

## MEMORÁNDUM DE ANTECEDENTES\*

### I. LA CORTE Y EL SISTEMA INTERAMERICANO PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. Para ubicar el asunto que se somete a la consideración del H. Senado de la República en su justa dimensión, es necesario recapitular preliminarmente algunos aspectos del sistema interamericano para la protección y la promoción de los derechos humanos, que como es bien sabido se desarrolla a partir de tres instrumentos fundamentales y cuenta con dos órganos especializados.

2. Si bien no son los únicos, los instrumentos centrales del sistema tutelar regional son: la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante, respectivamente, “la Carta” y “la Organización” o “la OEA”), adoptada en 1948 y reformada por cuatro protocolos; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “la Declaración Americana”), que también data de 1948 y cuyo ámbito normativo se extiende a todos los Estados miembros de la OEA; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, denominada igualmente “Pacto de San José de Costa Rica” (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”).

La Convención Americana fue adoptada en 1969, para desarrollar las normas regionales sobre la materia. Posteriormente se le añadieron dos protocolos facultativos: el de San Salvador sobre derechos económicos, sociales y culturales (1988); y el de Asunción relativo a la abolición de la pena de muerte (1990). A la fecha, 25 de los 35 Estados miembros de la OEA han ratificado la Convención.

3. En cuanto a los órganos especializados, se trata de la Comisión y la Corte interamericanas de Derechos Humanos. Creada en 1959 y elevada sucesivamente al rango de órgano principal de la OEA, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la Comisión Interamericana”) tiene su sede en Washington, D. C., y se compone de siete expertos de distintas nacio-

\* Declaración de Reconocimiento de la Jurisdicción Obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

nalidades. Sus miembros son elegidos a título individual, por la Asamblea General de la organización.

La Comisión cuenta con distintas atribuciones respecto a los Estados miembros de la OEA que no son parte en la Convención, respecto a los que sí lo son pero no reconocen la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte” o “la Corte Interamericana”), y respecto a los que son parte y asimismo reconocen esta competencia. Cualquier persona u organismo no gubernamental legalmente constituido en un Estado miembro de la OEA, puede iniciar casos individuales ante la Comisión. Los requisitos para ello incluyen el previo agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, salvo que se configuren situaciones excepcionales conforme al derecho internacional. Como su nombre lo indica, las respectivas recomendaciones de la Comisión carecen de la fuerza vinculante de un fallo judicial.

4. Definida en su Estatuto como “una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana”, la Corte Interamericana fue instalada en 1979. Desde entonces tiene su sede en San José de Costa Rica y se compone de siete jueces, que también son elegidos a título individual pero —a diferencia de los miembros de la Comisión— sólo por los Estados parte en la Convención.

La competencia de la Corte es doble. Por una parte, la Corte cuenta con competencia consultiva. En ejercicio de su competencia consultiva, la Corte puede interpretar la Convención Americana, u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos, a petición de un Estado miembro o de un órgano de la OEA. También puede emitir opiniones consultivas sobre la compatibilidad de leyes internas con esos instrumentos, pero esto último únicamente a petición del Estado interesado.

Por otra parte, la Corte también tiene competencia contenciosa, cuyo reconocimiento es facultativo y se encuentra abierto solamente a los Estados parte en la Convención. A diferencia de las recomendaciones de la Comisión, las decisiones contenciosas de la Corte son de obligatorio cumplimiento para las partes en el caso concreto.

El procedimiento contencioso sólo puede ser instituido por la Comisión o por los Estados interesados. Ello no obstante, la Comisión tiene la atribución de acreditar, como parte de su equipo ante la Corte, a los peticionarios originales (es decir, quienes iniciaron el caso ante la Comisión). De igual forma, las víctimas o sus familiares (es decir, las personas directamente afectadas y que no necesariamente son las mismas que el peticionario original) tienen derecho a ser representadas en forma autónoma, a ser escuchadas directamente y a ofrecer pruebas ante la Corte, de llegar el caso a la etapa de reparaciones.

Sin contar a Trinidad y Tobago, cuya denuncia de la Convención y por consiguiente de la jurisdicción obligatoria surtirá efectos el año próximo, son 17 los

Estados que a la fecha reconocen la competencia contenciosa de la Corte: Argentina, Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. En conjunto, representan más de la mitad de la membresía de la OEA y la inmensa mayoría de los Estados parte en la Convención.

## II. MOTIVOS POR LOS QUE CORRESPONDE AL SENADO CONSIDERAR Y EN SU CASO APROBAR LA DECLARACIÓN DE RECONOCIMIENTO

5. México ratificó en 1981 la Convención Americana, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de ese año y aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre del anterior. Al momento de la ratificación, México se abstuvo de reconocer la competencia contenciosa de la Corte Interamericana conforme al artículo 62 de la Convención. Dicho artículo establece:

1. Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.

2. La declaración puede ser hecha incondicionalmente, o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Deberá ser presentada al secretario general de la Organización, quien transmitirá copias de la misma a los otros Estados miembros de la organización y al secretario de la Corte.

3. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial.

6. Las consideraciones del entonces Presidente de México sobre este particular, se encuentran consignadas en la *Exposición del Poder Ejecutivo de la Unión sobre los Pactos y Convenciones Internacionales que Promueven la Protección de los Derechos Humanos*, de fecha 4 de diciembre de 1980. Como se recordará, este documento fue presentado al Senado de la República junto con siete tratados, incluida la Convención Americana.

Con respecto a la Corte Interamericana, se estimaba entonces que “no procedería que el gobierno mexicano hiciese, *al menos por ahora*, la declaración prevista en el artículo 62 de la (C)onvención, reconociendo como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte... sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta (C)onvención”. “La aceptación de la jurisdicción obligatoria y automática de la Corte Interame-

ricana estaría fuera de lugar *por ahora*”, se reiteraba en la *Exposición*, “toda vez que la legislación nacional prevé los recursos necesarios para corregir cualquier falla en la estructura de preservación de las garantías individuales y sociales en el país”.

7. Como se desprende de lo anterior, aunque la declaración de reconocimiento de la jurisdicción obligatoria de la Corte no es por sí sola un “tratado”, sí implica un cambio fundamental a los términos en que la Convención fue sometida al Senado de la República y aprobada por éste. Es por ello que, a juicio del Ejecutivo de la Unión, le corresponde al propio Senado considerar la declaración de reconocimiento de la competencia contenciosa [*infra*, pp. 334 y ss.], que de ser aprobada por esa soberanía el gobierno de México presentaría al secretario general de la OEA conforme a lo dispuesto por el citado artículo 62.

### III. MOTIVOS POR LOS QUE EL EJECUTIVO ESTIMA OPORTUNO EL RECONOCIMIENTO

8. A casi 18 años del sometimiento de la Convención Americana al Senado, 30 de su adopción y más de 50 del establecimiento de la OEA, el Ejecutivo Federal estima que ha llegado el momento de que México reconozca la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana.

9. En lo interno, mucho se ha avanzado desde la ratificación de la Convención, en materia de protección de las garantías individuales y los derechos humanos. México cuenta hoy con la más extensa red de organismos públicos de defensa de los derechos humanos. La justicia electoral, a cuyo ámbito no escapa entidad federativa alguna, ya está plenamente integrada al Poder Judicial de la Federación. Tenemos una nueva Suprema Corte de Justicia, con atribuciones para dirimir en definitiva acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales entre las diversas ramas y niveles de gobierno. El Congreso de la Unión es más plural, y el capítulo de garantías individuales de la Constitución Federal es hoy más rico que entonces.

10. En el ámbito del sistema tutelar regional, México ha ratificado, además de la Convención, su Protocolo de San Salvador y la Convención Interamericana para Prevenir y Erradicar la Tortura (1985). Ya fue aprobada la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994), y el respectivo instrumento de ratificación será depositado en breve. La Comisión Interamericana visitó, recientemente y por primera vez nuestro territorio, a invitación, desde luego, del gobierno de México. Ante ella el propio gobierno se encuentra empeñado asimismo, en la solución amigable de los casos que por sus propias características así lo permitan.

Concretamente en lo tocante a la Corte Interamericana, no obstante que sus jueces actúan a título individual, México ha estado digna y constantemente repre-

sentado en ella, pese a no reconocer hasta ahora su jurisdicción obligatoria. La Corte fue presidida, en efecto, por el insigne jurista mexicano don Héctor Fix-Zamudio, que fue juez por 12 años. Otro prestigiado connacional, el doctor Sergio García Ramírez, se integró recientemente como juez del propio tribunal.

La Corte tampoco es ajena a la protección de los derechos de los mexicanos, pues a fin de coadyuvar a la defensa de nuestros nacionales en el exterior, México ha venido promoviendo ante ella, una solicitud de opinión consultiva tendente a salvaguardar el escrupuloso cumplimiento de los derechos consulares de los extranjeros, particularmente de aquellos que enfrentan la pena capital.

Sin embargo, aunque es cierto que se encuentra pendiente la ratificación de la Convención Americana por un reducido número de países que incluyen a Canadá y Estados Unidos, también lo es que actualmente México y Brasil son los únicos países latinoamericanos representados en la OEA a los que resta reconocer la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana. El resto de los integrantes permanentes del Mecanismo de Consulta y Concertación Política —Grupo de Río— ya lo hacen. Por otra parte no es menos cierto que, en algunas ocasiones, han surgido diferendos entre el gobierno de México y la Comisión Interamericana, con motivo de la tramitación y resolución de casos individuales.

11. En este contexto, y según lo anunció la Secretaría de Relaciones Exteriores en el marco del 50 aniversario de la OEA, el pasado mes de abril el titular del Ejecutivo Federal, decidió tomar las medidas necesarias para que México reconozca la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana. Y es que, por los motivos expuestos, el gobierno de la República estima que, en el momento actual, dicho reconocimiento contribuiría a fortalecer la vigencia del Estado de derecho, a modernizar y a complementar el andamiaje interno que se ha desarrollado progresivamente para la protección de los derechos humanos en el país y a combatir la impunidad, además de que representaría un voto de confianza a una prestigiada institución de la OEA y acercaría más a México al concierto americano, cuya mayoría de países ha reconocido ya la jurisdicción de que se trata.

Al mismo tiempo, el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte sin duda contribuiría a dirimir ante un tribunal independiente e imparcial, las controversias jurídicas que surjan con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con motivo de la tramitación y resolución de casos individuales.

#### IV. COMPROMISOS QUE IMPLICA EL RECONOCIMIENTO

12. De conformidad con el marco normativo que rige a la Corte Interamericana, los Estados que reconocen como obligatoria su competencia contenciosa, adquieren fundamentalmente los siguientes compromisos:

— Cumplir las decisiones de la Corte en todos los casos en que el Estado interesado sea parte (Convención Americana, artículo 68.1).

— Si la Corte decide que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en la Convención Americana, garantizar al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados, reparar las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y pagar una justa indemnización a la parte lesionada, según lo disponga la Corte (Convención, artículo 63.1).

— En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, cumplir las medidas provisionales que la Corte considere pertinentes, si así lo solicitare al Estado interesado (Convención, artículo 63.2).

— Cooperar con la Corte en la práctica de notificaciones u otras diligencias que ésta ordene y que deban llevarse a cabo en territorio nacional (Reglamento de la Corte, artículo 24).

Como se puede apreciar, la Corte Interamericana no es un tribunal supranacional de instancia, facultado para revocar o anular las decisiones definitivas de los tribunales internos. Más aún, en la práctica la generalidad de las sentencias de la Corte Interamericana son y han sido de carácter indemnizatorio, y en México ya existen mecanismos disponibles para el pago de las indemnizaciones que pudiera decretar la propia Corte.

13. Por lo anterior, y tomando en cuenta las conclusiones de un grupo de trabajo convocado al efecto e integrado por expertos en la materia y por las dependencias competentes, el Ejecutivo Federal considera que, por el momento, no sería necesario realizar reformas legales con motivo del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte. Es importante mencionar que a la fecha, ninguno de los Estados que ya reconocen dicha competencia, ha efectuado reformas legales al momento de la aceptación con motivo de la misma.

#### V. TÉRMINOS EN LOS QUE SE PROPONE RECONOCER LA JURISDICCIÓN OBLIGATORIA

14. En base a las sugerencias del mismo grupo aludido anteriormente, el Ejecutivo Federal propone respetuosamente al Senado de la República, que la declaración de reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte se formule en los siguientes términos:

“1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

15. *Explicación:* De la práctica de los Estados parte, se desprende que algunos de ellos excluyeron expresamente determinado tipo de casos, en el momento de

aceptar la competencia contenciosa. En este sentido, Argentina y Chile formularon ya sea reservas o declaraciones, que impiden a la Corte pronunciarse sobre los aspectos de fondo de los casos de expropiación (causas de utilidad pública, determinación de si la indemnización es “justa”).

De la misma manera, el Ejecutivo Federal propone que México acepte la jurisdicción obligatoria de la Corte en todos los casos relativos a la Convención, salvo aquellos que se deriven de la expulsión, sin juicio previo y conforme al artículo 33 constitucional, de aquellos extranjeros que infrinjan la Constitución Mexicana. Cabe señalar que el artículo 33 solamente se ha aplicado en muy contados y graves casos, siguiéndose en todos los demás el procedimiento de la Ley General de Población, que sí contempla audiencias administrativas, que sí admite el recurso de amparo ante los tribunales federales y que no está excluido en la cláusula propuesta.

“2. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos solamente será aplicable a los hechos o actos jurídicos posteriores a la fecha del depósito de esta declaración, por lo que no tendrá efectos retroactivos.”

16. *Explicación:* La práctica de los Estados parte y la jurisprudencia de la propia Corte, coinciden en que el reconocimiento de la competencia contenciosa debe tener efectos únicamente respecto a hechos o actos futuros. Adicionalmente, el artículo 51 de la Convención Americana prevé un plazo de tres meses, contados a partir de la fecha en que la Comisión Interamericana remita el informe sobre un caso individual al Estado interesado, para el sometimiento del asunto a la Corte. En este orden de ideas, el Ejecutivo Federal estima que no habría lugar a hacer extensivo el reconocimiento a hechos o actos anteriores al depósito de la declaración.

“3. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hace con carácter general y continuará en vigor hasta un año después de la fecha en que los Estados Unidos Mexicanos notifiquen que la han denunciado.”

17. *Explicación:* Por motivos de certidumbre jurídica, el Ejecutivo estima que conviene aceptar la competencia contenciosa de la Corte por tiempo indefinido, en lugar de hacerlo por periodos determinados (por ejemplo, cinco años) sujetos a renovación expresa. Al mismo tiempo, la cláusula propuesta contempla la posibilidad de retirar el reconocimiento, en consonancia con los principios del derecho internacional y las declaraciones de otros Estados parte (por ejemplo, Colombia). El periodo de un año también de mayor certidumbre jurídica que una cláusula que no lo prevea, y es el mismo que la Convención Americana sobre Derechos Humanos contempla en materia de denuncias de la misma.

18. Visto lo anterior, se agradecerá a la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, tenga a bien considerar la Declaración que se acompaña

al presente y, en su caso, expedir el decreto aprobatorio respectivo. En el caso de que esta Declaración se apruebe, el Ejecutivo de la Unión procederá a presentarla inmediatamente ante la Secretaría General de la OEA y, posteriormente, formulará el Decreto de Promulgación, ordenando su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* para que surta todos los efectos que correspondan.

## PROCESO INTERNO PARA LA ACEPTACIÓN DE LA JURISDICCIÓN OBLIGATORIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

### *I. Compromisos que implica la aceptación.*

#### *A) Grados de supervisión en el sistema interamericano.*

1. Estados que no son parte en la Convención.
2. Estados que son parte en la Convención, pero no reconocen la jurisdicción obligatoria.
3. Estados parte que reconocen la jurisdicción obligatoria.

#### *B) Desglose de los compromisos:*

1. Obligación de cumplir fallos.
2. Deberes de reparación, incluyendo indemnización.
3. Cumplir medidas provisionales.
4. Cooperar en las diligencias que decrete la Corte.

#### *C) Por qué se requieren reformas legales para cumplir dichos compromisos*

### *II. Motivos por los que el asunto compete al Senado:*

La aceptación de la jurisdicción obligatoria implica un cambio a los términos en que el Senado aprobó la Convención.

### *III. Explicación del texto sometido al Senado.*

#### *A) Exclusión de casos relativos al artículo 33 Constitucional*

1. Necesidad de evitar conflictos normativos
2. No exclusión de casos derivados de la Ley de Población.
3. Subsiste la competencia de la Comisión Interamericana en tales casos.
4. Argentina y Chile han formulado reservas en materia de expropiación.

#### *B) No retroactividad:*

Se apega a la jurisprudencia y a la práctica interamericana.

*C) Vigencia del Reconocimiento.*

1. Conveniencia de hacerlo por tiempo indefinido, pero
2. Conveniencia de prever una cláusula de denuncia

*D) Trámite subsiguiente a la aprobación:*

1. Depósito.
2. Promulgación y publicación.