión fatal, para establecer la cual se tendrán en cuenta tablas de esperanza de vida estándar y todos los otros medios de prueba pertinentes ofrecidos;

c) la probabilidad razonable de que la capacidad de obtener ingresos del difunto, si hubiera vivido, hubieran aumentado o disminuido;

d) la edad, el sexo, la salud, la condición y el estado de la vida y la esperanza de vida probable de cada uno de los reclamantes;

e) la medida en que el difunto, si hubiera vivido, habría aplicado sus ingresos, o de lo contrario habría efectuado gastos personales de los cuales los reclamantes no habrían obtenido beneficio alguno...

La Comisión señaló además que para reducir el monto al valor presente deben usarse tablas de tasas de interés y de valores presentes; no se tendrían en cuenta el dolor y el

104. En este estado de la causa, la Comisión debe señalar que México no ha realizado aún un análisis detallado de las condiciones particulares de las víctimas, de conformidad con los estándares antes señalados, por lo que a los fines de poder dar una debida indemnización a las víctimas o a sus familiares, el Estado debe elaborar un estudio que cumpla con dichos estándares, y de conformidad con su resultado, proceder a indemnizar a las víctimas que ya han sido individualmente identificadas o a sus familiares. Asimismo, ya la Comisión señaló que la divulgación del informe emitido el 27 de febrero de 1996 por el entonces Fiscal Especial para el caso, no sustituye en su integridad la reparación por daño moral que les corresponde, razón por la cual el Estado debe incluir dicha indemnización en su estudio.

105. Asimismo, en relación a la solicitud de especificación de los datos de las víctimas que no han obtenido la debida atención médica, la Comisión debe aclarar que ello constituye un deber jurídico propio del Estado. No obstante, a fin de contribuir con la reparación de los daños causados a las víctimas de los sucesos, la Comisión puede especificar que durante su visita *in loco* a México pudo comprobar que los señores Aníbal Pastrana Gallardo y Andrés Sánchez Rodríguez no han sido atendidos debidamente hasta su rehabilitación final, por lo que no se han podido recuperar de sus lesiones, estando imposibilitados para trabajar.

106. El Estado solicitó igualmente a la Comisión que revise la redacción del informe y evite el uso de términos como "masacre" o "ejecuciones extrajudiciales" en el caso de Aguas Blancas, ya que como consta en el párrafo 52 del propio informe de la Comisión, queda asentado que los hechos no son controvertidos y que todos los testigos son acordes en señalar que los policías actuaron "compulsivamente, fría y prepotentemente por irritación".

sufrimiento del difunto; el producto del seguro de vida cobrado por los reclamantes no se tendría en cuenta para calcular los perjuicios; además, no se evaluarían los daños punitivos, agregando que los factores señalados están "firmemente establecidos por las autoridades legales civiles y del fuero común, por lo cual es totalmente innecesario detallarlos en forma más precisa". El mencionado dictamen fue publicado (en inglés) en MIXED CLAIMS COMMISSION (United States and Germany), *Opinion y the Lusitania Cases*, Washington, Government Printing Office, 1923.

107. Sobre el particular, la Comisión considera que la naturaleza de los hechos no cambia por no haber sido los sucesos controvertidos por el Estado, más aún, cuando se está señalando y aceptando que los policías –los cuales son funcionarios del Estado– actuaron “compulsivamente, fría y prepotentemente por irritación”. En el presente caso, la Comisión ha utilizado el término “masacre”, primero, porque ha sido el empleado en todo momento por los peticionarios y asimismo generalizado por la opinión pública nacional e internacional en relación al caso; y segundo, puesto que no lo considera inadecuado al caso en cuestión, ya que el *Diccionario de la Lengua Española* define el término como “matanza de personas, por lo general indefensas, producida por ataque armado o causa parecida”. Como lo señala el Estado, éste no ha controvertido los hechos, los cuales encajan perfectamente en esta definición lingüística.

108. En relación al término “ejecuciones extrajudiciales”, se trata de un concepto jurídico que se refiere expresamente a toda persona que haya sido privada de su vida, sin que dicha decisión se produzca como consecuencia de una sentencia definitivamente firme, dictada por un juez competente, en un país donde el ordenamiento jurídico contempla la pena de muerte. En consecuencia, al ser este el caso que nos ocupa, la Comisión estima que el uso del término resulta adecuado.

109. Por último, la Comisión destaca que en el mes de julio de 1997, la CNDH informó que el Gobierno del Estado de Guerrero no había cumplido con todas las recomendaciones emanadas de su informe No. 104/95, referido a los hechos de Aguas Blancas. En este sentido, informó que sólo 3 de las 14 recomendaciones contenidas en dicho informe han sido totalmente cumplidas. Dicha afirmación coincide con la preocupación expresada por la Comisión en este informe, en relación al resultado final de las investigaciones, y se une a la del Ejecutivo Federal, que en nombre del pueblo mexicano, ejerció de conformidad con el artículo 97 constitucional, el recurso extraordinario de solicitud ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Conclusiones

110. Con base a las consideraciones de hecho y de derecho contenidas en el presente informe, la Comisión ratifica su conclusión en el sentido de que el Estado es responsable de la violación del deber de adoptar disposiciones de Derecho interno de conformidad con el artículo 2 de la Convención Americana, y de los derechos humanos a las garantías judiciales, a la protección judicial, a la vida y a la integridad personal, de conformidad con los artículos 4, 5, 8 y 25 de la Convención Americana, por los hechos ocurridos en el vado de Aguas Blancas, Municipio Coyuca, Estado de Guerrero, en fecha 28 de junio de 1995.

111. Por todo lo anterior, la Comisión concluye que el Estado no ha cumplido con las obligaciones de respeto de los derechos humanos y garantías impuestas por el artículo 1.1 de la Convención Americana.

Recomendaciones

A. Completar una investigación seria, imparcial y efectiva de los hechos descritos en el presente Informe, ocurridos en fecha 28 de junio de 1995, en el vado de Aguas Blancas, con base en la decisión emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 23 de abril de 1996.

B. Ejercer las acciones penales correspondientes, a fin de que se establezcan las responsabilidades individuales de los altos funcionarios del Gobierno del Estado de Guerrero, identificados en la decisión emitida por la Suprema Corte de la Nación; y en consecuencia, se les impongan las sanciones penales correspondientes a quienes resulten responsables.

C. Otorgar una indemnización adecuada a los familiares de las personas ejecutadas, y a las víctimas sobrevivientes de los hechos de Aguas Blancas; y prestar la debida atención médica a aquellas víctimas que lo necesiten, como consecuencia de las heridas recibidas en los referidos hechos de Aguas Blancas.

D. Adoptar las medidas que sean necesarias, para que se dicte a la brevedad posible la legislación reglamentaria del artículo 21 de la Constitución mexicana, a fin de hacer efectivas las garantías judicia-

les y de protección judicial consagradas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

Publicación

112. Con fecha 24 de octubre de 1997, la Comisión remitió al Estado mexicano el Informe No. 49/97 adoptado en el presente caso (capítulos I a VIII *supra*), con base en el artículo 51 (numerales 1. y 2.) de la Convención Americana, otorgando un plazo de 2 meses para que dicho Estado adoptase las medidas necesarias para cumplir con las recomendaciones arriba formuladas, y así poder remediar la situación examinada.

113. El plazo mencionado expiró sin respuesta alguna por parte del Estado de México. El 9 de enero de 1998, la Comisión recibió una comunicación del mismo, en la cual solicita una prórroga de 30 días para cumplir con el requerimiento indicado en el párrafo anterior. Teniendo en cuenta que la solicitud de prórroga fue recibida 16 días después del vencimiento del plazo fijado para presentar la información requerida, la CIDH declinó pronunciarse al respecto.

114. Con fecha 21 de enero de 1998, se recibió en la Comisión una comunicación del Estado en la cual hizo referencia a las medidas que habría adoptado en cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el capítulo VIII *supra*. Dicha comunicación fue transmitida por la Comisión a los peticionarios en fecha 29 de enero de 1998, a fin de obtener sus comentarios al respecto, dentro de la brevedad que imponía la etapa procesal en que se encontraba el caso. La respuesta fue recibida el 3 de febrero de 1998.

115. Una vez aclarado que el Estado mexicano no cumplió con la solicitud de información dentro del plazo establecido, la CIDH procede a analizar a continuación la respuesta del mismo y las observaciones de los peticionarios, a fin de determinar si se adoptaron medidas para el cumplimiento de las recomendaciones indicadas en el capítulo anterior del presente informe.

Análisis y conclusiones finales

127. La CIDH debe decidir si el Estado mexicano ha tomado las medidas adecuadas para cumplir con las recomendaciones del presente

informe. Al respecto, resulta evidente de la última comunicación del Estado arriba resumida, y de las correspondientes observaciones de los peticionarios, que aquél no ha dado cabal cumplimiento a las recomendaciones identificadas con los literales "A", "B" y "C" entre el 24 de octubre de 1997 y el 24 de diciembre del mismo año, en que expiró el plazo para presentar la información requerida; tampoco lo ha hecho hasta el 21 de enero de 1998, fecha de recepción de la información pertinente en la CIDH. Al contrario, la información proporcionada por México en esta etapa procesal precisamente confirma lo ya expresado por la Comisión en el Capítulo VI *supra* (párrafos 91 a 94; y 97 a 105).

128. En efecto, el Estado no ha completado hasta ahora una investigación seria o imparcial de los hechos que motivan el presente informe. Ello adquiere mayor gravedad teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde el 23 de abril de 1996, fecha de la resolución de la Suprema Corte de Justicia. La falta de efectividad de las investigaciones en curso resulta más que evidente, por la ausencia de resultados concretos, y por la consecuente impunidad para los autores materiales e intelectuales de los hechos.

132. Los trámites analizados aparecen confusos y contradictorios, aunque el resultado es muy claro: la impunidad de los altos funcionarios públicos, cuya responsabilidad en los graves hechos fue determinada por el máximo órgano jurisdiccional mexicano. La Comisión concluye que el Estado no ha cumplido con la recomendación de ejercer acciones penales, contenida en el literal "B" *supra*. Adicionalmente, la CIDH observa que las disposiciones normativas precedentemente analizadas tienden a obstaculizar el libre ejercicio del derecho a un recurso o remedio eficaz para juzgar y sancionar de manera efectiva a funcionarios que violan los derechos humanos amparados en el poder y la impunidad que le otorgan sus cargos. Por lo tanto, dichas disposiciones normativas resultan claramente violatorias de la obligación del Estado de respetar y garantizar los derechos, conjuntamente con el derecho humano a la protección judicial, consagrados en los artículos 1.1 y 25 de la Convención Americana.

133. Respecto a la indemnización, la Comisión constata que el Estado no ha realizado un estudio que incluya el análisis detallado de las condiciones particulares de las víctimas. En ausencia de este ele-

mento, que fuera específicamente señalado en el párrafo 104 *supra*, la Comisión concluye que la indemnización no ha sido adecuada.

134. En cuanto a la recomendación incluida en el literal "D" *supra*, la Comisión toma nota de la reciente tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de México, que determina la procedencia del juicio de amparo contra las abstenciones o demoras del Ministerio Público. Dicha medida del Poder Judicial constituye un avance positivo hacia la plena vigencia de los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, y ciertamente puede constituirse en un modo de cumplimiento alternativo válido de la recomendación emitida por la Comisión. Sin embargo, la Comisión observa que la misma no ha sido aplicada aún al presente caso, y por lo tanto, decide mantener condicionalmente su recomendación, hasta tanto dicho recurso evidencie su carácter de "adecuado y eficaz" en los términos exigidos por el artículo 25 de la Convención. A estos efectos, la Comisión observa que el artículo 197-A de la Ley de Amparo vigente en dicho país dispone:

La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias contradictorias.

135. Por los motivos expuestos y desarrollados en el presente informe, y en interés de lograr la certeza y seguridad jurídicas que requiere la norma en cuestión, así como la verificación y prueba por el Estado, de un recurso como idóneo y eficaz, la CIDH ratifica en el presente caso su recomendación contenida en el literal "D" antes mencionado, a fin de que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sea reglamentado por ley. No obstante ello, la Comisión deberá ser informada por las partes acerca de la aplicación del recurso de amparo al caso en cuestión, a fin de tomar la debida nota y conocimiento de ello, y hacerlo público de ser el caso.

136. En virtud de las consideraciones que anteceden, y de lo dispuesto en los artículos 51.3 de la Convención Americana y 48 del Reglamento de la Comisión, ésta decide reiterar las conclusiones y recomendaciones contenidas en los capítulos VII y VIII *supra*, hacer público el presente informe, e incluirlo en su Informe Anual a la

Asamblea General de la OEA. La CIDH, conforme a las disposiciones contenidas en los instrumentos que rigen su mandato, continuará evaluando las medidas adoptadas por el Estado mexicano respecto a las recomendaciones emitidas en el presente Informe, hasta que éstas hayan sido cumplidas a cabalidad por dicho Estado.

CASO (11.543) ROLANDO Y ATANASIO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ

Estado de la República en que se cometió la violación

Veracruz

Fecha en que se cometió la violación

8 de septiembre de 1994

Autoridad responsable

Procuraduría General de Justicia
del Estado de Veracruz (Policía
Judicial)

Resumen de los hechos

El 8 de septiembre de 1994, un número no determinado de policías judiciales del estado de Veracruz y pistoleros al servicio del cacique y ex presidente municipal de Ixhuatlán de Madero, Tranquilino Hernández, llegaron a la Comunidad de Plan del Encinal, en donde allanaron las casas, destruyeron cuanto encontraron al paso, ehirieron con arma de fuego a Rolando y Atanasio Hernández Hernández, de 17 y 28 años, respectivamente, a quienes se llevaron amarrados al retirarse de la comunidad. Cuatro días después fueron encontrados los cuerpos de Rolando y Atanasio Hernández Hernández en el Río Chiflón, a 8 kilómetros de donde sucedieron los hechos. Los cuerpos presentaban claras muestras de tortura

Fecha en que se presentó la petición

20 de octubre de 1995

Peticionarios

Darío Arteaga Pérez (Agente Municipal del Plan Encinal), Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. (PRODH) y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)

Fecha de admisibilidad y fondo

5 de mayo de 1998 (Informe 1/98)

Derechos alegados

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Obligación de respetar los derechos (artículo 1.1)

Derecho a la vida (artículo 4)

Derecho a la integridad personal (artículo 5)

Derecho a la libertad personal (artículo 7)

Derecho a las garantías judiciales (artículo 8)

Derecho a la protección judicial (artículo 25)

Derechos declarados por la CIDH violados

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Obligación de respetar los derechos (artículo 1.1)

Derecho a la vida (artículo 4)

Derecho a la integridad personal (artículo 5)

Derecho a la libertad personal (artículo 7)

Derecho a las garantías judiciales (artículo 8)

Derecho a la protección judicial (artículo 25)

Temas tratados

Ejes temáticos

Tortura

Ejecución extrajudicial

Consideraciones sobre admisibilidad (par. 33)

Hechos del caso (par. 36)

Traductor e intérprete (par. 37)

Obligación de investigar (par. 38)

Informe sobre admisibilidad y fondo

Garantías judiciales y protección judicial (par. 40)
Obligación de investigar (par. 43)
Artículo 21 de la Constitución mexicana (par. 46, 48)
Agotamiento de los recursos internos (par. 49)
Derecho a la vida (par. 50)
Pruebas indiciarias (par. 51, 52)
Derecho a la integridad personal (par. 53-55)
Tortura (no probada) (par. 56, 57)
Violaciones a la CADH (par. 58, 62)
Derecho a la libertad personal (par. 59, 61)
Obligación de respetar los derechos (par. 63)
Consideraciones sobre las actuaciones del Estado (par. 71)
Irregularidades en el proceso (par. 72)
Objeto de la investigación (par. 74-76)
Diligencia y seriedad de la investigación (par. 77, 80, 81)
Obligación de investigar (par. 78, 79)
Artículo 21 Constitucional (par. 82, 83)
Conclusiones (par. 84-86)
Recomendaciones (par. 1-3)
Publicación (par. 87, 88)

Informe sobre admisibilidad y fondo

Consideraciones sobre admisibilidad

33. En este sentido la Comisión estima que, a pesar de que el Estado opuso reiteradamente en el caso la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos, los peticionarios comunicaron expresamente su falta de disposición de agotar la vía de la solución amistosa, por lo que bajo estas circunstancias un informe exclusivo

sobre admisibilidad no tendría el efecto práctico de acercar a las partes para solucionar el caso. Asimismo la CIDH considera que los argumentos tendientes a fundamentar la admisibilidad o inadmisibilidad del presente caso tienen estrecha relación con el análisis de fondo en el mismo, y en particular el relacionado a la violación a las garantías judiciales y a la protección judicial consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. En consecuencia, la Comisión se pronunciará sobre admisibilidad al analizar la alegada violación de dichos derechos.

Consideraciones sobre el fondo

36. La CIDH considera, de los hechos narrados por las partes, que se desprenden evidencias de que han existido algunas fallas durante el proceso. En efecto, el hecho que el agente del Ministerio Público se haya negado a acudir a certificar el estado en que fueron encontrados los cuerpos y las huellas de tortura que presentaban, y por lo tanto a dar la orden correspondiente para que se realizara la autopsia, así como el hecho que sólo se haya producido la exhumación del cadáver de Atanasio Hernández Hernández, de por sí constituyen elementos suficientes que demuestran una irregularidad en el proceso, pues dichas pruebas constituyen un elemento fundamental para determinar las circunstancias de la muerte de Atanasio y Rolando. Adicionalmente, según señalan los peticionarios, no siendo controvertido por el Estado, el 6 de diciembre de 1994, fecha fijada para realizar la exhumación de ambos cuerpos, se produjeron circunstancias extrañas, que según se indica, impidieron la presencia de grupos de derechos humanos como testigos del acto.

37. Asimismo, la afirmación de los peticionarios –no controvertida por el Estado– según la cual los padres de Atanasio y Rolando Hernández Hernández presentaron declaraciones ante las autoridades competentes, sin contar con un traductor e intérprete indispensable, pues sólo hablan la lengua otomí, constituye no sólo una violación a las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana, sino en sí misma representa una clara irregularidad en el proceso, pues éstos desconocen la declaración que firmaron ante el Ministerio Público.

38. Con relación a la supuesta participación de otros funcionarios del Estado o particulares en los hechos, la Comisión considera que si bien las investigaciones practicadas por el mismo, hasta la fecha no han configurado ni acreditado la probable responsabilidad penal de otras personas, ni ha sido debidamente comprobado por los peticionarios que hubo la participación de otras personas en los mismos, el hecho que se hayan presentado irregularidades en el proceso obliga al Estado a practicar una investigación conforme a los términos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual ha señalado que:

La de investigar es, como la de prevenir, una obligación de medio o comportamiento que no es incumplida por el solo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Sin embargo, debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad.¹

Derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial

40. El artículo 8(1) de la Convención Americana establece que “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial...”.

43. Sobre el particular, la CIDH señala que, si bien no consta en autos que la investigación no ha sido realizada en forma imparcial, lo que sí parece ser claro es que han existido irregularidades en el transcurso de las mismas, que comprometen su resultado. En efecto, las irregularidades identificadas en el punto anterior del presente informe obligan al Estado a realizar una investigación seria y efectiva de los hechos. Más aún, la falta de una debida investigación de dichos hechos ha tenido como consecuencia un retardo injustificado,

¹ Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, 29 de julio de 1988, página 7, párrafo 1772.

pues han pasado más de 3 años de ocurridos los mismos, sin que hasta el momento se hayan procesado y juzgado a los responsables de los hechos. Si bien se ha detenido a dos agentes de la Dirección General de Seguridad Pública del Estado de Veracruz, aún no se ha producido la decisión judicial respectiva para comprobar sus responsabilidades en el caso. Sin perjuicio de ello, del análisis realizado se desprende que pudieran existir otras personas involucradas, material o intelectualmente, que como consecuencia de las irregularidades existentes en las investigaciones, no han sido procesadas judicialmente.

46. En cuanto al recurso establecido en el artículo 21 constitucional, la Comisión debe señalar que independientemente de que exista en el caso falta de ejercicio de la acción penal, o falta de acción o de diligencia del Ministerio Público, ya en informes anteriores se ha establecido reiteradamente el criterio de la CIDH sobre la situación jurídica creada por la falta de reglamentación de dicho artículo. Al respecto, la CIDH ya se ha manifestado en los siguientes términos:

...el planteamiento hecho por el Gobierno mexicano tendiente a lograr la aplicación del artículo 21 de la Constitución Federal de México no es procedente, en virtud de que el recurso disponible debe gozar de las características de ser sencillo, rápido y efectivo en los términos del artículo 25 de la Convención Americana, puesto que a pesar de haber privado en algunos casos una interpretación que permite el ejercicio del amparo indirecto, la misma no ha sido aceptada en forma pacífica y generalizada en los tribunales mexicanos, más aún, como ha señalado el Gobierno de México, existe otra interpretación totalmente opuesta sobre el particular, conforme a la cual el recurso al cual hace referencia el artículo 21 constitucional, debe ser objeto de reglamentación legal.²

48. Del análisis de dicho artículo, se puede determinar que el mismo establece las bases de la competencia federal, sin referirse a recurso alguno. Asimismo, de acuerdo a la propia jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el artículo 104 constitucional, para que se surta la competencia federal

²CIDH, Informe Anual 1996, página 584, párrafo 38.

en las controversias citadas, es preciso que no se afecten sólo intereses particulares; en cambio, en el supuesto de que únicamente se afecten éstos, la competencia será concurrente quedando a elección del actor el fuero al que desee someterse.³ En consecuencia, dicho artículo, además que no consagra un recurso sencillo, rápido y efectivo en los términos del artículo 25 de la Convención Americana, establece una competencia concurrente para el caso de violaciones a intereses particulares, por lo cual, en el caso bajo análisis, era indistinto el fuero que se escogiera. Sin perjuicio de ello, según lo ha señalado la Corte Interamericana, el Estado que alega la falta de agotamiento de los recursos internos, tiene a su cargo el señalamiento de los recursos que deben agotarse y de su efectividad.⁴ En el caso bajo análisis, México señaló la existencia del supuesto recurso contenido en el artículo 104 constitucional; sin embargo, no desarrolló lo relativo a la efectividad del mismo, por lo cual esta Comisión considera que México, teniendo la carga de la prueba al respecto, no presentó los argumentos necesarios para que fueran considerados en el caso por la CIDH.

49. Por lo antes expresado, la Comisión resuelve que las excepciones al agotamiento de los recursos internos establecidas en el artículo 46(2) (literales *b* y *c*) de la Convención Americana son aplicables a este caso, y por lo tanto exime a los peticionarios de cumplir con dicho requisito de admisibilidad. Asimismo concluye, que en el presente caso se han violado los derechos a las garantías y a la protección judicial, consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, así como el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, consagrado en el artículo 2 de la misma.

Derecho a la vida

50. El artículo 4(1) de la Convención Americana establece que “toda persona tiene derecho a que se respete su vida...”.

51. En el caso bajo estudio, si bien no se ha comprobado quién o quiénes fueron los responsables de la ejecución extrajudicial de Ata-

³Suprema Corte de Justicia de México, 1992, caso No. 6892.

⁴Corte. I.D.H., caso Velásquez Rodríguez, 26 de junio de 1987, página 38, párrafo 88.

nasio Hernández Hernández y de Rolando Hernández Hernández, sí surgen pruebas indiciarias que conducen a demostrar que hubo involucramiento de agentes del Estado en los mismos, lo cual quedó además demostrado en el punto anterior.

52. En consideración del cúmulo de indicios existente, la CIDH considera que agentes del Estado de Veracruz estuvieron involucrados en los hechos ocurridos el día 8 de septiembre de 1994, en la comunidad de Plan del Encinal, en los que perdieron la vida Atanasio y Rolando Hernández Hernández, por lo que concluye que México ha violado en perjuicio de estas personas el derecho a la vida consagrado en el artículo 4 de la Convención Americana.

Derecho a la integridad personal

53. El artículo 5(1) de la Convención Americana establece que “toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”.

54. En el caso bajo análisis, la CIDH estima que las declaraciones de los testigos, cuyo contenido no ha sido disputado por el Estado, permiten apreciar que durante el operativo realizado el día 8 de septiembre de 1994, agentes de la policía estatal hirieron a Rolando Hernández Hernández y Atanasio Hernández Hernández, y luego fueron llevados fuera de la comunidad. En este sentido, el solo hecho que las dos víctimas hayan sido heridas por armas de fuego, demuestra que las mismas fueron objeto de violación a su integridad física.

55. Asimismo, esto se demuestra del análisis de la forma con que actuó el agente del Ministerio Público al momento de encontrarse los cuerpos de las víctimas, ya que éste, a pesar de las denuncias de tortura, se negó a dar la orden para realizar la autopsia. Como bien se señaló anteriormente, esto comprueba que han existido irregularidades en la realización de las investigaciones, y denota una actitud entorpecedora al momento de indagar sobre la verdad de los hechos.

56. En relación a la supuesta violación del artículo 5(2) de la Convención Americana, que señala que “nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes...”, la CIDH debe señalar que, si bien se alega en la petición que los cuerpos de Atanasio y Rolando Hernández Hernández presentaban claras

muestras de torturas al momento de ser encontrados, lo mismo no ha sido probado en el caso. En efecto, el artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, ratificada por México el 22 de junio de 1987, señala que:

Para los efectos de la presente Convención se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

57. En este sentido, la Comisión considera que en el presente caso no constan pruebas claras que demuestren que los hechos ocurridos entran dentro del supuesto de la norma citada. Más aún, el hecho que se hayan comprobado irregularidades en la investigación, sólo crea indicios al respecto que no pueden tomarse como prueba al momento de establecer la tortura denunciada, motivo por el cual, la CIDH no ha podido encontrar pruebas concluyentes sobre el sometimiento a tortura de Rolando Hernández Hernández y Atanasio Hernández Hernández, mas sí de la violación a su integridad física como quedó demostrado.

58. Analizado el punto, la Comisión concluye que Rolando y Atanasio Hernández Hernández fueron víctimas de la violación a su integridad física, en los hechos ocurridos el 8 de septiembre de 1994, en la comunidad de Plan del Encinal, en el Estado de Veracruz. En consecuencia, la CIDH concluye que el Estado violó en perjuicio de estas personas el derecho a la integridad personal consagrado en el artículo 5(1) de la Convención Americana.

Derecho a la libertad personal

59. El artículo 7(1) de la Convención Americana señala que "toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales". El 7(2) de la Convención Americana indica que "nadie puede ser pri-

vado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas".

61. Al respecto, ya ha quedado demostrado que Rolando y Atanasio Hernández Hernández fueron privados de su libertad en forma arbitraria, al haber sido llevados amarrados el día 8 de septiembre de 1994, de la comunidad de Plan del Encinal, por agentes de la Policía Judicial del Estado de Veracruz, sin existir orden judicial alguna, ni haber sido sorprendidos flagrantemente en la ejecución de un delito.

62. En consideración a ello, la Comisión concluye que México ha violado en perjuicio de Atanasio y Rolando Hernández Hernández, el derecho a la libertad personal consagrado en el artículo 7 de la Convención Americana.

Obligación de respetar los derechos

63. Las conductas descritas en los puntos A, B, C, y D de este capítulo, constituyen una falta de cumplimiento por parte del Estado del compromiso en el artículo 1(1) de la Convención Americana de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y de garantizar su libre y pleno ejercicio, con respecto a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

Consideraciones sobre las actuaciones del Estado

71. El Estado afirmó que "se desprende del expediente" de este caso que aquél ha "realizado todas las acciones que el orden jurídico nacional establece" para efectuar la investigación seria, imparcial y efectiva de los hechos denunciados, conforme lo recomendó la CIDH. Sin embargo, los elementos de juicio puestos a consideración de la Comisión, y analizados a lo largo del presente informe, demuestran precisamente lo contrario.

72. En efecto, como ya se ha señalado en los párrafos 34 a 39 *supra*, existen evidencias de irregularidades en el proceso tramitado en México. Se reiteran en tal sentido los siguientes elementos:

- a) la negativa del agente del Ministerio Público a certificar el estado en que se encontraron los cuerpos y las huellas de tortura que

presentaban, y a dar la orden de realización de la correspondiente autopsia;

b) las circunstancias que impidieron la verificación de la exhumación de los cuerpos por grupos de derechos humanos;

c) la declaración, sin traductor, de los padres de las víctimas ante el Ministerio Público.

74. La CIDH ha aplicado en casos anteriores los criterios establecidos en los "Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias", adoptados por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas mediante la Resolución 1989/65, a fin de determinar si un Estado ha cumplido con su obligación de investigar en forma inmediata, exhaustiva, e imparcial las ejecuciones sumarias de personas bajo su exclusivo control.⁵ Según estos principios, en casos de esta naturaleza la investigación debe tener por objeto determinar la causa, la forma y el momento de la muerte, la persona responsable y el procedimiento o práctica que pudiera haberla provocado. Asimismo, se debe realizar una autopsia adecuada, recopilar y analizar todas las pruebas materiales y documentales, y recoger las declaraciones de los testigos. La investigación distinguirá entre la muerte por causas naturales, la muerte por accidente, el suicidio y el homicidio.

75. Los principios mencionados han sido complementados con la adopción del "Manual sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias",⁶ según el cual el objeto principal de una investigación es descubrir la verdad acerca de acontecimientos que ocasionaron la muerte sospechosa de una víctima. A tal efecto, dicho Manual establece que quienes realizan la indagación deben adoptar, como mínimo, las medidas siguientes:

a) Identificar a la víctima;

b) Recuperar y conservar medios probatorios relacionados con la muerte para ayudar a todo posible enjuiciamiento de los responsables;

⁵ Informe No. 10/95, Caso 10.580, Ecuador, Informe Anual de la CIDH, 1995, OEA/Ser.L/V/II.91 Doc. 7, rev. 3, 3 de abril de 1996, párrs. 32-34; Informe N° 55/97, caso 11.137, Argentina, 18 de noviembre de 1997, OEA/Ser.L/V/II.97 Doc. 38, párrs. 413 a 424.

⁶ Naciones Unidas, documento ST/CSDHA/12.

- c) Identificar los testigos posibles y obtener declaraciones de ellos con respecto a la muerte;
- d) Determinar la causa, la forma, la ubicación y la hora de la muerte, así como toda modalidad o práctica que pueda haber provocado la muerte;
- e) Distinguir entre muerte natural, muerte accidental, suicidio y homicidio;
- f) Identificar y aprehender a la persona o personas que hubieran participado en la ejecución;
- g) Someter al perpetrador o perpetradores sospechosos de haber cometido un delito a un tribunal competente establecido por la ley.

76. A fin de garantizar la realización de una investigación exhaustiva e imparcial de una ejecución extralegal, arbitraria o sumaria, el Manual establece que “[u]no de los aspectos más importantes de [la misma] es la reunión y el análisis de las pruebas”. Por lo tanto, “[l]as personas a cargo de la investigación de una presunta ejecución extrajudicial deben tener acceso al lugar en que se ha descubierto el cadáver, así como al lugar en que pueda haber ocurrido la muerte”. Según los estándares previstos en el Manual, el procedimiento de recolección de la prueba debe ajustarse a ciertos criterios, algunos de los cuales se señalan a continuación:

- a) La zona contigua del cadáver debe cerrarse. El ingreso a la zona sólo se permitirá a los investigadores y su personal;
- b) Deben tomarse fotografías en color de la víctima, pues éstas, al compararlas con fotografías en blanco y negro, podrían revelar con más detalle la naturaleza y circunstancias de la muerte de la víctima;
- c) Debe fotografiarse el lugar (interior y exterior), así como toda prueba física;
- d) Debe dejarse constancia de la posición del cadáver y de la condición de la vestimenta;
- e) Deben anotarse los factores siguientes que sirvan para determinar la hora de la muerte:
 - (i) Temperatura del cuerpo (tibio, fresco, frío);
 - (ii) Ubicación y grado de fijación de las livideces;
 - (iii) Rigidez cadavérica; y
 - (iv) Estado de descomposición.

(...)

- (j) Deben tomarse y conservarse todas las pruebas de la existencia de armas, como armas de fuego, proyectiles, balas y casquillos o cartuchos. Cuando proceda, deben hacerse pruebas para hallar residuos de disparos y/o para la detección de metales.

77. Las irregularidades denunciadas por los peticionarios en el presente caso respecto a las autopsias –que no fueron disputadas por el Estado mexicano en su respuesta al Informe 50/97– conducen a concluir que los funcionarios responsables no procedieron con la diligencia y seriedad que requerían los hechos ocurridos, y por lo tanto no podrían reunir, siquiera mínimamente, los requisitos arriba señalados.

78. Los únicos dos agentes que estaban siendo enjuiciados por el Estado mexicano respecto a los hechos a que se refiere el presente caso fueron puestos en libertad, por insuficiencia de pruebas. La disposición del Estado de reiniciar las investigaciones de los hechos y sancionar a los responsables se encuentra sujeta a que los peticionarios suministren nuevas pruebas.

79. A tal efecto la CIDH indica que, ciertamente, ni los peticionarios ni los familiares de los Sres. Rolando y Anastasio Hernández Hernández se encuentran en la obligación, ni en la capacidad, de recabar las pruebas respecto a los hechos de carácter criminal del presente caso. Tal función corresponde al Estado mexicano, por los fundamentos ya expuestos en el párrafo 38 *supra*.

80. La conclusión de la CIDH acerca de la falta de seriedad y efectividad de la investigación deriva de todos los elementos mencionados más arriba, y se confirma por la postura del Estado en esta etapa procesal. En efecto, dicho Estado no controvierte los hechos denunciados, ni aporta argumento alguno que permita a la CIDH considerar que ha adoptado alguna medida para cumplir con la correspondiente recomendación del informe 50/97.

81. En cuanto a la afirmación del Estado de México respecto a que no puede compensar a las víctimas hasta tanto no se establezca la responsabilidad penal, la Comisión indica que una vez que ésta estableció que un Estado es responsable por la violación de derechos humanos, en los términos indicados anteriormente, el mismo Estado

está obligado a indemnizar a los familiares de las víctimas, independientemente del resultado de las investigaciones internas.

82. Respecto a la reglamentación del artículo 21 constitucional, la CIDH manifiesta su satisfacción por la reciente tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de México, que determina la procedencia del juicio de amparo contra las resoluciones del Ministerio Público. Dicha medida del Poder Judicial constituye un avance positivo hacia la plena vigencia de los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. Sin embargo, la CIDH observa que la misma no es aplicable al presente caso, debido a lo dispuesto en el artículo 197-A de la Ley de Amparo vigente en dicho país, el cual dispone:

La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias contradictorias.

83. Por los motivos expuestos y desarrollados en el presente informe, y en interés de lograr la certeza y seguridad jurídicas que requiere la norma en cuestión, la Comisión considera igualmente esencial, que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sea reglamentado por ley.

Conclusiones

84. La denuncia presentada en el presente caso es admisible, de conformidad con los artículos 46, 47 y 48 de la Convención Americana.

85. Con base a los anteriores elementos de hecho y de derecho, la CIDH concluye que el Estado es responsable de la violación del derecho a las garantías judiciales, a la protección judicial, a la vida, a la integridad personal y a la libertad personal, de conformidad con los artículos 4, 5, 7, 8 y 25 de la Convención Americana, por los hechos ocurridos el 8 de septiembre de 1994, en la comunidad de Plan del Encinal, en los cuales agentes de la policía del Estado hirieron y detuvieron arbitrariamente a Rolando y Atanasio Hernández Hernández, y luego los ejecutaron sumariamente, sin que hasta la fecha se haya realizado una investigación seria sobre el caso, identificado y sancionado a los responsables, e indemnizado suficientemente a los familiares de las víctimas.

86. Por lo tanto, el Estado no ha cumplido con las obligaciones de respeto de los derechos humanos y garantías impuestas por el artículo 1(1) de la Convención Americana.

Recomendaciones

1. Que complete una investigación seria, imparcial y efectiva, de los hechos denunciados, y de conformidad con el resultado de la misma, ejerza las acciones penales correspondientes, a fin de someter a un procedimiento judicial a los presuntos responsables de los hechos, que hasta la fecha no hayan sido juzgados.

2. Que repare las consecuencias de la violación de los derechos enunciados, incluyendo una indemnización adecuada a los familiares de las víctimas.

3. Que adopte las medidas necesarias para que se dicte a la brevedad posible, la legislación reglamentaria del artículo 21 de la Constitución mexicana, a fin de hacer efectivas las garantías judiciales y de protección judicial consagradas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

Publicación

87. Con fecha 24 de febrero de 1998, la CIDH remitió al Estado mexicano el Informe No. 1/98 adoptado en el presente caso (capítulos I a X *supra*), con un plazo de 3 meses para que dicho Estado adopte las medidas necesarias para cumplir con las recomendaciones arriba formuladas, y así poder remediar la situación examinada. El plazo mencionado expiró sin respuesta alguna del Estado.

88. En virtud de todas las consideraciones que anteceden, y de lo dispuesto en los artículos 51.3 de la Convención Americana y 48 del Reglamento de la CIDH, la misma decide: reiterar las conclusiones y recomendaciones contenidas, respectivamente, en los capítulos IX y X *supra*; hacer público el presente informe, e incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. La CIDH, conforme a las disposiciones contenidas en los instrumentos que rigen su mandato, continuará evaluando las medidas adoptadas por el Estado mexicano respecto a las recomendaciones emitidas en el presente Informe, hasta que éstas hayan sido cumplidas a cabalidad por dicho Estado.