

## MÉXICO Y LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Manuel BECERRA RAMÍREZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes.* III. *El papel del Senado en la aceptación de la competencia de la Corte.* IV. *El carácter especial de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.* V. *Impacto a nivel interno de la aceptación de la competencia de la Corte.* VI. *La aplicación de las resoluciones de la Corte.* VII. *El impacto de la Corte en la legislación. La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.* VIII. *México como parte ante la Corte.* IX. *Conclusiones.*

### I. INTRODUCCIÓN

Hasta 1998, cuando se aceptó la competencia de la Corte, el papel de México en este tribunal internacional ya había sido muy significativo, no tanto por su posición institucional, ya que durante varios años mantuvo una sistemática negativa a aceptar la competencia de la Corte; su significación estriba en la participación de dos destacados juristas mexicanos como jueces. Nos referimos a los doctores Héctor Fix-Zamudio y Sergio García Ramírez. El profesor Fix-Zamudio fue designado juez de la Corte en diciembre de 1985, por un término de seis años y reelecto para un nuevo periodo en 1991, además de la que fue presidente a partir del 1o. de marzo de 1990 a junio de 1993 y de julio de 1995 a septiembre de 1997. El profesor Sergio García Ramírez fue electo juez en junio de 1997, está en ejercicio desde el 1o. de enero de 1998, es actualmente presidente (octubre de 2005). Ya antes el internacionalista César Sepúlveda fue miembro y presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con lo que la presencia de los especialistas

mexicanos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha sido incuestionable.

Sin embargo, la postura del gobierno mexicano no ha sido la más adecuada a favor de los derechos humanos; en forma criticable y a regañadientes ha accedido a la competencia de Corte Interamericana, lo cual sería encomiable si no fuera por lo tardío de la posición y la condicionalidad con que lo hizo (con reservas bastante cuestionadas).

En este trabajo nos referimos a esta relación del gobierno mexicano con la Corte Interamericana y las perspectivas con un gobierno que todavía se muestra reacio para instaurar un sistema de pleno respeto de los derechos humanos.

## II. ANTECEDENTES

La posición de México en relación con la competencia de la Corte Interamericana no ha sido la suficientemente transparente, como es necesario. Su posición es denominada “cautelosa”, porque en aras de proteger la soberanía interna rechazó sistemáticamente su aceptación.

La aceptación de la competencia de la Corte, en 1998,<sup>1</sup> aparte de terminar con una omisión que mantenía al país a la zaga en el cumplimiento de los derechos humanos, tiene gran impacto en el sistema de protección de los derechos humanos en nuestro país;<sup>2</sup> es una situación de gran trascendencia jurídica, ya que toca indudablemente a la democratización del país.<sup>3</sup>

El sistema interamericano, a diferencia del europeo, establece que la Comisión Interamericana, como órgano de instrucción, es el único que puede ejercitar la acción del individuo ante la Corte. Es decir, la Comisión

1 *Diario Oficial de la Federación* del 8 de diciembre de 1998.

2 La literatura sobre la postura de México es variada, véase por ejemplo: Ruiz y Ávila, Eleazar Benjamín, “La política exterior de México en materia de derechos humanos”, en Fix-Zamudio, Héctor, *México y las declaraciones de derechos humanos*, México, UNAM-Corte Interamericana, 1999, pp. 77-96.

3 Precisamente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA en su informe sobre México dado a conocer el 24 de septiembre de 1998 hace hincapié en el equilibrio que debe de existir entre un proceso de apertura y democratización por un lado y el mantenimiento del orden y el imperio del derecho frente a los atentados contra ese proceso...” (“Conclusiones y Recomendaciones del Informe sobre la situación de los derechos Humanos en México elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA”, *Criminalia*, México, año LXIV, núm. 3, septiembre-diciembre de 1998, p. 75).

Interamericana actúa como lo puede hacer una procuraduría a nivel interno. También hay que tener en cuenta que para que el individuo pueda acceder a la jurisdicción internacional, es decir, ante la Comisión, primero tiene que agotar todos los recursos internos. La Convención Americana tiene reglas específicas sobre el principio de derecho internacional, el agotamiento de los recursos internos, que además ha sido interpretado y desarrollado por la misma Corte.

No obstante ese carácter subsidiario de la Corte Interamericana, México no lo ha entendido así (o se ha escudado en la soberanía estatal) y la ha visto con mucho recelo y con dificultad, en forma no muy nítida (esgrimiendo, en forma cuestionable la institución de las reservas) ha aceptado su competencia. En este trabajo nos referimos a ese camino tortuoso que han seguido los gobernantes en relación con la Corte Interamericana que indudablemente va en consonancia con el poco respeto que se tiene por los derechos humanos en México, situación que frecuentemente es negada por la propaganda oficial.

Así, en algunas ocasiones se ha escudado o pretextado que los vecinos del norte no son parte del sistema interamericano de protección de los derechos humanos para negarse a aceptar la competencia de la Corte pues “no debe de ratificar compromisos que no haya hecho lo propio Estados Unidos” porque se arriesga a presiones de este poderoso país (la posición no puede ser lo más absurda, pues significa que si los Estados Unidos no son parte de la Convención Americana y si lo es México, entonces nuestro país queda a merced de las presiones de la hegemonía mundial).<sup>4</sup>

Sin embargo, los hechos nos hacen sospechar otras razones del rechazo de nuestro país a la competencia contenciosa de la Corte, como lo veremos a continuación.

En 1969 fue suscrita la Convención Americana, la delegación mexicana, encabezada por un ilustre jurista, constitucionalista (Antonio Martínez Baéz) presentó un pliego de observaciones al proyecto de Convención en que se afirmaba, entre otras cosas que “la protección de los derechos humanos debe quedar primordialmente a cargo de la legislación interna de cada Estado, y sólo en una forma gradual y progresiva es co-

4 Eso según el entonces Secretario de Relaciones Exteriores Fernando Solana Morales, citado por Melgar Adalid, Mario “Reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el caso de México”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, México, t. XLIX, enero-abril de 1999, p. 245.

mo debe avanzarse hacia el tutelaje internacional de los citados derechos". Aunque en el Acta final del encuentro México cambió su postura en contra de la instalación de una Corte de Derechos Humanos, y se pronunció a favor de su establecimiento, con base en el carácter optativo de su jurisdicción.<sup>5</sup> Pero, no fue sino hasta 1981, cuando el sistema de partido único estaba en quiebra, cuando finalmente México se adhirió a la Convención Americana, reservándose la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte.

En realidad, para entender el por qué del rechazo de México a la competencia de la Corte hay que tomar en cuenta que en 1969 todavía era muy reciente la masacre del gobierno mexicano contra los estudiantes en la Plaza de Tlatelolco, situación que puso en entredicho la supuesta fama del país de su cacareada democracia y de respeto de los derechos humanos y fue el punto de partida de una crisis del sistema político mexicano que poco a poco se fue deteriorando hasta producirse los cambios vía la reforma política que más tarde conocimos. Entonces no era por respeto de la soberanía del Estado mexicano, ni por una saludable cautela de nuestro país alimentada por un pasado plagado de intervenciones, como lo afirma la propaganda oficial. Realmente, el gobierno mexicano tenía y tiene un triste record de violación de los derechos humanos y un temor a la fiscalización internacional y de la sociedad civil.

Más tarde, en pleno des prestigio del sistema político mexicano, el presidente López Portillo, quien pudo acceder al gobierno con el voto de una sola persona, pues no tuvo oponentes, envió para su aprobación a la Cámara de Senadores una serie de tratados de derechos humanos, los cuales aprobó el 18 de diciembre de 1980. Tales tratados fueron: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (de 1966); la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (de 1956), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (de 1979); la Convención sobre el Asilo Territorial (de 1954) y la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (de 1948). Es decir, todo un paquete de tratados de derechos humanos que vestían de demócrata y de respetuoso de los derechos humanos al gobernante en turno, olvidándose de la protección de la soberanía.

<sup>5</sup> Citado por García Ramírez, Sergio y Toro Huerta, Mario Iván del, "México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Veinticinco años de jurisprudencia", *Revisita de la Facultad de Derecho de la UNAM*, México, t. LV, núm. especial, 2005, p. 165.

nía.<sup>6</sup> Pero se le olvidó proveer a los mexicanos de una estructura adjetiva adecuada para hacer valer sus derechos. Lo que sucedería ya en las postrimerías del sistema de partido único, en el año de 1998.

### III. EL PAPEL DEL SENADO EN LA ACEPTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA CORTE

La aceptación de la competencia de la Corte Interamericana al contrario de lo que aparenta no fue un acto desprovisto de complejidades y de recovecos jurídico internacionales pues no se hizo llanamente, como era recomendable dado su déficit en derechos humanos, sino con reservas, lo que enrareció el noble acto de acceder a la competencia de tan importante tribunal internacional. Pero, primero veamos cuál fue el efecto frente a la Constitución.

En el momento de contemplarse la aceptación de la competencia de la Corte, la primera cuestión jurídica que se planteó fue, no siendo un tratado internacional el acto de reconocimiento de la competencia: ¿es procedente que el Senado conozca de la aprobación? Al respecto, se entendió que la aceptación de la competencia de la Corte significaba “un cambio fundamental a los términos en que la Convención fue sometida al Senado de la República y aprobado por éste”,<sup>7</sup> en consecuencia se sometió a la aprobación del Senado conforme lo señala el artículo 133 de la Constitución. Ello fue una medida adecuada, ya que tiene un espíritu democrático y sobre todo crea un precedente para otros actos internacionales de la misma naturaleza. Es decir, el criterio de “un cambio fundamental” puede ser un parámetro para decidir sobre infinidad de actos internacionales de organismos internacionales y que complementa la diferencia que se puede hacer con los “convenios interinstitucionales” que reconoce la Ley de Tratados y a la que nos referiremos más adelante.

<sup>6</sup> En la exposición de motivos al Senado, el presidente López Portillo afirmó: “no pueden interpretarse como actos que lesionen en forma alguna la soberanía del Estado mexicano, puesto que la adhesión y el compromiso son, en si mismos una forma de ejercer esa soberanía” (¿por qué no lo dijeron antes?). Tomado de Núñez Palacios, Susana, “El Estado mexicano acepta la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. I, 2001, p. 449.

<sup>7</sup> “Memorandum de Antecedentes”, en Fix-Zamudio, Héctor (coord.), *México y las declaraciones de derechos humanos, cit.*, nota 2, p. 339.

### 1. *Las reservas de México en la aceptación de la Corte*

En tres puntos, el decreto por el que se aprueba la Declaración de Competencia para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>8</sup> se señalan dos reservas que, como veremos, tienen un gran significado jurídico; por ello es necesario analizarlos detenidamente. El texto del decreto en su parte substancial es el siguiente:

1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia 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.

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

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 notifique que la han denunciado.

En lo que se refiere a la reserva en relación con el artículo 33 de la Constitución, hay que decir que esta situación plantea serios cuestionamientos, ya que al parecer se cometió un error por parte de México en la técnica jurídica internacional, a lo que nos referiremos a continuación.

El sistema de reservas de la Convención Americana, podemos decir, es bastante escueto o esquivo, pues remite al derecho general de los tratados que se encuentra materializado en la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados de 1969: “Esta convención sólo puede ser objeto de reservas conforme a las disposiciones de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, suscrita el 23 de mayo de 1969”.<sup>9</sup> Es decir, la Convención Americana nos remite a la de Viena de 1969, cuyo artículo 19 establece:

8 *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, 8 de diciembre de 1998.

9 Artículo 75 de la Convención Americana.

Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos:

a) que la reserva esté prohibida por el tratado;

b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o

c) que, en los casos no previstos en los apartados a) y b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.

En otras palabras, podemos decir que la Convención Americana permite las reservas, y éstas deben ser compatibles con el objeto y fin de la misma<sup>10</sup>. Esto coloca a los tratados en materia de derechos humanos en una situación especial. Ya que el objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.<sup>11</sup>

De acuerdo con lo antes dicho, por supuesto que una reserva como la que hace México respecto del artículo 33 de la Constitución que hace negativa la protección del derecho fundamental del extranjero, como es su derecho a “juicio previo”, va en contra del objeto y fin de la Convención Americana, y en consecuencia no puede permitirse. El carácter ahistorical y contrario a los derechos humanos, del artículo 33 de la Constitución es algo que tarde o temprano se debe enmendar.<sup>12</sup>

Pero, la irregularidad de las reservas no se limita a su objeto y fin, sino a su oportunidad. Para el análisis de este punto, en principio hay que recordar que la Convención Americana fue adoptada el 22 de noviembre de 1969, y entró en vigor para los Estados ya ratificantes el 18 de julio de 1978; México depositó su instrumento de adhesión el 24 de marzo de

<sup>10</sup> Es decir, la fórmula clásica expresada en la Opinión Consultiva de la Corte Inter-nacional de Justicia del 28 de mayo de 1951 sobre las Reservas a la Convención para la prevención y la sanción del delito de Genocidio.

<sup>11</sup> Párrafo 29 de la Opinión Consultiva OC 2/82 del 24 de septiembre de 1982 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en Travieso, Juan Antonio, *La Corte Inter-americana de Derechos Humanos*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996, pp. 48 y 49.

<sup>12</sup> Al respecto véase Becerra Ramírez, Manuel, “El artículo 33 constitucional en el siglo XXI”, en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz, Derecho constitucional y política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 59-82.

1981, y entró en vigor para nuestro país a partir de esta última fecha, aunque fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de mayo del propio año de 1981.

Recordemos también que la Convención, ya obligatoria para nuestro país, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución, consagra las garantías judiciales (“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable...”, artículo 8-1. de la Convención Americana), disposición que evidentemente contradice con lo dispuesto por el artículo 33 de la Constitución que concede al Ejecutivo “la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente”.

A pesar de esta contradicción entre lo que dispone el tratado internacional, la Convención Americana y la Constitución, México no hizo reserva de la aplicación del artículo 8o. de la Convención Americana. En efecto, al igual que lo hizo respecto de los dos Pactos internacionales sobre derechos humanos, al adherirse a la Convención Americana el gobierno mexicano interpuso varias reservas, a saber al artículo 4o., párrafo 1, al artículo 12, párrafo 3; al artículo 23, párrafo 1; al artículo 12, párrafo 3, y al artículo 32, párrafo 2;<sup>13</sup> pero, como vemos, no hizo ninguna reserva al artículo 8o., como parece ser la norma del gobierno mexicano.

Ahora bien, la pregunta que surge es si México tendría derecho a hacer esa reserva posteriormente al 24 de marzo de 1981, fecha en que nuestro país depositó su instrumento de adhesión. En defensa de la postura de México, en el Memorando de Antecedentes se menciona que “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 publica, determinación de si la indemnización es justa)”. Al respecto hay que evaluar en su real dimensión estos actos concretos de los dos países sudamericanos, como por ejemplo cuál ha sido su fundamento jurídico y sus consecuencias para después determinar si son fundamento de la posición mexicana.

Recordemos que el artículo 19 de la Convención de Viena de 1969 establece que “un Estado podrá formular una reserva *en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo*”

<sup>13</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Reserva formulada por México a instrumentos internacionales sobre derechos humanos*, México, 1996, p. 73.

(las cursivas son nuestras). Esta disposición es clara, hay una oportunidad para interponer las reservas.

Este criterio va de acuerdo con la práctica internacional, por ejemplo, es el mismo del sistema de reservas en la Corte Europea. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, contiene en su artículo 64 la misma disposición en cuanto a que “todo Estado podrá formular, en el momento de la firma del presente Convenio o del depósito de su instrumento de ratificación, una reserva a propósito de una disposición particular...”. Es notable que haya una exigencia de carácter temporal, sino, nos encontraríamos en el terreno de la inseguridad jurídica.

Al referirse a esta exigencia temporal, a la oportunidad para hacer las reservas, Hernán Salgado Pesantes afirma que “las reservas hechas con posterioridad y que tuvieran un carácter normativo carecerían de validez, así por ejemplo, si se formulara una reserva sobre una disposición al momento de reconocer a la Comisión Europea, sería una reserva encubierta”.<sup>14</sup> Ésta es una situación que encaja exactamente con la acción mexicana de interponer reservas en el momento de aceptar la competencia de la Corte Interamericana, es decir, la reserva en el caso del artículo 33 de la Constitución mexicana es una reserva encubierta.

Al ser una “reserva encubierta”, la reserva hecha por nuestro país en caso del artículo 33 de la Constitución no es válida, está afectada de una nulidad absoluta, por lo que México no podría invocarla ante la Corte, o bien podrá invocarla pero será rechazada por la Corte en el momento en que sea esgrimida. De esta manera, es posible que este tribunal internacional pueda dictar una sentencia condenatoria, y en caso de que nuestro país alegue la reserva, será desestimada e incurrá en responsabilidad internacional. Éste sería el panorama internacional, otro sería el que se refiere al derecho interno.

Precisamente, a nivel interno, hay que reconocer que la existencia del artículo 33 constitucional frente a la Convención Americana es fuente de potencial conflicto, que se resuelve con la fórmula que considera que la Constitución prima sobre cualquier otro ordenamiento, incluyendo los tratados internacionales. Esa fue la opinión del Senado: “el Senado de la República no puede desobedecer lo preceptuado por el Constituyente en esta norma, sin violentar la esencia misma de nuestro Estado de dere-

<sup>14</sup> Salgado Pesantes, Hernán, “Las reservas en los tratados de derechos humanos”, *Liber Amicorum, Héctor Fix-Zamudio*, San José, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998, vol. I, p. 6.

cho”.<sup>15</sup> Esta postura es racional para efectos del sistema jurídico interno; aunque, como lo vimos, no lo es para efectos del derecho internacional, ni inclusive para la esencia de los derechos humanos, ya que hemos visto que lesiona el objeto y fin de la Convención Americana. Aquí, lo más recomendable es reformar el artículo 33 de la Constitución incluyendo la garantía de previo juicio para los extranjeros.

## 2. *La reserva sobre la irretroactividad*

La otra reserva, relativa a la no aplicación retroactiva de la competencia, tiene su razón de ser en el derecho internacional, pues es un principio de derecho internacional; además, la misma Convención Americana lo contempla en su artículo 9o. (principio de legalidad y retroactividad), aunque hay que reconocerlo, tiene sus bemoles, como lo mencionamos anteriormente, porque podría dejar fuera a una serie de violaciones graves de los derechos humanos en nuestro país que se mantienen en la impunidad (Acteal y Aguas Blancas, por ejemplo). Decimos que “podría”, ya que depende de la interpretación de la naturaleza de estas graves violaciones, pues se podrían considerar también como crímenes, que si bien se cometieron con anticipación a la aceptación de la competencia, el agotamiento de los recursos locales, *requisito sine qua non* para que pueda proceder la jurisdicción internacional, se puede dar durante la vigencia plena de la competencia de la Corte. Éste es un punto que se debe analizar con relación al caso concreto.<sup>16</sup>

Por otra parte, es adecuada la aceptación de la competencia de la Corte por tiempo indefinido, ya que al mismo tiempo la cláusula propuesta<sup>17</sup> contempla la posibilidad de retirar el reconocimiento, en consonancia

<sup>15</sup> Dictamen presentado al Pleno del Senado de la Republica por las Comisiones de Relaciones Exteriores, Quinta; de Derechos Humanos, y de Estudios Legislativos, Primera, en Fix-Zamudio, Héctor (coord.), *México y las declaraciones de derechos humanos*, cit., nota 2, p. 356.

<sup>16</sup> En la práctica mexicana ya ha habido un caso en donde se pone en cuestionamiento la aplicación retroactiva de un tratado de derechos humanos, véase “Comentarios sobre la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso de los «halcones»”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, 2006. pp. 205-228.

<sup>17</sup> “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”.

con los principios del derecho internacional, además de que hay precedentes en este mismo sentido de otros Estados parte (por ejemplo, Colombia). Asimismo, el periodo de un año, aparte de dar certidumbre jurídica, está reconocido en la práctica internacional y la misma Convención Americana lo prevé en materia de denuncias de la misma.<sup>18</sup>

#### IV. EL CARÁCTER ESPECIAL DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

La idea expresada tanto por la doctrina como por la Corte Interamericana, en el sentido de que los tratados internacionales en materia de derechos humanos tienen un carácter especial que se aparta de los tratados multilaterales comunes, ya que no se refieren al intercambio de derecho y obligaciones entre los Estados sino que su fin es todavía más trascendente, pues buscan proteger los derechos fundamentales de los seres humanos, son un complemento del derecho interno, de tal manera que es coadyuvante de las garantías individuales de nuestra Constitución.

Esta idea está en armonía con la postura actual de la Suprema Corte de Justicia (SCJ). En efecto, con motivo de un amparo promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Transito Aéreo (amparo 1475/98), la SCJ estableció que el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (que dice: “En cada dependencia sólo habrá un sindicato...”) va en contra del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo al derecho de sindicalización.<sup>19</sup>

Pero, lo que aquí nos interesa es la postura de la SCJ frente a los derechos humanos. En dicho asunto, cuando se refiere al requisito de fondo que tiene la Constitución en su artículo 133 de que “estén de acuerdo con la misma...”, la Corte rechaza una interpretación gramatical ya que:

<sup>18</sup> En efecto, el artículo 78 dice: “Los Estados parte podrán denunciar esta Convención después de la expiración de un plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor de la misma y mediante un preaviso de un año, notificando al secretario general de la Organización, quien debe de informar a las otras partes” (las cursivas son nuestras).

<sup>19</sup> Una excelente opinión de esta sentencia de la SCJ se puede encontrar en Cossío D., José Ramón, “La nueva jerarquía de los tratados internacionales”, *Este País*, México, febrero de 2000, pp. 34-36.

...la interpretación gramatical puede llevarse al extremo de considerar que sólo lo que se encuentre dentro de los límites expresos de la Constitución podrán ser aceptadas como normas del derecho internacional vigentes en México. Puede darse el caso de convenios internacionales que amplíen las garantías individuales o sociales y que por no estar dentro de las normas constitucionales no podrían ser aplicadas a nuestro derecho. En este caso, conviene analizar las características de la norma internacional que se pretende aplicar y en función de ella atender a la finalidad de las disposiciones constitucionales de que se trata. En el ejemplo, es evidente que *si el tratado obliga a ampliar la esfera de libertades de los gobernados o compromete al Estado a realizar determinadas acciones en beneficio de grupos humanos tradicionalmente débiles, deben considerarse como constitucionales. Situación diversa de la que, por lo contrario merece la esfera de protección que la constitución da per se a los gobernados* (lo cursivo es nuestro).

Esta postura de la SCJ es sumamente trascendente, ya que significa que a través de los tratados internacionales en materia de derechos humanos es posible ampliar la esfera de derechos de los gobernados. Es comprensible que, en esta hipótesis, la incorporación de tales normas a la Constitución sea automática, sin que medie una disposición legislativa. Si hablamos de una jerarquía, podríamos afirmar que los tratados en materia de derechos humanos no serán superiores a la Constitución, pero sí estarían al mismo nivel, ya que se podrían colmar las lagunas que esta pudiera tener en materia de derechos humanos, sin que hubiera necesidad de reformarla.<sup>20</sup> Esta postura de la Corte viene a completar la disposición del artículo 15 constitucional (“...no se autoriza la celebración de tratados que alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano”).

Este criterio se complementa con el contenido en la Ley de Tratados de 1992 que establece un mecanismo de inserción de las sentencias internacionales y al que me refiero más adelante.

<sup>20</sup> El profesor Fix-Zamudio ya preveía esta situación cuando afirmó que “...los derechos establecidos por dicha Convención Americana que no contradigan y, por contrario, complementen los establecidos por nuestra carta fundamental, pueden ser protegidos por medio del juicio de Amparo, mas todavía no existe conciencia de esta posibilidad...”. Fix-Zamudio, Héctor, *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1998, p. 19.

## V. IMPACTO A NIVEL INTERNO DE LA ACEPTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA CORTE

Los impactos de la aceptación de la jurisdicción contenciosa de la Corte en menos de una década ya se han empezado a sentir en algunos casos, en otros son meramente teóricos. Entre ellos están la internacionalización de la justicia en materia de derechos humanos, esto significa que los tribunales nacionales, así como los abogados deberán tener en cuenta las resoluciones de la Corte e inclusive podrán citarlas en sus decisiones y alegatos; la Ley de Tratados, como lo vemos en otro lugar, así lo permite. Las sentencias condenatorias que dicta la Corte, aparte de su impacto publicitario, generalmente traen como resultado el pago de una compensación económica por parte del Estado violador de los derechos humanos; esto, por supuesto, será un elemento más de presión, no solamente moral sino material, para que se cumplan efectivamente los derechos humanos en nuestro país. En consecuencia, podría presionar hacia reformas carcelarias, un mayor control de las actividades de las policías y del mismo ejército, porque si no, la reputación del Estado y sus recursos económicos estarán en juego.

Otro efecto del reconocimiento de la competencia de la Corte es que nuestro país puede ser demandado, y en la práctica esto ha sucedido, por la Comisión Interamericana o por otro país (aunque es un tanto remoto, no se debe de soslayar) que también se hubiese sometido a la competencia, tal como lo observa el profesor Fix-Zamudio.<sup>21</sup>

También, la aprobación del Senado puso en la mesa de discusiones la concordancia del artículo 33 de la Constitución con las nuevas tendencias de los derechos humanos, que desde nuestro punto de vista, es un artículo ahistórico ya que no permite el derecho de defensa y audiencia para los extranjeros sujetos a una expulsión del Ejecutivo, situación que rompe, definitivamente, con la misma Convención Americana. El Senado, con la oposición de un buen número de diputados, interpuso la reserva a la competencia de la Corte en casos del artículo 33 de la Constitución.

La competencia de la Corte no se hará retroactiva a los casos vergonzosos para el país: Acteal, Aguas Blancas y, como lo vimos en el caso del 68 y de los halcones; sin embargo, hay que anotar que esto puede

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 21.

consistir en violaciones de derechos humanos de *tracto sucesivo*, motivo por el cual pueden dar competencia a la Corte. De ahí que los militares no estén de placemes por la “intromisión” de la Corte en el sistema jurídico nacional.

Por supuesto que quienes se opusieron durante años a que nuestro país aceptara la competencia de la Corte, no entienden la ecuación básica: los derechos humanos, como parte del Estado de derecho son fundamentos de la democracia.

Ahora bien, ¿cuáles son los compromisos adquiridos por nuestro país al aprobar la competencia de la Corte? Ya desde el sometimiento al Senado para que se decidiera sobre la aprobación de la competencia de la Corte se tenía una idea clara sobre las consecuencias jurídicas de dicho acto; es decir, de los compromisos que nuestro país adquiere al estar sometido a la jurisdicción internacional. En efecto, en el Memorando de Antecedentes<sup>22</sup> elaborado por el Poder Ejecutivo se enumeran las consecuencias jurídicas concretas, es decir, los compromisos que adquiere México con la Declaración de Reconocimiento de la Jurisdicción Obligatoria de la Corte:

- Cumplir las decisiones de la Corte en todos los casos en que el Estado interesado sea parte (artículo 68.1 de la Convención Americana).
- 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.<sup>23</sup>
- En caso 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 solicite al Estado interesado.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Memorandum de Antecedentes”, *Méjico y las declaraciones de Derechos humanos, cit.*, nota 2, pp. 338-346.

<sup>23</sup> Artículo 63.1 de la Convención Americana.

<sup>24</sup> Artículo 63.2 de la Convención Americana.

- Cooperar con la Corte en la práctica de notificaciones u otras diligencias que ésta ordene y que deban llevarse a cabo en territorio nacional.<sup>25</sup>

## VI. LA APLICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE LA CORTE

En efecto, la Ley de Tratados<sup>26</sup> contiene varios artículos que son aplicables a las decisiones que dicte la CIDH: los artículos 8o., 9o., 10 y 11. De acuerdo con ellos, los mecanismos de solución de controversias de la CIDH deben otorgar a los mexicanos y extranjeros que sean parte en la controversia el mismo trato, conforme al principio de reciprocidad internacional, asegurar a las partes la misma garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas, y garantizar la imparcialidad de los órganos de decisión, lo cual no es difícil para la Corte ya que son parte de sus objetivos.

México no reconocerá cualquier resolución, “cuando esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la nación”.<sup>27</sup> Al ser bastante vagos los conceptos de “seguridad del Estado”, “orden público” o “interés esencial de la nación”, colocó a las sentencias y demás resoluciones de la Corte en un terreno bastante incierto.

También las sentencias de la Corte “tendrán eficacia y serán reconocidos en la República, y podrán utilizarse como prueba en los casos de nacionales que se encuentran en la misma situación, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles y los Tratados Aplicables”.<sup>28</sup> Lo cual es bastante trascendente, pues significa que las partes pueden invocar ante los tribunales mexicanos la jurisprudencia de la Corte, independientemente de que se reconoce la eficacia plena de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana. En la práctica ha habido una reticencia de los jueces en aplicar estas disposiciones y un desconocimiento de los abogados ya que no las invocan en sus demandas.

<sup>25</sup> Artículo 24 del Reglamento de la Corte.

<sup>26</sup> *DOF* del 2 de enero de 1992.

<sup>27</sup> Artículo 9o. de la Ley de Tratados.

<sup>28</sup> Artículo 11 de la Ley de Tratados.

## VII. EL IMPACTO DE LA CORTE EN LA LEGISLACIÓN. LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

Por otro lado, evidentemente como un producto de la apertura de México sobre todo al mercado mundial a través de los acuerdos de libre comercio y de su incorporación total al Sistema Interamericano de Derechos Humanos con la aceptación de la competencia de la Corte Interamericana, el legislativo mexicano decide legislar en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. Uno de los cuestionamientos que surgían, sobre todo en la academia, era cómo el Estado mexicano iba a indemnizar en caso de responsabilidad patrimonial del Estado; el cuestionamiento surgía por lo que ya se avizoraba: necesidad de que México hiciera frente a indemnizaciones surgidas de resoluciones o sentencias dictadas en los foros internacionales en donde este país es parte.

De esta manera, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado<sup>29</sup> (LFRPE) “tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufren daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado”.

Si bien la ley no se refiere únicamente a la responsabilidad internacional, si hace hincapié en la responsabilidad derivada de la violación de derechos humanos, lo cual tiene un doble resultado. Por un lado es positivo pues se crea un régimen único y de alguna manera privilegiado, pero omite toda responsabilidad derivada de sentencias de otro tipo, con lo que este tipo de asuntos se remite al sistema general de la ley que es de muchos vericuetos.

La LFRPE textualmente establece:

...

Los preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado Mexicano, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones.

<sup>29</sup> Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2004. En vigor a partir del 10. de enero de 2005.

La aceptación y cumplimiento de las recomendaciones a que se refiere el párrafo anterior, en su caso, deberá llevarse a cabo por el ente público federal que haya sido declarado responsable; lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Será la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según corresponda.<sup>30</sup>

El Capítulo II se refiere a la indemnización, sus modalidades, la forma de pago, el modo de cálculo, etcétera. Esta nueva ley y su referencia expresa a la Comisión y Corte interamericanas por supuesto que son acertadas; sin embargo, no deja de tener un cierto sabor de injusticia puesto que es con dinero del erario público, que tiene como fuente el dinero de los contribuyentes, con que se va a pagar los daños cometidos por las autoridades, que como sabemos tienen por objetivo realizar una función pública y nunca dañar a los que sirve, es decir, a los individuos.

### VIII. MÉXICO COMO PARTE ANTE LA CORTE

Otro de los aspectos interesantes de la relación entre México y la Corte ha sido su participación como parte en el procedimiento; ya sea como parte en un procedimiento litigioso o bien en su procedimiento consultivo.<sup>31</sup> Precisamente, en materia consultiva, la Corte ha recibido la solicitud de una opinión consultiva promovida por México. Los asuntos de las relaciones consulares, como sabemos, están regulados por la Convención de Viena Sobre Relaciones Consulares de 1963 (CSRC).

Hay que mencionar que una de las funciones esenciales de la institución consular es la protección a los conciudadanos en el extranjero. Por su situación geográfica especial (al lado de la primera potencia

<sup>30</sup> Artículo 20. de la LFRPE.

<sup>31</sup> En realidad la experiencia de México como parte en el Sistema Interamericano de Protección de Derecho Humanos se inicia a mediados de la década de los ochenta cuando estaba ya en marcha una reforma electoral que trataba de sacar de la crisis el sistema de partido único. El 5 de agosto de 1986, Guillermo Peña quien fue candidato a la diputación federal por el VII distrito de Chihuahua, alegando fraude en su contra, interpuso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la primera denuncia contra el gobierno mexicano por violación a sus derechos políticos cometido en el proceso electoral de año de 1985 (véase García de los Monteros, Dilcya Samantha, “El fraude electoral denunciado por Acción Nacional ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, *Bien Común*, año 9, núm. 103, julio de 2003, p. 91).

mundial), junto con el problema de incapacidad para otorgar suficientes fuentes de trabajo para los nacionales, México recurrentemente tiene problemas de violación de derechos humanos de sus trabajadores migratorios. Es por eso que los consulados mexicanos en el territorio estadounidense son de gran importancia. Ahora bien, el gobierno mexicano, en 1997 sometió ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos una opinión consultiva en relación a la interpretación de diversos tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en el territorio de los Estados Unidos Americanos. Fundamentalmente la consulta iba en relación con la interpretación del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. México considera, y así se lo expuso a la Corte Interamericana, que este tratado contiene obligaciones a cargo del Estado receptor y no de los individuos afectados; y así un Estado incurre en responsabilidad si las personas detenidas, de nacionalidad extranjera, son informadas, sin dilación, de su derecho a comunicarse con las autoridades consulares mexicanas, de conformidad al dicho artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares.

La Corte en su Opinión Consultiva, dictada el 10. de octubre de 1999, entre otras cosas, decidió por unanimidad que “el artículo 36 de la Convención de Viena sobre relaciones consulares reconoce al detenido extranjero derechos individuales, entre ellos el derecho a la información sobre la asistencia consular, a los cuales corresponden deberes correlativos a cargo del Estado receptor”.<sup>32</sup>

La Opinión Consultiva, si bien, como se preveía a nivel oficial, de parte de los Estados Unidos, no tuvo mucho eco, ya en la práctica de los tribunales ha tenido gran relevancia, tanto a nivel interno como internacional. Por ejemplo, a nivel interno, el consulado mexicano en Alburquerque, Nuevo México, logró que un juez declarara inadmisible las declaraciones del mexicano Rogelio Vargas, a raíz de un interrogatorio al que fue sometido sin que se le notificara su derecho a contar con un representante consular.<sup>33</sup> A nivel internacional sirvió como base indudable del asunto promovido por México ante la Corte Internacional de Justicia contra los Estados Unidos, en el caso *Avena* que tenía como base la vio-

<sup>32</sup> Gómez-Robledo, Verduzco, Alonso, “La jurisdicción consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación a la Opinión solicitada por México”, *Estudios a don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM, 2000, pp. 339-391.

<sup>33</sup> *La Jornada*, 2 febrero del año 2001.

lación de las garantías otorgadas a los individuos por la CSRC.<sup>34</sup> Sin duda el asunto del caso *Avena* ante la Corte Internacional de Justicia fue promovido con tino y atingencia.

Por otra parte, México también ha formado parte en un litigio, como demandado, ante la Corte Interamericana; el caso concreto fue Alfonso Martín del Campo Dodd vs. Estados Unidos Mexicanos, en donde la Corte emitió una sentencia sobre excepciones preliminares que fue la conclusión del asunto iniciado el 13 de julio de 1998 ante la Comisión Interamericana y sometido a la decisión definitiva de dicho tribunal el 30 de enero de 2003. El fallo de la Corte dio la razón a una de las excepciones preliminares, *ratione temporis*, interpuesta por México, con lo cual se ordenó el archivo del expediente.<sup>35</sup>

Por otra parte, también la Corte ha conocido de asuntos de medidas provisionales solicitadas por la Comisión y dirigidas al Estado mexicano; una de ellas a favor de Digna Ochoa (1999), otra para proteger a algunos de sus familiares y a otras personas y la última, a la fecha, a favor de José Francisco Gallardo (2001). Es de esperar que, ante medio centenar de casos que se tramitan en la Comisión, varios llegaran ante la Corte; lo cual si bien denota una apertura de nuestro país a las instancias internacionales de protección de los derechos humanos, al mismo tiempo es un síntoma de que hay graves problemas de violación de derechos humanos en el país.

## IX. CONCLUSIONES

El sistema de reservas que México ha adoptado no ha sido afortunado, pues es nugatorio de los derechos humanos y presenta una posición que contradice la idea de crear un sistema de pleno respeto de los derechos humanos y de Estado de derecho que son dos elementos que están íntimamente relacionados.

<sup>34</sup> Al respecto se recomienda: Gómez-Robledo, Juan Manuel, “El caso Avena y otros nacionales mexicanos (Méjico c. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. V, 2005, pp. 172-220.

<sup>35</sup> Véase Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “El caso Alfonso Martín del Campo Dodd vs. Estados Unidos Mexicanos, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. V, 2005, pp. 705-723.

Así, México debe de tener mucho cuidado con las reservas que interpone a los tratados de derechos humanos, pues aparte de dar un mensaje falso de apertura y de respeto por dichos derechos, debilita la posición del país en la escena internacional.<sup>36</sup> Aunque México acepta, con un paso en falso, la competencia de la Corte, no hay duda que es un paso adelante y en la dirección correcta; sin embargo, hay que reconocer que todavía falta un buen tramo que recorrer hasta lograr un pleno respeto de los derechos humanos ya que desgraciadamente no se ha alcanzado el impacto deseado en algunos sectores como en la administración de justicia, en donde los jueces y litigantes desconocen la jurisprudencia de la Corte Interamericana y en consecuencia no la invocan.

Desafortunadamente esto sucede a diferentes niveles, no solamente en lo que se refiere a la justicia del orden común, sino también a nivel federal. Quizás es muy pronto para dar un balance sobre el impacto de la membresía de México a la Corte, dado que los casos en contra de este país, apenas están llegando a ella. Pero lo que si se evidencia es la necesidad de educar o intensificar la educación en las escuelas de derecho, no sólo sobre el marco jurídico de los derechos humanos, sino de las sentencias de la Corte que encierran un gran valor jurídico ya que interpretan la normatividad que también son norma jurídica aplicable en el interior del país.

<sup>36</sup> Véase por ejemplo la crítica que se hace por la reserva interpuesta por México a la Convención Interamericana sobre desapariciones forzadas de personas en Martín Claudia, “Análisis sobre la validez de la reserva y declaración interpretativa formuladas por México al ratificar la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas de personas”, *Revista Mexicana de Derecho Público*, México, 6 de abril de 2004, pp. 7-35.