

# LOS PROBLEMAS EN MÉXICO PARA LA RATIFICACIÓN DEL ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Luis Miguel CANO LÓPEZ  
Graciela RODRÍGUEZ MANZO

SUMARIO: I. *Advertencias preliminares.* II. *La entrada en vigor del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.* III. *Los problemas en México para ratificar el Estatuto de Roma.* 1. *Disposiciones en conflicto con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* 2. *Jerarquía de los tratados internacionales.* 3. *Reforma al artículo 21 constitucional.* 4. *Otra opción de reforma constitucional.* 5. *La interpretación conforme.* IV. *Consideraciones finales.*

## I. ADVERTENCIAS PRELIMINARES

El presente trabajo considera los estudios que hemos realizado en los últimos meses en torno al problema general de la armonización entre el derecho de origen internacional y el derecho de origen interno, en el ordenamiento jurídico mexicano. En esta ocasión nos hemos enfocado en la Corte Penal Internacional y los obstáculos que en México se han presentado para la ratificación del Estatuto de Roma, que finalmente han marginado a nuestro país de estar entre los Estados fundadores del mencionado Tribunal Internacional.

Asimismo, este trabajo sirve de agradecimiento a la invitación que nos participaron nuestros amigos argentinos y da sustento escrito a nuestra intervención en el Tercer Encuentro Nacional de Jóvenes Profesores de Derecho Constitucional, que organizara la Asociación Argentina de Derecho Constitucional en la ciudad de Mendoza, en la República Argentina, los días 18, 19 y 20 de abril de 2002.

Abordar el tema de la Corte Penal Internacional implica necesariamente un estudio interdisciplinario que no estamos en posibilidad de realizar en este artículo, por lo que el único aspecto que pretendemos destacar es aquél correspondiente a las posibles contradicciones entre los preceptos del Estatuto de Roma y las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, advertimos al lector que nuestra concepción del derecho lo ubica como un instrumento al servicio de las personas y que jamás debe ser utilizado en beneficio de una minoría, mucho menos si ese grupo privilegiado es precisamente quien tiene a su cargo el gobierno de una sociedad. De igual forma, creemos que la labor del estudioso del derecho le obliga a interpretar las diversas disposiciones que analiza de modo que resulten aplicables en la realidad cotidiana y congruentes con la finalidad principal de nuestra disciplina, que es la salvaguarda de los derechos humanos.

## II. LA ENTRADA EN VIGOR DEL ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

El Estatuto fue adoptado en la ciudad de Roma el 17 de julio de 1998, por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Establecimiento de una Corte Penal Internacional. Desde esa fecha y durante el tiempo que permaneció abierto a la firma de todos los Estados, hasta el 31 de diciembre de 2000, 139 países lo suscribieron.<sup>1</sup>

Probablemente nadie imaginaba en 1998 que cuatro años más tarde el Estatuto de Roma cobraría plena vigencia, pero la realidad se ha encargado de sorprender gratamente a la comunidad internacional.

El régimen acordado para la entrada en vigor del Estatuto se establece en su artículo 126, que sujetó ésta al primer día del mes siguiente al sexagésimo día a partir de la fecha en que se hubiere depositado en poder del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas el sexagésimo instrumento de ratificación, acepta-

<sup>1</sup> Nos parecen bastante recomendables los trabajos de Quel López, Francisco Javier, "Los Tribunales Penales Internacionales *Ad Hoc*" y de Jiménez García, Francisco, "La Corte Penal Internacional", en *Derecho internacional de los derechos humanos*, Ed. Dilex, Madrid, 2000, pp. 309-327 y 329-353, respectivamente.

ción, aprobación o adhesión. Acontecimiento acaecido el 11 de abril de 2002, cuando diez países depositaron los instrumentos de ratificación que hacían falta para lograr la puesta en marcha del Estatuto de Roma, superando las 60 ratificaciones requeridas.<sup>2</sup> En consecuencia, el Estatuto de Roma entrará en vigor el 1 de julio de 2002. Inclusive, en la fecha que escribimos estas líneas, un Estado más se ha integrado a este esfuerzo internacional.<sup>3</sup>

## III. LOS PROBLEMAS EN MÉXICO PARA RATIFICAR EL ESTATUTO DE ROMA

### 1. Disposiciones en conflicto con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ha sido opinión común que la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional por parte de México requiere forzosamente de una reforma a la Carta Magna, a fin de conciliar las contradicciones existentes entre los preceptos estatutarios y los artículos constitucionales. Al respecto, conviene identificar esas incompatibilidades que han justificado la necesidad de plantear una reforma constitucional.<sup>4</sup>

Se advierte desde el artículo 1 de la Constitución que las garantías que otorga no pueden restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, por lo que de encontrarse algún precepto del Estatuto que menoscabe cualquier garantía concedida en nuestro orden constitucional, ello bastará para sustentar la necesidad de una reforma para su ratificación.

Se ha mencionado que algunas disposiciones del Estatuto de Roma no se apegan estrictamente al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 de la Constitución. Si bien es cierto que los artícu-

<sup>2</sup> Faltando cuatro países para lograr los 60 participantes requeridos, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Camboya, Eslovaquia, Irlanda, Jordania, Mongolia, Níger, República Democrática del Congo y Rumania, depositaron en la misma fecha sus ratificaciones, alcanzándose la cifra de 66 Estados Partes.

<sup>3</sup> Se trata de Grecia, país que firmó el Estatuto el 18 de julio de 1998 y lo ha ratificado el 15 de mayo de 2002, para el que entrará en vigor el 1 de agosto de 2002.

<sup>4</sup> En este apartado hemos considerado el artículo de García Ramírez, Sergio, "Cuestiones constitucionales a propósito de la Corte Penal Internacional", *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 6, enero-junio de 2002, pp. 175-189.

los 22 y 23 del Estatuto reconocen entre los principios generales de derecho penal, el de *nullum crimen sine lege* y *nulla poena sine lege*, también lo es que los preceptos que definen los crímenes de la competencia de la Corte Penal Internacional contienen conductas análogas a las descritas con precisión en estos últimos. Asimismo, el artículo 9 al introducir la figura de los Elementos de los crímenes, les señala como finalidad, la de ayudar a la interpretación y aplicación de los referidos crímenes y sujeta su introducción a la aprobación de la Asamblea de los Estados Partes, lo que origina que la descripción típica esté en posibilidad de hallarse en diversos ordenamientos. De igual forma, en relación con las penas aplicables, el artículo 77 únicamente las enumera, además de que respecto a las multas, condiciona su imposición a las eventuales Reglas de Procedimiento y Prueba.

Si observamos el texto del artículo 15 constitucional y se le interpreta estrictamente, no se puede ignorar que el Estatuto de Roma es un tratado en virtud del cual se alteran las garantías y derechos establecidos por nuestra Constitución para el hombre y el ciudadano, por lo que su celebración no resulta autorizada.

Considerando las garantías otorgadas al inculcado de conformidad con el artículo 20 de la Carta Magna, es posible dudar de la constitucionalidad de ciertos preceptos del Estatuto, como el 68 y 72, que obstaculizan el conocimiento de los hechos que se le imputan, la identidad de su acusador o cualquier otra información necesaria para su adecuada defensa.

Igualmente, se ha rebatido la concordancia entre lo dispuesto en los artículos 78 y 81 del Estatuto con lo señalado en el artículo 20 de la Constitución, que manda que no es posible prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso y que en toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención. Lo anterior a causa de que en el primer precepto se menciona que la Corte Penal Internacional, al imponer una pena de reclusión, abonará el tiempo que, por orden suya, haya estado detenido el condenado, pero que también podrá abonar cualquier otro periodo de detención cumplido en relación con la conducta constitutiva del delito, lo que introduce distinciones injustificables. Asimismo, en el artículo 81 se permiten supuestos que prolongan el lapso que una persona permanece privada de su libertad, aunque la duración de la detención supere la de la pena de prisión.

Se cuestiona la compatibilidad de ciertos preceptos estatutarios, como el 15 y 54, que facultan a los órganos de la Corte para investigar, perseguir y juzgar los crímenes de su competencia, desplegando sus facultades en el territorio de los Estados involucrados, con el artículo 21 constitucional, que determina que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, así como que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

Otra contradicción tiene que ver precisamente con la pena de reclusión a perpetuidad permitida en el artículo 77, toda vez que se ha interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a mediados del siglo pasado, que esta condena es una pena inusitada, prohibida por el artículo 22 de nuestra Ley Fundamental.

Una contravención más a los preceptos constitucionales, específicamente al artículo 23, consiste en la inobservancia del principio *non bis in idem*, pues el artículo 20 del Estatuto de Roma al tratar de la cosa juzgada, señala que la Corte Penal Internacional no procesará a nadie que haya sido procesado por otro tribunal a menos que el proceso en el otro tribunal obedeciera al propósito de sustraer al acusado de su responsabilidad penal por crímenes de la competencia de la Corte o no hubiere sido instruido en forma independiente o imparcial, de conformidad con las debidas garantías procesales reconocidas por el derecho internacional o lo hubiere sido de alguna manera que, en las circunstancias del caso, fuere incompatible con la intención de someter a la persona a la acción de la justicia.

Si corresponde a los tribunales federales conocer de todas las controversias del orden criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación no sólo de leyes federales, sino también de tratados internacionales celebrados por México, de conformidad con el artículo 104 constitucional, se complica interpretar que la aceptación de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional no trae por consecuencia que este tribunal internacional privará de esa competencia a los jueces nacionales.

Resulta sencillo identificar un quebrantamiento al régimen establecido en el Título Cuarto de nuestra Constitución por parte del artículo 27 del Estatuto, pues si la Corte ejerce su competencia, no es posible oponer inmunidad alguna ni procedimiento especial que conlleve el cargo oficial de una persona, como tampoco sirve para exi-

mirla de la responsabilidad penal que corresponda o para motivar una reducción en la pena impuesta.

En relación con la entrega de personas a la Corte Penal Internacional, en términos del artículo 89 del Estatuto, se ha objetado que la cooperación que debe otorgarse para atender las solicitudes de detención y entrega podría resultar contraria al artículo 119 constitucional, tomando en cuenta que las extradiciones que en éste se permiten son a requerimiento de un Estado y no de una institución internacional como la Corte.

## 2. Jerarquía de los tratados internacionales

Las contradicciones a que nos hemos referido en el apartado anterior o cualquier otra que se piense al respecto, surgidas con motivo de la ratificación del Estatuto de Roma y la consecuente aceptación de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, han originado la percepción de que resulta necesaria una reforma constitucional a fin de superarlas.

Esa idea se fundamenta en la concepción general sobre el sistema de jerarquía de normas previsto en nuestra Constitución, esencialmente en su artículo 133, en el que se reconoce la supremacía de la Ley Fundamental sobre los demás ordenamientos y se exige para considerar a los tratados internacionales y a las leyes federales como ley suprema de la Unión, que guarden congruencia con la propia Carta Magna.

El argumento es sencillo: siendo el Estatuto de Roma un tratado internacional y considerando que éstos deben estar de acuerdo con la Constitución, ninguno de sus preceptos puede contrariarla.

La anterior conclusión de forma alguna ha sido modificada por el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha reconocido a los tratados internacionales por encima de las demás leyes, pero con una jerarquía inferior a la de la Constitución. Dicho criterio lo ha sustentado en la tesis aislada que se transcribe a continuación:

“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente

en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “... serán la Ley Suprema de toda la Unión ...” parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de “leyes constitucionales”, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MIS-

MA JERARQUÍA NORMATIVA"; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal".<sup>5</sup>

Sin dejar de reconocer que un tratado es un compromiso asumido por el Estado en su conjunto que compromete a todas sus autoridades ante la comunidad internacional, no resulta excesivo precisar los argumentos utilizados en la anterior tesis para sustentar su primacía frente a las leyes federales y locales.

En nuestro ordenamiento no existe la distinción utilizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la calidad de Jefe de Estado del Presidente de la República. Asimismo, no es posible atribuir al Senado el carácter de representante de las entidades federativas si se considera que la cuarta parte de los senadores se eligen de conformidad con el principio de representación proporcional.<sup>6</sup>

Por otra parte, resulta insuficiente afirmar que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, sin especificar que la celebración de tratados internacionales es una función atribuida indudablemente a las mencionadas autoridades federales, pero que la aplicación de dichos instrumentos se rige por los principios de distribución de competencias establecidos en la Constitución.

Por nuestra parte, pensamos que simplemente, al celebrar tratados, México se obliga en su conjunto porque como Estado goza de personalidad jurídica en el ámbito internacional. Además, la importancia de los tratados se da en razón de que, en el ámbito externo, los Estados actúan como iguales, por lo que los compromisos que asumen unos frente a otros, no pueden depender de sus mismas acciones.

<sup>5</sup> *Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, noviembre de 1999. Tesis P. LXXVII/99, p. 46.

<sup>6</sup> Para efectos de interpretación, en nuestro derecho interno no es conveniente hablar de representaciones que no tengan fundamento legal. Al respecto, se ha dudado que el Presidente sea el representante de la Federación, lo que ha quedado de manifiesto en el Voto minoritario de la Controversia Constitucional 8/2001, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, de fecha 19 de septiembre de 2001, pp. 100-112.

Un Estado no puede obligarse por un convenio internacional y dejar la resolución del mismo a su única voluntad. En consecuencia, no es permisible que los actos que en el ámbito interno realice, como la aprobación de cualquier ley, sirvan de excusa para incumplir sus compromisos internacionales.

Esta aseveración encuentra sustento en los artículos 26, 27 y 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en la que se dispone que un Estado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado internacional.<sup>7</sup>

Lo anterior nos parece motivo suficiente para justificar la preeminencia de los tratados internacionales frente a las leyes. Sin embargo, es aconsejable introducir una distinción entre los instrumentos internacionales, pues los derechos humanos que contienen aquéllos deben gozar de un mayor reconocimiento en el sistema jerárquico de normas.

Las características que diferencian a los tratados internacionales sobre derechos humanos de otros instrumentos internacionales han sido ilustradas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con motivo de la opinión consultiva OC-2/82. En ella se menciona que: "los tradicionales convenios multilaterales internacionales... tienen por objeto un intercambio recíproco de derechos y obligaciones, para el beneficio mutuo de los Estados parte".<sup>8</sup> No obstante, al referirse a tratados en materia de derechos humanos, manifiesta que: "no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su 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 obliga-

<sup>7</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 14 de febrero de 1975, la cual se encuentra en vigor para México desde el 27 de enero de 1980.

<sup>8</sup> Opinión Consultiva OC-2/82, "El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", del 24 de septiembre de 1982. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Serie A: Asuntos y Opiniones.

ciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción..."<sup>9</sup>

Ciertamente, los derechos humanos establecidos en tratados internacionales debieran interpretarse siempre congruentes con los preceptos constitucionales, debido a que, en todo caso, amplían las garantías individuales que se prevén en la Ley Fundamental. En este supuesto, para completar el sistema jurídico, debe aceptarse que ciertas materias sean reguladas por las normas de origen internacional e independientemente de las demás normas de origen interno.

No obstante, reconocemos que para evitar cualquier interpretación en contrario, es recomendable que nuestra Constitución cuente con un artículo que otorgue jerarquía constitucional o incluso supraconstitucional a los derechos humanos contenidos en convenios internacionales, a fin de garantizar plenamente la eficacia de dichos derechos. La Carta Magna quedaría conformada por el texto tradicional y por el correspondiente a esos derechos humanos.

Ésta es una medida que debe acompañarse de instrumentos que garanticen la armonización entre el derecho de origen internacional y el derecho de origen interno. En principio, resulta plausible prever un procedimiento de control previo para asegurar que los derechos humanos en los tratados internacionales no presenten contradicciones con la Constitución, antes de ratificar éstos o bien, que permita realizar las reformas necesarias para lograr la concordancia entre ambos ordenamientos. Otra medida pertinente sería involucrar a más autoridades en el procedimiento de celebración de estos instrumentos. Además del Presidente y el Senado, podría participar la Cámara de Diputados, buscando una mayor legitimidad democrática en la confección de los convenios internacionales. Asimismo, el mencionado mecanismo de control previo le daría espacio a nuestra Suprema Corte de Justicia para garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico.

Reconociendo jerarquía constitucional a las normas que contengan derechos humanos y, por lo tanto, haciéndolas parte de la Constitución, quedaría por resolver si las modificaciones efectuadas a esos preceptos sobre derechos humanos establecidos en los tratados internacionales, debieran involucrar el inicio de un procedimiento de reforma en términos del artículo 135 de la Carta Magna o bien, si

deben prevalecer las normas que esos mismos tratados ordenen respecto de su enmienda. En este último caso, se estaría en presencia de una reforma constitucional con un mecanismo diverso al señalado en el artículo 135 de la Ley Fundamental, tal como actualmente sucede en los supuestos de admisión y formación de nuevos Estados de la Unión Federal, así como en el de cambio de residencia de los Supremos Poderes de la Federación, contenidos en el artículo 73 de la Carta Magna. Lo anterior recordando que esa admisión o esa formación de un nuevo Estado, implica necesariamente una reforma al artículo 43 constitucional<sup>10</sup> que refiere las partes integrantes de la Federación. Asimismo, el cambio de residencia traería por consecuencia que la nueva ciudad elegida como sede se convirtiera en un nuevo Distrito Federal o el equivalente de que se trate, modificando la frase inicial del artículo 44 de la Constitución.

### 3. Reforma al artículo 21 constitucional

Convencido por la idea tradicional que sitúa a los tratados internacionales en un escalón inferior al de la Constitución, el titular del Ejecutivo Federal estimó necesario presentar una iniciativa de reforma constitucional ante el Senado de la República, a fin de que, una vez aprobada, se esté en posibilidad de ratificar el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Es fundamental destacar que en la exposición de motivos se alude como justificación para ubicar la reforma en el artículo 21 de la Carta Magna, la intención de completar, con este hecho, el régimen de las garantías individuales, toda vez que el reconocimiento de la jurisdicción de tribunales internacionales fortalece la protección de la persona humana. El texto de los párrafos adicionales se destaca enseguida:

“La jurisdicción de los tribunales internacionales establecidos en tratados de los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte, será reconocida en los términos y conforme a los procedimientos establecidos en dichos tratados.

En los casos del orden penal, los procedimientos que lleven a cabo dichos tribunales, así como el cumplimiento de sus resoluciones y sentencias, serán reconocidos y ejecutados por el Estado Mexicano, de conformidad con lo dispuesto en el tratado internacional respectivo.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

Las resoluciones, así como las sentencias irrevocables emitidas por tales tribunales, gozarán de fuerza obligatoria, las autoridades administrativas y judiciales del fuero federal, común y militar deberán garantizar su cumplimiento conforme a lo dispuesto en las leyes”.

Asimismo, en la exposición de motivos se reconoce el compromiso de México de conciliar su orden normativo interno con el derecho internacional que, a través de los instrumentos internacionales de los que nuestro país es parte, promueve los principios normativos que rigen la política exterior,<sup>10</sup> aduciéndose como acciones coincidentes con ese fin, la aceptación de la competencia obligatoria de la Corte Internacional de Justicia y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la necesidad de garantizar el cumplimiento de sus resoluciones y sentencias.

En el mismo tenor, se declaran como objetivos principales de la política exterior de México, el fortalecimiento de la promoción y protección de los derechos humanos de conformidad con las normas universalmente reconocidas en la materia, la vinculación a los tratados internacionales de protección de los derechos humanos y de derecho internacional humanitario aún no incorporados a nuestro ordenamiento jurídico, incluyendo el reconocimiento de la competencia de los Comités que en ellos se establezcan, la plena aplicación de dichos instrumentos y mecanismos internacionales, así como la armonización de la legislación interna con las obligaciones internacionales.

En este contexto, no hay que olvidar los argumentos que en la exposición de motivos se esgrimen para justificar la reforma al artículo 21 constitucional:

- a) “El primer párrafo está encaminado a resolver el aspecto de la aceptación de la competencia de tribunales internacionales establecidos en los tratados de los que México sea parte, de conformidad con los procedimientos especificados en los tratados correspondientes. El reconocimiento de los procedimientos de

<sup>10</sup> Estos principios se mencionan en el artículo 89 constitucional y son los siguientes: autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de las controversias, proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, igualdad jurídica de los Estados, cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

cada institución internacional cuya competencia se reconozca resulta fundamental, ya que evitaría incurrir en insuficiencias de tipo procesal al momento de cumplir con los compromisos adquiridos por México.

- b) El segundo de ellos se refiere, de manera específica, a los casos de orden penal y tiene por objeto facilitar la cooperación en la realización de procedimientos de investigación y persecución de delitos graves y en la ejecución de las sentencias y resoluciones de tribunales con jurisdicción en esta esfera y cuya competencia sea reconocida por México.

Esto excluiría a los tribunales especiales establecidos directamente por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, respecto de los cuales nuestro país ha expresado reservas. En cambio, permitiría a México colaborar con cualquier tribunal establecido en un tratado internacional del que México sea parte y, en especial, con la Corte Penal Internacional en la persecución de los crímenes más graves, que atentan contra la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad en su conjunto. Además, destaca el hecho de que, para colaborar eficazmente en la lucha contra la impunidad, el Estado Mexicano reconocerá y ejecutará las resoluciones y sentencias dictadas por los tribunales internacionales, siempre que sean conforme a los términos de los instrumentos jurídicos que los establecen.

- c) El tercer párrafo tiene por objeto garantizar el cumplimiento, por parte de las autoridades nacionales, tanto administrativas como judiciales, de las resoluciones y sentencias de los órganos jurisdiccionales internacionales cubiertos por la reforma. Cabe señalar que el reconocimiento de competencia de tribunales internacionales sería nugatorio si no viene acompañado de la adopción de medidas que permitan ejecutar, de manera eficaz, sus decisiones”.

Sin restar méritos a la buena intención de esta iniciativa, no podemos dejar pasar la oportunidad de criticar ciertos aspectos de ella. El primero tiene que ver con su localización. El artículo 21 de la Constitución regula la investigación y persecución de los delitos, la imposición de penas y sanciones, así como la seguridad pública, materias que pueden asociarse en algún grado con la ratificación del Estatuto

de Roma, pero que ciertamente no engloban el tema general del reconocimiento de la jurisdicción de tribunales internacionales, pues no todos ellos se especializan en esas cuestiones, como es el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Podría pensarse como ubicación idónea, el artículo 17 constitucional, que sin dejar de formar parte del Capítulo dedicado a las garantías individuales, se refiere a la administración de justicia en general.

Por otra parte, es fácil percibir ciertas inconsistencias entre los párrafos de la propuesta, aun reconociendo que en el segundo se regulan específicamente los casos del orden penal. Tratándose de estos supuestos, se menciona que los procedimientos, así como las resoluciones y sentencias de los tribunales involucrados, serán reconocidos y ejecutados por el Estado mexicano de conformidad con el tratado internacional respectivo. No obstante, si es cualquier otro tribunal el interesado, se manda que sus resoluciones y sentencias irrevocables gocen de fuerza obligatoria, quedando las autoridades administrativas o judiciales del fuero federal, común y militar, encargadas de garantizar su cumplimiento conforme a lo dispuesto en las leyes.

Particularmente en el párrafo tercero, no es correcto señalar que la garantía de cumplimiento de las sentencias es únicamente deber de las autoridades administrativas y judiciales y supeditar esa obligación a la legislación ordinaria, porque, aun presentándose una omisión del Poder Legislativo, las decisiones de los tribunales internacionales deben ser cumplidas inmediatamente por todas las autoridades de México, inclusive los órganos legislativos, atendiendo las disposiciones de los tratados en los que se reconoció jurisdicción a dichos tribunales.

Finalmente, aunque interpretamos que esta reforma evita el que se argumenten contradicciones entre la Constitución y los preceptos de los tratados en los que se admite la jurisdicción de tribunales internacionales, nos parece incompleta, toda vez que no indica expresamente la primacía de los derechos humanos que contienen los convenios internacionales, incluido el derecho a la justicia.

#### 4. Otra opción de reforma constitucional

Envueltos en un ánimo reformador, bien puede pensarse en una modificación integral a la Constitución, a fin de lograr la armonización

de los derechos humanos contenidos en normas de origen internacional con el resto de las disposiciones de origen interno establecidas en nuestro ordenamiento jurídico.

En el artículo 1 de la Ley Fundamental podría mencionarse expresamente que el goce de las garantías otorgadas al individuo, es parte del correspondiente a todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales.

“Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de los derechos humanos establecidos en esta Constitución, así como en las declaraciones y los tratados internacionales de los que México forma parte, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que estos ordenamientos establezcan”.

En el artículo 17 constitucional podría establecerse el derecho de acudir a tribunales internacionales cuya jurisdicción haya sido reconocida por México. Esta modificación, a la vez que daría difusión a los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, involucraría tajantemente a las autoridades nacionales en el respeto de los mismos, con motivo de la ejecución de las resoluciones y sentencias dictadas por dichos tribunales.

“Artículo 17.- ...

Agotada la jurisdicción interna, quien se considere lesionado en los derechos reconocidos por esta Constitución, por las declaraciones y por los tratados internacionales de los que México forma parte, podrá acudir a los tribunales internacionales constituidos conforme a dichos tratados y seguir los procedimientos establecidos en éstos.

Las resoluciones y sentencias emitidas por los tribunales a que se refiere el párrafo anterior, gozarán de fuerza obligatoria y todas las autoridades administrativas, legislativas y judiciales, garantizarán su cumplimiento, en el ámbito de sus respectivas competencias”.

En el artículo 133 de la Carta Magna se reconocería jerarquía constitucional a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales de los que México forma parte, con la posibilidad de gozar de un rango superior cuando resulten más favorables al individuo, incorporando el principio de progresividad y el de la interpretación *pro homine*. Asimismo, se remarcaría la obligación de todas las au-

toridades nacionales de aplicarlos inmediata y directamente, en el ámbito de sus respectivas competencias.

"Artículo 133.- ...

Las normas sobre derechos humanos contenidas en las declaraciones y los tratados internacionales de los que México forma parte, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que sean más favorables a las establecidas en esta Constitución. Dichas normas son de aplicación inmediata y directa por todas las autoridades administrativas, legislativas y judiciales, en el ámbito de sus respectivas competencias".

Con estas modificaciones estimamos innecesario adicionar el artículo 104 constitucional que establece el ámbito competencial de los tribunales del Poder Judicial Federal, toda vez que el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional se fundamentaría en el mencionado artículo 17, así como modificar el artículo 119, en cuanto a la entrega de personas a ese Tribunal, pues se trata de un procedimiento establecido en el Estatuto de Roma que resultaría obligatorio para las autoridades de nuestro país con base en el propio artículo 17.

En fin, siendo realistas resulta al menos ingenuo esperar que una reforma de esta envergadura tenga lugar considerando las actuales condiciones políticas imperantes en México. No obstante, creemos que a fin de apoyar la promoción y puesta en práctica de los derechos humanos y de garantizar su plena eficacia, es conveniente presionar por estas modificaciones a la Constitución.

## 5. La interpretación conforme

Con todo, como trataremos de probar en este apartado, para ratificar el Estatuto de Roma y aceptar la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, basta interpretar las disposiciones constitucionales e internacionales en beneficio de la persona humana, fomentando la ampliación de sus derechos y evitando el uso de la Carta Magna como escudo de la impunidad.

Para sustentar esa ampliación, se debe justificar que en el Estatuto de Roma se contienen normas sobre derechos humanos que comple-

mentan las garantías individuales que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En nuestra opinión, ello sucede así porque la tipificación de las conductas que constituyen los crímenes de la competencia de la Corte, refieren los mínimos derechos garantizados a toda persona y su violación adquiere la dimensión de amenaza para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad, limitando, en consecuencia, la suspensión de garantías regulada en el artículo 29 constitucional.

En este precepto no se enuncian expresamente las garantías individuales que son posibles de suspenderse,<sup>11</sup> por lo que la Carta Magna no tiene ese mínimo de derechos garantizados, pero en este sentido, el Estatuto de Roma, al determinar que la violación de ese límite puede traducirse en una conducta constitutiva de un crimen, amplía el régimen de garantías de nuestra Constitución, porque ayuda a puntualizar cuáles derechos de la persona nunca podrán suspenderse.<sup>12</sup>

Asimismo, el establecimiento de una institución con jurisdicción para conocer de estos graves crímenes de trascendencia para la comunidad internacional, cuya finalidad sea someter a la acción de la justicia a los responsables de estos hechos, evitando que cada Estado quiera resolver los conflictos que se presenten por su propia cuenta, forma parte de la garantía de tutela jurisdiccional establecida en el artículo 17 de la Ley Fundamental, toda vez que responde a la demanda de las víctimas de los delitos para que sus autores sean juzgados.

En este contexto, es imprescindible considerar la figura de la jurisdicción complementaria para estar en posibilidad de interpretar el Estatuto de la Corte Penal Internacional como un instrumento acorde con nuestro ordenamiento constitucional. El principio de comple-

<sup>11</sup> No obstante, de una interpretación del artículo 29, se entiende que existe forzosamente una relación de medio a fin en la suspensión, es decir, sólo podrán limitarse aquellas garantías que sean necesarias para superar la situación de emergencia. Asimismo, como la suspensión no puede contraerse a un individuo determinado, persiste la prohibición del artículo 13 constitucional en el sentido de que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, así como la observancia del artículo 22, que impide ser condenado con alguna pena inusitada.

<sup>12</sup> En este sentido, conviene recordar el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos del 22 de noviembre de 1969, la cual se encuentra en vigor para México desde el 24 de marzo de 1981, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 7 de mayo de 1981, así como el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 20 de mayo de 1981, el cual se encuentra en vigor para nuestro país desde el 23 de junio de 1981.

mentariedad se reconoce desde el preámbulo del Estatuto y en su artículo 1, pero su verdadero alcance se entiende a partir de los artículos 17 y 20, que regulan las cuestiones de admisibilidad y la cosa juzgada, respectivamente.

Son precisamente los derechos reconocidos en el artículo 17 de la Constitución los que dan fundamento a la institución de la jurisdicción complementaria. Que nadie pueda hacerse justicia por sí mismo, ni reclamar un derecho de manera violenta, que se tenga derecho a que se administre justicia por tribunales y que se garantice la independencia de esos tribunales, así como la plena ejecución de sus resoluciones, son principios integrados en la Carta Magna en beneficio de las personas. Su cumplimiento no debe quedar sujeto a la buena voluntad de las autoridades internas y, precisamente, con la ratificación del Estatuto de Roma y la aceptación de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional se mantendrá la observancia de esos derechos aun en el supuesto de inactividad de nuestras autoridades nacionales.

Con el Estatuto de la Corte no se pretende sustituir a los tribunales estatales en el conocimiento y competencia de los crímenes que regula, sino únicamente establecer la existencia de una jurisdicción que será ejercida en caso de que el Estado con competencia original no esté dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento, no pueda realmente hacerlo o bien, lo haya realizado para sustraer a los responsables de la acción de la justicia.

Otra cuestión preliminar que debe tomarse en cuenta para integrar el Estatuto de Roma en nuestro sistema jurídico, sin necesidad de una reforma a la Constitución, es aquélla relativa a las reservas. En esta materia, el artículo 120 de ese ordenamiento internacional es puntual al señalar que no se les admite.

Sobre el particular, es conveniente recordar que, de conformidad con el artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, una reserva es una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o su denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado. En este sentido, debe distinguirse una reserva de las declaraciones interpretativas, que son manifestaciones unilaterales, cualquiera que sea su enunciado o su de-

nominación, hechas por un Estado con objeto de especificar o clarificar el significado o enfoque que le atribuye a un tratado o a ciertas de sus disposiciones.<sup>13</sup>

Si las reservas se encuentran prohibidas, no sucede igual con las declaraciones, las cuales se permiten en diversas ocasiones en el Estatuto de Roma.<sup>14</sup> Así ocurre en los párrafos 1 y 2 del artículo 87, que trata sobre disposiciones generales de las solicitudes de cooperación, en el primer párrafo del artículo 103, relativo a la función de los Estados en la ejecución de las penas privativas de libertad o bien, en el artículo 124, que regula cierta disposición de transición relacionada con la competencia de la Corte sobre crímenes de guerra.

Aunque los anteriores supuestos se prevén expresamente en el texto del Estatuto, no existe impedimento para que un Estado lleve a cabo una declaración respecto de cualquier otro precepto, siempre y cuando con ello únicamente se busque precisar su aplicación.<sup>15</sup>

Una vez anotadas estas consideraciones previas, nos permitimos enunciar los razonamientos que, en nuestra opinión, permiten la interpretación conforme del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

En México, el artículo 119 constitucional permite que la extradición de una persona al extranjero se fundamente en la propia Constitución, los tratados internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias que correspondan. Pues bien, a fin de erradicar la impunidad y en favor de los derechos humanos, puede interpretarse extensivamente la concepción de Estado extranjero que se menciona en dicho precepto, para incluir a la Corte Penal Internacional, toda vez que la extradición y la entrega son actos de igual naturaleza.<sup>16</sup>

Ambos son actos de cooperación internacional por los que una persona, que se encuentra en territorio del Estado requerido, señalada como

<sup>13</sup> A fin de distinguir el empleo de estos términos, puede consultarse el documento de la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas, denominado "Text and commentaries of the draft guidelines on reservations to treaties provisionally adopted by the Commission on first reading at its fifty-third session, 2001".

<sup>14</sup> Al respecto, puede encuadrarse como elementos que permiten la interpretación de un tratado, en términos del artículo 31 de la citada Convención de Viena.

<sup>15</sup> Así ha sucedido en el caso de Bélgica, Egipto, Francia, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido y Suecia, de los que solamente el país africano no ha ratificado el Estatuto de Roma.

<sup>16</sup> Ciertamente, el artículo 102 del Estatuto distingue los términos "entrega" y "extradición", pero lo hace con el propósito de poner de manifiesto que las extradiciones se permi-

responsable de un crimen que entra en la jurisdicción del requirente, le es enviada con el objeto de que pueda procesarla y condenarla. Que en las entregas, el requirente sea la Corte Penal Internacional y no un Estado, así como que el delito haya podido conocerse en una jurisdicción diversa a la establecida en el Estatuto de Roma, no es suficiente argumento para ignorar el deber de asistencia entre los Estados y la Corte, en lo que atañe a la represión de los crímenes involucrados. Más si se considera que, en todo caso, la entrega se produce en razón de que un Estado pudo haber juzgado a la persona y no cumplió esa responsabilidad o lo hizo de modo que evitó la acción de la justicia.

Si se impugnara que donde la ley no distingue no es posible distinguir, bastaría responder que ante circunstancias de naturaleza similar es recomendable buscar la misma solución. En conclusión, la entrega de personas a la Corte Penal Internacional tiene cabida a la luz del artículo 119 constitucional y con fundamento en las disposiciones del Estatuto de Roma, entre ellas el artículo 89, que permiten a los Estados Partes cumplir las solicitudes de detención y entrega, de conformidad con los preceptos estatutarios y el procedimiento establecido precisamente en su derecho interno.<sup>17</sup>

Tratándose de la improcedencia del cargo oficial regulada en el artículo 27 del Estatuto, resulta trascendente la jurisdicción complementaria, puesto que los procedimientos que aseguran inmunidad a

ten entre Estados conforme a las normas que han convenido entre ellos, mientras que las entregas se dan por un Estado a la Corte, obedeciendo lo dispuesto en este tratado. Sin embargo, esa distinción, es efectuada solamente para efectos de interpretación de los preceptos del Estatuto.

<sup>17</sup> La Suprema Corte de Justicia ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto de la extradición de personas al extranjero con motivo del tratado que México tiene celebrado con los Estados Unidos de América, en esta materia. Al respecto, resultan bastante interesantes las tesis siguientes: *Extradición. El artículo 17 del tratado internacional relativo, celebrado entre México y los Estados Unidos de Norte América el cuatro de mayo de mil novecientos setenta y ocho, que permite que durante el procedimiento respectivo varíe la clasificación del delito por el cual el reclamado fue extraditado, no viola el artículo 19 de la Constitución Federal*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XII, octubre de 2000, Tesis P. CLXXI/2000, p. 37, así como *Extradición. La posibilidad de que un mexicano sea juzgado en la República conforme al artículo 4o. del Código Penal Federal, no impide al Poder Ejecutivo obsequiarla, ejerciendo la facultad discrecional que le concede el Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América*, Novena Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIII, enero de 2001, Tesis P./J. 11/2001, p. 9.

los gobernantes, debieron agotarse cuando se tuvo la posibilidad de juzgar el crimen en sede nacional. Si no se hizo así, podría estarse en presencia de circunstancias que demuestran que el Estado de jurisdicción original no está dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento, lo que podría originar que la persona se sustraiga de su responsabilidad penal, por lo que lo consecuente será actualizar la aplicación del mecanismo que permite ejercer jurisdicción a la Corte Penal Internacional.

Tomando en cuenta estas reflexiones, la que en primera instancia parecía una patente contradicción con los artículos del Título Cuarto de nuestra Constitución, queda desvanecida. Interpretarlo de modo diverso únicamente implicaría usar el texto constitucional como defensa de la impunidad de los responsables de los crímenes competencia de la Corte Penal Internacional y desvirtuar el régimen de inmunidades que solamente pretende el buen desempeño de los cargos públicos y no el abuso del poder.

El aparente impedimento previsto en el artículo 104 constitucional puede salvarse absteniéndose de interpretar que es un atropello a la competencia de los jueces nacionales, porque en todo caso, los tribunales de nuestro país siempre estuvieron en posibilidad de ejercer sus facultades, pero si no lo hicieron, debe recurrirse a la jurisdicción complementaria de la Corte. Esta sustitución debe permitirse para salvaguardar el derecho de toda persona a que se le administre justicia por tribunales, sean éstos nacionales o internacionales, logrando con ello la plena eficacia de los principios establecidos en el artículo 17 constitucional.

Conciliar el principio *non bis in idem* con el artículo 20 del Estatuto de Roma amerita interpretar que un juicio sólo es tal si cumple con la finalidad por la que se instaura, atendiendo a un sentido material y no formal de la cosa juzgada. La Corte Penal Internacional puede procesar a una persona que fue ya juzgada por otro tribunal por los mismos hechos, únicamente si el propósito de ese primer juicio ha sido sustraer al acusado de su responsabilidad penal, si no fue llevado de forma independiente o imparcial o si fue instruido con la intención de evitar someter a la persona a la acción de la justicia. Las irregularidades de los primeros juicios demuestran que no se ha juzgado y que, por lo tanto, la Corte debe conocer por vez primera de los crímenes de su competencia.

Si inusitado significa algo que no ha sido utilizado, la pena de reclusión a perpetuidad estaría efectivamente prohibida por el artículo 22 de la Constitución, así como toda modificación a las penas que se legislaron en 1917, lo que no permitiría el ajuste del derecho a la cambiante realidad. De cualquier modo, el artículo 80 del Estatuto de Roma prevé que en esta materia sus disposiciones no afectarán la aplicación por los Estados de las penas prescritas por su legislación nacional, aun cuando no existan las penas ordenadas en el propio Estatuto.

No obstante, nos parece que la pena inusitada debe interpretarse en armonía con los artículos 13 y 14 de la Carta Magna y, en consecuencia, resultarán prohibidas aquellas penas excepcionales que provoquen que las personas sean juzgadas por leyes privativas y aplicables con posterioridad a la realización de los hechos motivo de condena. La conclusión es evidente, la prisión perpetua que permite el artículo 77 del Estatuto, al tratarse de una disposición general que no se aplica de forma retroactiva, es totalmente compatible con los preceptos constitucionales.

La facultad de los órganos de la Corte para investigar, perseguir y juzgar los crímenes de su competencia, no contraviene el artículo 21 constitucional, toda vez que este Tribunal Internacional es evidentemente una autoridad judicial y que las labores que incumben al Ministerio Público en esta materia, no le son exclusivas.

Mucho tiempo en México se ha sostenido la existencia del denominado monopolio del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, fundando esta interpretación en los artículos 16, 21 y 102 de la Carta Magna. Sin embargo, tal aseveración no contempla la excepción determinada en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, donde se permite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación consignar directamente al Juez de Distrito que corresponda a la autoridad responsable de incumplir una sentencia en un juicio de amparo. Efectivamente la excepción que referimos se encuentra en el mismo texto constitucional, pero sirve para comprobar la falsedad de ese supuesto monopolio.

En este contexto, la jurisdicción complementaria nuevamente cobra importancia para entender que, a través de las disposiciones del Estatuto de Roma, nuestra Constitución permite una interpretación amplia de sus preceptos, a fin de garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de los crímenes que dicho tratado contempla,

regulando la competencia de la Corte Penal Internacional para actuar en defecto de las autoridades nacionales. En otras palabras, al facultarse a los distintos órganos de la Corte para encargarse de la investigación, persecución y enjuiciamiento de los delitos mencionados, lo que se hace es corroborar que en ausencia de actuaciones del Ministerio Público, será permitida la intervención de las autoridades internacionales.

En cuanto al cómputo del tiempo de detención para recortar la pena de prisión, entendemos que si en el Estatuto se distingue que la Corte Penal Internacional tiene la posibilidad de abonar el periodo que estuvo detenido el responsable ante instancias distintas a la propia Corte, ello solamente le significa una obligación y no una facultad discrecional, excepto en el evento de que esa detención hubiera respondido a la intención de sustraer al acusado de la acción de la justicia, supuesto en el cual realmente no existe un sustento real que amerite este beneficio para el condenado.

Asimismo, en el Estatuto de Roma no se permite la prolongación de la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso y si es necesario, en este punto, México al ratificar el tratado debe realizar una declaración interpretativa para evitar cualquier duda en tal sentido.

Al respecto, la interpretación que debe prevalecer del inciso *b*) del párrafo tercero del artículo 81, es que siempre que la duración de la detención fuese mayor que la de la pena de prisión impuesta, el condenado será puesto en libertad, dejando la aplicación de las demás disposiciones de ese precepto únicamente para los supuestos en que no se presente dicha circunstancia. Con estas medidas se diluye la aparente contradicción con el artículo 20 constitucional.

En el mismo sentido, los preceptos del Estatuto que establecen la protección de las víctimas y los testigos de los crímenes, así como la salvaguarda de la información que afecte la seguridad nacional de los Estados, deben ser interpretados sin perjuicio de los derechos del acusado o de un juicio justo e imparcial, evitándose así la violación de las garantías otorgadas al inculpado de conformidad con el artículo 20 de la Carta Magna.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> No está de más recordar que con la reforma al artículo 20 de la Constitución del 21 de septiembre de 2000, al enunciar expresamente las garantías de la víctima o el ofendido, se

En el caso extremo regulado en el párrafo 7 del artículo 72 del Estatuto, es deber de la Corte Penal Internacional aplicar e interpretar el derecho de modo compatible con los derechos humanos de la persona involucrada, por lo que, de no contar con los elementos necesarios para decidir sobre la procedencia o no de los cargos imputados, por tratarse de información confidencial, tendrá que actuar bajo el principio *in dubio pro reo*.

La descripción de conductas análogas en el establecimiento de los crímenes no puede resultar en la aplicación retroactiva de las normas del Estatuto ni traducirse en inseguridad jurídica para los inculcados, razón por la que debe resultar claro que esos supuestos similares deben estar previamente definidos en la jurisprudencia de la Corte o bien, en los Elementos de los crímenes. Con ello, efectivamente la descripción típica puede encontrarse en diversos ordenamientos, pero eso no representa una violación del principio de legalidad siempre y cuando la conducta de que se trate constituya, en el momento en que tiene lugar, un delito de la competencia de la Corte.

En relación con las penas, tampoco existe violación al principio de legalidad por no prevérseles inmediatamente después de señalar los crímenes, pues es evidente que cada una de esas penas es aplicable a cualquiera de dichos delitos. Asimismo, el hecho que se condicione la imposición de las multas a las eventuales Reglas de Procedimiento y Prueba, de igual forma es permisible si no implica un desconocimiento previo de las normas que se tendrán en cuenta.

Lo que en todo caso debe considerarse, es que se respetará el principio de legalidad cada vez que el derecho aplicable esté en posibilidad de conocerse con certeza y de forma previa a la realización de las conductas sancionadas.

Ante cualquier incertidumbre respecto de la observancia del principio de legalidad, contenido en los artículos 14 y 16 de la Constitución, la actuación óptima de México será incluir las declaraciones pertinentes para evitar alguna interpretación que conlleve su trasgresión, mas no negarse a ratificar el Estatuto de Roma.

Como hemos intentado demostrar, cada una de las aparentes inconsistencias entre los preceptos del Estatuto de Roma y la Cons-

previó una excepción al derecho del inculcado de ser careado con quien deponga en su contra, reconociéndose que este derecho no es absoluto.

titución, pueden ser interpretadas de manera que se logre la armonización de ambos ordenamientos. Lo importante es tener en mente que con la ratificación de este tratado internacional se amplían las garantías individuales que reconoce nuestra Carta Magna, que a través de la jurisdicción complementaria se evita que la inactividad de las autoridades nacionales se traduzca en una violación del derecho a la justicia que goza cada individuo, por lo que ante esa eventualidad nuestra propia Ley Fundamental permite la intervención de la Corte Penal Internacional y que, finalmente, en los supuestos en que las disposiciones estatutarias permiten una interpretación contraria a los artículos constitucionales, las autoridades mexicanas tienen la posibilidad de emitir las declaraciones interpretativas pertinentes que salvaguarden la constitucionalidad del Estatuto.

Considerando lo anterior, resulta evidente que no se contraviene el artículo 15 constitucional que prohíbe la alteración de garantías por medio de un tratado internacional, toda vez que jamás puede entenderse esa disposición como impedimento para la celebración de tratados que desarrollan los derechos humanos, como sucede con el Estatuto de Roma.

Asimismo, con la ratificación de este instrumento internacional, las aparentes restricciones a las garantías individuales de los inculcados, encuentran plena justificación en la búsqueda de justicia para las víctimas de los crímenes de la competencia de la Corte, por lo que no existe incongruencia alguna con el artículo primero de la Constitución.<sup>19</sup>

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

En México se está buscando fomentar la observancia de los derechos humanos asumiendo los compromisos internacionales que aseguren su vigencia y eficacia en nuestro ordenamiento jurídico. Específicamente, en el caso del Estatuto de Roma, no debe quedar desapercibida la Conferencia Regional sobre la Ratificación e Ins-

<sup>19</sup> Esto ha sido reconocido incluso por nuestras autoridades nacionales con motivo de la reforma propuesta al artículo 21 constitucional, al señalar que el reconocimiento de la jurisdicción de tribunales internacionales fortalece la protección de la persona humana. *Vid supra*, p. 9.

trumentación a nivel Nacional del Estatuto de la Corte Penal Internacional, organizada conjuntamente por la agrupación "No Peace Without Justice" y la Secretaría de Relaciones Exteriores, los días 7 y 8 de marzo, en la ciudad de México.

Desdichadamente, la conciencia que ha empezado a generarse en ciertos sectores de la sociedad y del gobierno, no ha alcanzado a traducirse en la ratificación del Estatuto de Roma por nuestro país.

En el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las circunstancias fueron distintas, pues para aceptar su competencia contenciosa en 1998,<sup>20</sup> no se estimó necesaria reforma constitucional alguna que armonizara ese hecho con el ordenamiento jurídico de origen interno, aun con el riesgo de presentarse interpretaciones, si llegare el gobierno mexicano a ser condenado por la Corte, que puedan obstaculizar el cumplimiento de las sentencias correspondientes.<sup>21</sup> Es hasta ahora que la aludida iniciativa de reforma al artículo 21 constitucional pretende regularizar esta situación.

Como hemos sostenido, una reforma a la Constitución para reconocer la jurisdicción de tribunales internacionales puede resultar conveniente, pero no indispensable. No obstante, celebramos su utilidad para promocionar el conocimiento de los derechos humanos en todos los estratos sociales y obligar a las autoridades nacionales a aplicarlos, derivado del impulso que daría el reconocimiento en el texto

<sup>20</sup> Al respecto, la Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fue aprobada por el Senado de la República el 1 de diciembre de 1998, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 del mismo mes y año. Posteriormente, el instrumento de aceptación correspondiente de fecha 9 de diciembre de 1998, fue depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, de conformidad con lo establecido en el artículo 62 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el 16 de diciembre del mismo año.

<sup>21</sup> La interpretación que pudiera utilizarse para no cumplir un fallo de la Corte Interamericana es la siguiente: Para acudir al sistema interamericano de protección de los derechos humanos resulta necesario agotar los mecanismos de defensa internos, dentro de los cuales, está el juicio de amparo, razón por la cual, de facto, las eventuales resoluciones de la Corte, podrían llegar a tener consecuencias contrarias a las decididas por los tribunales federales de amparo, incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así las cosas, el órgano judicial supremo en México y sus decisiones, pueden ser modificadas en los hechos por las decisiones de un tribunal internacional que no tiene reconocimiento constitucional. Esto haría pensar que ese tratado internacional es contrario a la Constitución, porque contraviene el principio de seguridad jurídica y establece un órgano por encima de uno de los poderes constituidos, originando por consecuencia final, que no se ejecuten las sentencias de la Corte Interamericana.

constitucional de la jerarquía de esos derechos y, en consecuencia, la aceptación de la competencia de los organismos encargados de su protección.

Con todo, lo que más nos preocupa es que no sea común encontrar interpretaciones que defiendan la jerarquía constitucional de los derechos humanos, intentando acudir a los artículos 1, 15 y 102 de la Ley Fundamental para lograr este objetivo. En esos preceptos es factible encontrar referencias que no se limitan a las garantías individuales, sino que incluyen los derechos humanos contemplados en todo el orden jurídico mexicano, sin importar cuál es la fuente de derecho que los prevé. Nuestra Constitución permite esa convivencia de diversos sistemas normativos, por lo que el establecimiento de dichos derechos siempre estará de acuerdo con la Carta Magna.

Retomando el caso de la Corte Penal Internacional, no entendemos que se argumente una afrenta a la soberanía nacional por la vinculación a tratados internacionales y a los organismos encargados de su aplicación, en materia de derechos humanos.

La concepción de la soberanía ha evolucionado desde mediados del siglo XX.<sup>22</sup> El reconocimiento de la persona humana como sujeto de derecho internacional y la universalización de sus derechos se han instituido como límites que los Estados deben respetar tanto en el ámbito interno como en el contexto internacional. De cualquier forma, son precisamente los actos estatales los medios para asumir estos compromisos en uso de la "soberanía nacional", finalmente actuaciones de los gobernantes de una sociedad legitimados por su designación democrática y en respuesta a las demandas de sus empleadores.

Para México no es conveniente retrasar la ratificación del Estatuto de Roma, más si se recuerda que en su artículo 13 se reconoce que, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad de esa Organización, posee la facultad de ordenar a la Corte Penal Internacional que investigue y procese los crímenes de su competencia, incluso en au-

<sup>22</sup> En este punto, nos ha sido grata e indispensable la lectura del capítulo denominado "La soberanía en el mundo moderno", de Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, 2a. ed., Ed. Trotta, Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Madrid, 2001, pp. 125-175.

sencia de ratificación o consentimiento por parte del Estado en cuyo territorio se ha cometido el delito de que se trate o bien, del Estado al que pertenecen los ciudadanos sujetos a investigación.<sup>23</sup>

Sin importar el "interés soberano" para no permitir intromisiones de instituciones internacionales, lo cierto es que la sociedad mundial está decidida a erradicar los atroces crímenes previstos en el Estatuto y mejor será que México sea parte de ese esfuerzo general. Además, el apoyo de nuestro país es congruente con el compromiso internacional que asumió al firmar el 7 de septiembre de 2000 el Estatuto de Roma, por lo que las acciones que debemos respaldar son aquellas que faciliten su ratificación y la adecuación del régimen interno para lograr que la acción de la justicia acontezca en sede nacional.

<sup>23</sup> Esta interpretación también ha sido insinuada por Gómez Robledo, Juan Manuel, "La Corte Penal Internacional", ponencia presentada en la sesión de la Comisión de Derecho Internacional de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, el 13 de noviembre de 2001.