



Boletín Mexicano de Derecho Comparado

ISSN: 0041-8633

bmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México

México

Méndez Silva, Ricardo

Consideraciones sobre la ratificación por México del Estatuto de la Corte Penal Internacional  
Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XXXVI, núm. 107, mayo - agosto, 2003, p. 0

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42710705>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# CONSIDERACIONES SOBRE LA RATIFICACIÓN POR MÉXICO DEL ESTATUTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Ricardo MÉNDEZ SILVA\*

**RESUMEN:** Con motivo de la entrada en vigor del Estatuto de Roma, mediante el cual se instaura la Corte Penal Internacional, el autor presenta un estudio sobre las repercusiones que tendría su ratificación por México en el ámbito interno. En la primera parte, el autor analiza los antecedentes del Estatuto de Roma y su contenido. En la segunda parte, explica el funcionamiento de la Corte Penal Internacional y expone las razones por las que considera que su instauración se justifica. En la tercera parte, después de estudiar las contradicciones que existen entre la Constitución y dicho tratado, analiza el proyecto de reforma del artículo 21 constitucional, con el cual se pretende subsanar tales contradicciones. El autor concluye con algunas propuestas de reforma a diversas disposiciones constitucionales, para adecuarlas al contenido del Estatuto de Roma.

**Palabras clave:** justicia internacional, tratados internacionales, Corte Penal Internacional.

**ABSTRACT:** As a result of the Statute of Rome's entrance into force, thus founding the bases of the International Criminal Court, the author examines in this article the domestic consequences that its ratification would entail in connection with Mexico. In the first part of the essay, the author explains the antecedents of the Statute and its content. In the second part, he exposes the way in which the Court works as well as the reasons that justify its creation. In the third part, he studies the contradictions that exist between the Mexican Constitution and the treaty, analyzing too the project of reform to article 21 of the Constitution, which seeks to avoid those contradictions. Finally, the author concludes with some proposals for reforming several constitutional rules, in order to adapt the Constitution to the Statute of Rome.

**Descriptors:** international justice, international treaties, International Criminal Court.

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

SUMARIO: I. Consideraciones generales. II. Argumentos a favor del régimen de la Corte Penal Internacional. III. La iniciativa de reforma al artículo 21 constitucional. IV. La ratificación del Estatuto de Roma.

## I. CONSIDERACIONES GENERALES

Actualmente, el tema dominante en el derecho internacional, que involucra y compromete por igual a constitucionalistas y penalistas, es el de la Corte Penal Internacional, cuyo estatuto alcanzó el jueves 11 de abril de 2002 sesenta y seis ratificaciones, cantidad que rebasó las sesenta necesarias para que se perfeccionara jurídicamente, lo que permitió su entrada en vigor sesenta días después, esto es, el primero de julio de 2002. Es una realidad el inicio de la vigencia del estatuto y se ha echado a andar el proceso de instauración del alto tribunal que incluirá la constitución de la Asamblea de Estados parte,<sup>1</sup> el nombramiento de los dieciocho magistrados, el del fiscal y el del aparato administrativo, la determinación de las cuotas de los Estados parte, amén de numerosas cuestiones propias del arranque de una institución de esta envergadura y significación. Es previsible que el alto tribunal pueda iniciar sus funciones en el término de un año internacional en La Haya, Holanda.<sup>2</sup>

Al momento suman ochenta y tres los Estados ratificantes, cantidad que se está acercando a la mitad de los miembros de las Naciones Unidas,<sup>3</sup> dato alentador para el avance del derecho penal internacional. Los países ratificantes son reflejo de la pluralidad del mundo: aparecen desde los típicos mini-estados clásicos, An-

<sup>1</sup> De hecho la Asamblea de los Estados parte celebró su primera sesión del 3 al 10 de septiembre de 2002 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, ICC UPDATE, Special Edition, Nueva York, NGO Coalition for the International Criminal Court, septiembre de 2002, p. 3.

<sup>2</sup> Prueba de que el complicado proceso avanza a buen paso es la determinación de la sede específica de la corte por el gobierno de Holanda en el domicilio Maanweg 174, 2516 AB, The Hague, The Netherlands. Incluso se encuentra ya disponible el número de teléfono y el del fax. *Ibidem*.

<sup>3</sup> Son 191, a partir de septiembre de 2002, con el ingreso de Suiza y Timor Oriental.

dorra, Liechtenstein y San Marino, pasando por Francia y el Reino Unido de la Gran Bretaña, miembros permanentes del Consejo de Seguridad, además de aliados cercanos de los Estados Unidos de América, hasta países que han vivido calamidades y sufrido en gran escala crímenes del tipo de los que son competencia de la corte, como Argentina, Bosnia-Herzegovina, Uruguay, Camboya, Colombia, Yugoslavia, Paraguay, Uganda.

Contrariamente, y por elemental sentido de realismo, no puede desconocerse que los siete Estados que emitieron su voto negativo sobre el estatuto en la Conferencia de Roma el 17 de julio 1998 incluyen a más de la mitad de la población del mundo. Sobresalen entre los siete renuentes, los Estados Unidos de América que han desplegado una ofensiva radical contra el nuevo régimen, al punto de que el congreso estadounidense adoptó la American Service Members Protection Act (ASPA), que prohíbe la entrega de asistencia militar a países miembros de la corte a menos que celebren con los Estados Unidos de América acuerdos para no entregar a sus nacionales a la corte.<sup>4</sup> También, los primeros días de vigencia del estatuto fueron recibidos por una gestión de los Estados Unidos de América ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para vetar la extensión de los mandatos de misiones de paz de la ONU si el consejo se negaba a dar inmunidad a soldados estadounidenses en misiones de paz por la comisión de los delitos competencia de la corte. Después de varias semanas de presiones y negociaciones, el consejo adoptó la resolución 1422, del 12 de julio de 2002, que bajo una supuesta fórmula compromisoria atenta contra el régimen del estatuto. La resolución, adoptada al amparo del capítulo VII de la carta, que contiene las atribuciones más serias para el mantenimiento de la paz, solicitó a la corte que si se presenta un caso que involucre a oficiales o personal actual o del pasado de un Estado participante en una operación de paz de las Naciones Unidas, que no sea parte del Estatuto de Roma, no inicie o prosiga una investigación o procedimiento, al amparo del artículo 16 del estatuto de referencia.<sup>5</sup> No puede haber peor

<sup>4</sup> ICC UPDATE, cit., nota 1, p. 2.

<sup>5</sup> Recuérdese el texto del artículo 16 del estatuto: “Suspensión de la investigación o el

bautizo para el arranque del régimen de la corte. El artículo 16, muy claro en su redacción, alude a la posibilidad de que el Consejo de Seguridad solicite la suspensión de una investigación o el enjuiciamiento que la corte “haya iniciado”. La regulación es ca-suística y la refiere a casos excepcionales. Como toda situación excepcional se regula y no se deja abierta a los acomodos de circunstancia. El precepto tampoco hace distingos sobre casos de nacionales de Estados que hayan o no llegado a ser parte del estatuto. En la resolución se plantea una situación genérica, alude a situaciones indefinidas en el futuro y con un carácter legislativo decide en el párrafo tres que los Estados no tomarán alguna acción incompatible con el señalamiento principal. Por su carácter predominante en la vida de la Organización, el consejo ha impuesto una obligación general a los Estados formulando una interpretación libérrima de un texto esencialmente jurídico, que ha recibido 83 ratificaciones, cuya interpretación corresponde a un órgano judicial. La supuesta fórmula compromisoria fue un obsequio aberrante a los Estados Unidos de América, contraría nociones fundamentales del derecho de los tratados, desborda las atribuciones del Consejo de Seguridad, e indudablemente es una afrenta al intento de asegurar la vigencia plena de un nuevo régimen cuya finalidad es humanitaria.<sup>6</sup>

Bien sabido es que, en la Conferencia de Roma, México se abstuvo en la votación del estatuto, pero poco más de dos años después lo firmó por determinación del presidente de la república, Ernesto Zedillo, el 7 de septiembre de 2000. El 6 de diciembre de 2001, Vicente Fox, nuevo titular del Ejecutivo federal, envió al Senado de la República una iniciativa de reforma al artículo 21

enjuiciamiento. En caso de que el Consejo de Seguridad, de conformidad con una resolución aprobada con arreglo a lo dispuesto en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, pida a la corte que suspenda por un plazo que no podrá exceder de doce meses la investigación o el enjuiciamiento que haya iniciado, la corte procederá a esa suspensión; la petición podrá ser renovada por el Consejo de Seguridad en las mismas condiciones”.

<sup>6</sup> La hoy “celebre” resolución 1244 puede consultarse en la página Web de Naciones Unidas, pero en la publicación ICC UPDATE, referida en las citas anteriores se reproducen las principales versiones de los proyectos de resolución que se discutieron sobre la materia y que vía presiones y negociaciones desembocaron en la 1244.

de la Constitución Política “referente a la Corte Penal Internacional” con la propuesta de adicionar tres párrafos al precepto constitucional antecitado con el fin de salvar las incompatibilidades normativas que se presentan entre el Estatuto de Roma y el ordenamiento constitucional. Con arreglo a la visión del Ejecutivo, de lograrse esta adición, a través del procedimiento de reforma constitucional que involucra al congreso y cuando menos a diecisésis de las legislaturas de los Estados, podría pasarse a la consideración del estatuto por el Senado de la República. De ésta suerte, el trámite de aprobación del régimen de la corte sobrepasa al Senado en lo tocante a su atribución de aprobar los tratados celebrados por el Ejecutivo, e implica una decisión ampliada para atender la reforma constitucional y requiere necesariamente la intervención del congreso para efectuar las adecuaciones en la legislación secundaria.

Llama la atención que el Estatuto de Roma haya logrado en el plano internacional una aceptación más rápida a la esperada mientras en el ámbito político mexicano ha suscitado antagonismos hasta ahora irresueltos. Complejidades técnicas y las novedades de la normatividad se enredan con cuestiones sensibles en un medio como el mexicano en el que se enarbolan visiones arcaicas de la soberanía y una interpretación exacerbada del principio de la no intervención. Cuesta trabajo asimilar verdades elementales: el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y de guerra no pueden ser amparados por la soberanía. El diseño de un ordenamiento jurídico y de un sistema judicial concertado por los Estados persigue precisamente eliminar los desplantes injerencistas que en el mundo ocurren con frecuencia. El desconocimiento del estatuto, ciertos prejuicios reinantes, la existencia de otros asuntos nacionales de importancia vital y la perturbada relación que la Secretaría de Relaciones Exteriores ha mantenido con el Congreso de la Unión desde que el nuevo gobierno asumió el poder el 1o. de diciembre de 2000, ha influido en la desatención del Senado para considerar formalmente la iniciativa de reforma al artículo 21 constitucional que remitió el Ejecutivo federal tendente a salvar las incongruencias normativas entre nuestra carta magna y el Es-

tatuto de Roma. El impasse legislativo puede extenderse indefinidamente. Esto motivó que el 19 de agosto de 2002, la Secretaría de Gobernación enviara a la Comisión Permanente del Congreso el Estatuto de Roma para que el Senado, en el periodo de sesiones que inició el primero de septiembre de 2002, lo considere para su eventual aprobación o desaprobación.<sup>7</sup>

La Corte Penal Internacional estará facultada para juzgar a personas por crímenes graves: genocidio, de lesa humanidad y de guerra.<sup>8</sup> Ha sido diseñada precisamente para conocer de estos ilícitos, deliberadamente llamados crímenes y no delitos, con el fin de poner el acento en su gravedad, porque abarcan situaciones límite.<sup>9</sup> Su jurisdicción será complementaria a la de los Estados miembros y no sustitutiva de la responsabilidad primaria de los Estados de ejercer su jurisdicción. A no dudarlo, este es el referente principal para comprender la naturaleza, dimensión y alcance de la jurisdicción de la corte.<sup>10</sup> Sólo cuando un Estado no pueda o no quiera juzgar a un presunto responsable de los crímenes graves incluidos, la corte podrá entrar en funciones. Destaca en el preámbulo el señalamiento de “que la Corte Penal Internacional establecida en virtud del presente estatuto será complementaria de las jurisdicciones penales nacionales”. Y en la parte dispositiva del instrumento se prevé la inadmisibilidad de un asunto que sea objeto de una investigación o enjuiciamiento por un Estado que tenga sobre él jurisdicción, salvo que ---se cita textualmente--- “no esté dispuesto a llevar a cabo la investigación

<sup>7</sup> Véase Gaceta del Senado de la República, núm. 36, 28 de agosto de 2002.

<sup>8</sup> El estatuto incluye también el crimen de agresión, pero no se alcanzó a definir en las negociaciones diplomáticas de junio-julio de 1998, habiéndose dejado tal tarea para fecha posterior, siete años después de la entrada en vigor del instrumento.

<sup>9</sup> Artículos 60., 70. y 80.

<sup>10</sup> Guevara también lo señala de esta manera: “El principio de la complementariedad de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional respecto de los tribunales penales nacionales es la piedra angular de su funcionamiento como instrumento contra la impunidad”. Guevara, José Antonio, “¿La Corte Penal Internacional podría juzgar a una persona que hubiere sido condenada o absuelta por un tribunal nacional de alguno de los Estados parte del estatuto?”, Guevara B., José A. y Valdés Riveroll, Mariana, La Corte Penal Internacional. Ensayos para la ratificación e implementación de su Estatuto, México, Universidad Iberoamericana, 2002, p. 120.

o el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo".<sup>11</sup> Siendo una opción judicial orientada a exigir responsabilidades y a combatir la impunidad, el régimen aparece como un compromiso prioritario para que los Estados juzguen internamente a los genocidas. En el preámbulo se acentúa tal obligación: "...es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales". Ciertas disposiciones dan luz sobre la lógica de la regulación y conviene tenerlas como columna central de la misma.<sup>12</sup> La corte obedece a una tendencia jurídica irrefrenable que ofrece dos vertientes ostensibles: la primera es la constitución de tribunales internacionales para el conocimiento de éste tipo de crímenes. En ella nos retrotraemos al Tribunal Militar Internacional de Nüremberg y al Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente, que después de la Segunda Guerra Mundial juzgaron a individuos responsables de crímenes contra la paz, de guerra y de lesa humanidad; también figuran los tribunales para la ex Yugoslavia de 1993 y para Ruanda de 1994, ambos establecidos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.<sup>13</sup> Algunas voces claman por que a través de éste último mecanismo se establezcan igualmente sendos tribunales para Camboya y Sierra Leona, cuando menos. No puede negarse que estos tribunales han impulsado avances meritorios para el derecho penal internacional. El derecho de Nüremberg, tanto el Acuerdo de Londres de 1945 como las sentencias emitidas, así como el quehacer jurisprudencial de los dos tribunales de los años noventa, en funcionamiento hasta ahora, han revestido una gran importancia, sin embargo, con argumentaciones distintas han sido objeto de cuestionamientos sobre su le-

11 Artículo 17. Cuestiones de admisibilidad.

12 Véase González Cueva, Eduardo, "El principio de complementariedad en el Estatuto de Roma y algunas de sus consecuencias en el ámbito interno", en Corcuera Cabezut, Santiago y Guevara Bermúdez, José Antonio (comp.), Justicia penal internacional, México, Universidad Iberoamericana, 2001, pp. 179-187.

13 El estudio de la CPI obliga al rescate de estos antecedentes. Véase Novak Talavera, Fabián, "Antecedentes históricos del Estatuto de Roma: la posibilidad de juzgar individuos en el derecho internacional", en Salmón, Elizabeth (coord.), La Corte Penal Internacional y las medidas para su implementación en el Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp. 19-54. Igualmente, véase López Ugalde, Antonio, "Los tribunales internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda. La justicia penal internacional y su linaje sombrío", en Corcuera Cabezut y Guevara Bermúdez, op. cit., nota anterior, pp. 73-84.

galidad por tratarse de instancias especiales, ad hoc, con dudas sobre su legalidad y cubiertos con sombras de parcialidad.<sup>14</sup> Obvio resulta que sobre el claroscuro de los avances y las objeciones es obligado erigir una corte de naturaleza permanente, sujeta a la autoridad de la Asamblea de Estados parte, que disponga de sus propias fuentes de financiamiento y se levante sobre un cimiento legal inquebrantable.

La segunda vertiente ha sido impulsada por los Estados que a través de sus legislaciones han dado bases para juzgar en sus tribunales bien a sus propios nacionales por crímenes graves cometidos en el extranjero o a extranjeros que en el territorio de su propio Estado o en otro cometieron crímenes graves, principalmente contra sus nacionales. El caso del general Pinochet cuya extradición solicitó el juez español Baltazar Garzón, el del argentino Ricardo Miguel Cavallo en México, requerido por el mismo funcionario judicial, la pretensión de los tribunales belgas de juzgar al actual primer ministro de Israel, Ariel Sharon, por las matanzas de palestinos en 1982 cuando fungía como secretario de la guerra de Israel, son emblemáticos, independientemente de los desenlaces particulares, y decantan una tendencia que sólo palidecerá jurídicamente cuando cesen las masacres y las violaciones masivas a los derechos humanos.

Importa subrayar que el Estatuto de la Corte Penal Internacional es fruto de varias décadas de inquietudes y trabajos. Después de los juicios de Nüremberg, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas recibió en 1948 la encomienda de la Asamblea General para abocarse al tema. El convulsionado periodo de la “guerra fría” no fue propicio para la concreción del proyecto. Y el fin de la confrontación bipolar tuvo como alarmante e incendiada contrapartida los genocidios de los años noventa, que precisamente proyectaron el interés de rescatar el fallido intento de establecer un sistema de justicia penal internacional. La

<sup>14</sup> Sabido es que el Tribunal de Nüremberg fue tachado de ilegal porque las figuras delictivas que se definieron en el Estatuto de Londres fueron aprobadas con posterioridad a la comisión de los actos y por que fue erigido como un tribunal especial para juzgar a los vencidos. De igual forma, en los casos de los tribunales de la ex Yugoslavia y de Ruanda se alega que son ilegales por que el Consejo de Seguridad, si bien tiene facultad para crear organismos subsidiarios conforme al artículo 29 de la carta, sus atribuciones no son de tipo judicial.

Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas retomó los trabajos cuyas conclusiones fueron después entregadas en 1995 a la Comisión Preparatoria de la Conferencia de Roma. Finalmente ésta sesionó un mes, del 15 de junio al 17 de julio, en la histórica y bella ciudad que identifica con su nombre al instrumento aprobado. Yacente en su letra y espíritu reposa el desafío de atrocidades inenarrables y un quehacer de largo aliento, arduas negociaciones, difíciles clarificaciones técnicas, maduración de ideas, compromisos para lograr los acuerdos indispensables, con logros que en algunos puntos no se antojan satisfactorios.

Verdad es que un instrumento jurídico perfecto es algo así como una aguja en un pajar. Un tratado es negociado entre numerosos actores, en nuestros días ya no únicamente estatales como las organizaciones no gubernamentales que despliegan una influencia apreciable en la arena internacional. Montadas las negociaciones sobre el basamento teórico de la igualdad, es preciso concertar a los miembros de las Naciones Unidas que representan a una formidable heterogeneidad de culturas, sistemas políticos, orientaciones ideológicas, grados de desarrollo, poderío militar. La multilateralidad es un sistema macro de contratación, de enorme complejidad, en el que campean intereses particulares, presiones, y funciona la mecánica negociadora de ceder para ganar.

El Estatuto de Roma emerge de esa polivalencia y contiene algunas soluciones preocupantes. Las más notorias saltan a la vista. Particularmente desafortunado es el contenido del artículo 16, mencionado con antelación, que permite al Consejo de Seguridad solicitar a la corte la interrupción prácticamente indefinida de un procedimiento. En lo concerniente a los crímenes de guerra se aceptó que un Estado al ratificar pueda solicitar una moratoria de siete años para que se le empiece a aplicar el estatuto.<sup>15</sup> La ratificación de Colombia en agosto de 2002 ha tenido lugar precisamente con esta salvedad, expresamente autorizada por el estatuto, lo que ha originado una amplia discusión al interior del país sudamericano. Encontraremos otras cuestiones procedentes del complicado forcejeo diplomático.

<sup>15</sup> Artículo 124, Disposición de transición.

Pero al lado de las soluciones compromisorias y las insuficiencias preocupantes, el trabajo que desembocó en la redacción y aprobación del estatuto demandó un colosal esfuerzo negociador. Cuando menos fue necesario articular y compaginar las visiones de siete sistemas jurídicos predominantes en el mundo,<sup>16</sup> en torno a las ideas fuerza de respeto a la persona humana, de sus derechos mínimos a ser salvaguardados y de exigir responsabilidades por la comisión de los crímenes más graves contra la humanidad. En el estatuto se da cita el pensamiento jurídico de la pluralidad cultural de la familia humana. Todo paradigma político que abogara por el genocidio y la eliminación de la faz de la tierra de alguna colectividad y de personas a ella pertenecientes debe ser contenido por todos los medios, uno de ellos, la posibilidad de juzgar, hacer justicia y castigar. En el estatuto se plasmó la codificación de normas convencionales y consuetudinarias existentes, fructificó un laborioso esfuerzo de clarificación técnica, se magnificaron como punta de lanza de toda una concepción de civilización, los principios del derecho penal y se impulsaron nuevos desarrollos normativos sobresalientes. Su articulado contiene las definiciones de los crímenes, el esquema complejo del procedimiento, las obligaciones de los Estados de colaborar con la corte, un catálogo amplio de garantías para los inculpados, las víctimas y los testigos. Si se señalan las limitaciones del estatuto, debe apuntarse por igual, de manera firme, la amplitud de su regulación innovadora, la cual lo convierte en una obra como pocas de la inteligencia humana.

## II. ARGUMENTOS A FAVOR DEL RÉGIMEN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Como se ha puntualizado de manera insistente, el Estatuto de Roma es producto de una despaciosa y compleja evolución. Las nutrientes jurídicas y filosóficas vienen abriéndose paso desde hace más de medio siglo y, no obstante, la fecha del primero de julio de 2002 es apenas un punto de partida, un parteaguas esperan-

<sup>16</sup> Canchola, Ulises, "La competencia de la Corte Penal Internacional", en Guevara y Valdés Riveroll, op. cit., nota 10, p. 23.

zador, y no un fin último. Su propósito es echar a andar un sistema institucionalizado de justicia penal internacional con todos los problemas y desafíos imaginables y no imaginables.

Traigo a colación los siguientes puntos favorables que me convencen de su procedencia y utilidad:

- Es una corte de carácter permanente que conocerá los crímenes más graves de trascendencia internacional. Según se ha reseñado, los precedentes judiciales han sido parciales y, dada la conflictividad del mundo, no es de esperarse que para cada situación se pueda crear un tribunal particular. Lo usual es que se entremezclen consideraciones e intereses políticos, requerimientos, objeciones sobre la legalidad de una instancia *ad hoc*, que perturban la toma de decisiones para los distintos casos concretos. Una corte de esta índole facilitará la integración de un acerbo jurisprudencial con mayores posibilidades de uniformidad y libre de contradicciones significativas, riesgo que se correría con la proliferación de instancias judiciales casuísticas.
- La corte nace de una tendencia jurídica de gran envergadura, tanto interna como internacional, perfilada a acabar con la impunidad de los crímenes más graves: genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra.

La corte no tendrá una jurisdicción ilimitada ni surge para nulificar la acción de los tribunales internos. Su competencia se reducirá “a los crímenes más graves de trascendencia internacional para la comunidad internacional en su conjunto”.<sup>17</sup> No podrá asumir una competencia que desborde a los crímenes listados y estará sujeta en su quehacer jurisdiccional a los elementos del crimen que aprobará la Asamblea de Estados parte.<sup>18</sup>

En esta misma línea de razonamientos, y acorde con una visión toral del derecho penal, la corte no podrá juzgar por analogía: “La definición de crimen será interpretada estrictamente y no se hará extensiva por analogía. En caso de ambigüedad será inter-

<sup>17</sup> Artículo 5. Crímenes de la competencia de la corte.

<sup>18</sup> Artículo 9. Elementos del crimen.

pretada a favor de la persona objeto de investigación, enjuiciamiento o condena".<sup>19</sup> Como se resaltó con antelación, el régimen obliga a los Estados a promover en lo interno el enjuiciamiento de los inculpados y, para lograrlo, a adecuar sus legislaciones y los procedimientos jurisdiccionales a los estándares internacionales reconocidos. Uno de los referentes principales de la arquitectura del estatuto fue la interacción entre las jurisdicciones internas y la internacional.<sup>20</sup> La norma general, determinante del régimen creado, es el carácter predominante del ámbito interno.

- Constituye la corte un espacio jurisdiccional en el que prevalecerá la neutralidad conforme a la regulación definida y aceptada por los Estados parte, y ayudará a evitar las acciones unilaterales de los Estados para hacerse justicia por sí mismos y someter a juicio de manera ilegal (por medio de secuestros e inclusive de invasiones militares) dentro de su territorio a nacionales de otros países.
- Dada una situación en la que un Estado no pudiera o no quisiera juzgar a presuntos responsables por crímenes graves, existirá una instancia internacional para enfrentar estos casos. Desde el principio se asentó que esta es la piedra de toque del régimen. En un Estado puede predominar una realidad política en la que un juicio de ésta naturaleza generara desasosiegos y afectara la estabilidad interna y fuera inviable. Es posible, igualmente, que se derrumbe la estructura institucional de un Estado como ha pasado en varios países. Son situaciones extremas. Una de las inquietudes que se han escuchado en México es que la aceptación de la competencia de la CPI socavaría la autoridad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semejante aseveración es una falacia. En el pasado han habido casos en los que el encubrimiento gubernamental y el manejo de los medios de comunicación colectivo han tendido espesas columnas de humo a actos de

<sup>19</sup> Artículo 22, párrafo 2.

<sup>20</sup> Tello, Manuel, "El proceso de formación del Estatuto de Roma", en Guevara y Valdés Riveroll, op. cit., nota 10, p. 17.

represión diversa: el asesinato de Rubén Jaramillo y su familia en los años sesenta, los acontecimientos del 2 de octubre de 1968, del 10 de junio de 1971, y toda la labor de represión contra los movimientos guerrilleros principalmente en los años setenta. Todavía en el caso de Aguas Blancas se consignó a policías y oficiales menores, sin que se haya tocado a autoridades de nivel más alto. La exigencia de aplicar sanciones es impuesta en buena medida en nuestro tiempo por la opinión pública mexicana y la internacional. De suscitarse nuevas tragedias de éste tipo habría una presión social para que se actuara con apego a la justicia y se le diera la espalda a arreglos de conveniencia política. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, principalmente a partir de la reforma constitucional de 1995, se ha constituido en una instancia moral autónoma. No concibo que la Suprema Corte pueda transformarse en cómplice de genocidios, de crímenes de lesa humanidad y de crímenes de guerra, y concediera impunidad a través de juicios simulados o en acatamiento de consignas de cualquier autoridad. La preocupación de todos debe ser que se administre la justicia de manera efectiva y ejemplar en lo interno para que no se abran las puertas de la instancia judicial penal internacional.

- Un juicio a presuntos responsables de crímenes graves de trascendencia internacional es el medio idóneo para que no queden impunes semejantes actos, y sea factible brindar reparación moral y económica a las víctimas o a sus familiares. La exposición de los hechos y de las evidencias, la determinación de las culpas arroja luz sobre las atrocidades cometidas, y el proceso cobra entonces el papel de rescatar barbaridades y cruelezas que no deben dejarse a las inercias del olvido. La imposición de un castigo, cuando no ha acaecido por la contundente razón de que no han existido tribunales internacionales y los nacionales no han estado en aptitud de juzgar, será un mensaje meridiano lanzado al porvenir sobre los límites de la impu-

nidad. Preocupación central sobre éste punto sobresale en el preámbulo del Estatuto de Roma: "...hay que adoptar medidas en el plano internacional e intensificar la cooperación internacional para asegurar que sean efectivamente sometidos (los responsables) a la acción de la justicia".

El estatuto prevé la constitución de un Fondo Fiduciario en beneficio de las víctimas y de los familiares que podrá integrarse con las multas impuestas a los sentenciados y el decomiso del producto, los bienes y los haberes procedentes directa o indirectamente de dicho crimen.<sup>21</sup> Las vejaciones, los daños físicos y la persecución contra las víctimas va acompañada de daños morales, de la frustración de un proyecto de vida, de la pauperización que entraña la violencia generalizada y requiere de un mecanismo compensatorio. Pero habrá casos en los que para las víctimas, lo más importante, más allá de indemnizaciones, será la realización de la justicia.

- El establecimiento de la corte y el inicio de sus actividades permitirá la elaboración de principios y criterios jurisprudenciales que integrarán un acervo jurídico complementario al articulado del estatuto sobre el tratamiento de cada caso concreto. Nota distintiva de la jurisprudencia internacional ha sido la generación de nociones y principios que han llegado a ser normas consuetudinarias o convencionales. Por supuesto, ello obliga a la Asamblea de los Estados parte a empeñar el mayor cuidado en el nombramiento de los magistrados, que deberán reunir los requisitos de alto mérito y calidad profesional, particularmente juristas especialistas en cuestiones penales: jueces, ministerios públicos, doctrinantes. Un error en la integración de la corte, incluyéndose el nombramiento del fiscal, puede arruinar el proyecto desde su nacimiento.
- El Estatuto de Roma contiene garantías judiciales a favor de los inculpados, inspiradas en un amplio quehacer internacional en la materia que comprende disposiciones del

Pacto de Derechos Políticos y Civiles de las Naciones Unidas, de la Convención Americana de Derechos Humanos así como un número importante de resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas por ser expresión de un problema de derechos humanos,<sup>22</sup> verbi gratia, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de 1979, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder de 1985, los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura de 1985, el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a cualquier Forma de Detención o Prisión de 1988. Estos instrumentos producidos por el órgano deliberativo de las Naciones Unidas tienen sólo valor de recomendación pero recogen principios generalmente aceptados en la mayor parte de las legislaciones del mundo y constituyen guías invaluables a tomar en cuenta para la procuración y administración de justicia, por añadidura validadas en la práctica por sentencias judiciales de tribunales internacionales, principalmente de derechos humanos. En razón del atraso de ciertos sistemas judiciales, estas garantías son desconocidas y violadas de modo alarmante en perjuicio de los indiciados. Aun tratándose de grandes criminales, debe asegurarse la vigencia de las garantías propias de un debido proceso. El Estatuto de Roma es receptáculo de ésta vertiente de protección y vitalizará precisamente el ámbito de las garantías en el plano interno. De este modo, la preocupación de que el Estatuto de Roma restringe ciertas garantías individuales debe enlazarse con éste régimen ampliado que como contrapartida extiende dentro de un proceso la protección judicial a un acusado.

- Es de sobra conocido que la demarcación entre lo interno y lo internacional se diluye; prospera una interacción in-

<sup>22</sup> Rodríguez y Rodríguez, Jesús (comp.), *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos*, ONU-OEA, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994, t. I, pp. 157-305.

tensa entre ambas esferas. Aun cuando en un Estado no se padezca de violaciones masivas a los derechos humanos, y consecuentemente no exista necesidad de afrontar estos problemas en lo interno, una ratificación constituye un paso adelante en pro del alivio de las tragedias que aquejan a la humanidad en otros rincones del planeta.<sup>23</sup> Es un régimen que está dirigido a la protección de la humanidad, trasciende la idea de los países como piezas de un mosaico fragmentado en pobres y ricos, en pequeños y grandes. Por todos conceptos es improcedente el señalamiento de que la corte sólo va a juzgar a nacionales del “tercer mundo”. Los crímenes de lesa humanidad trascienden a los lugares de origen y lo dominante son los perpetradores cuya acción es una afrenta al género humano en su totalidad. Por desgracia, las catástrofes humanitarias más notorias en los últimos lustros se han dado en países de reducida o mediana extensión, a menudo con la indiferencia o aún complicidad mal disimulada de las grandes potencias. Lo que no quita de manera alguna que nacionales de los grandes países puedan cometer los crímenes de los que conocerá la corte o que se cometan por miembros de una Operación de Mantenimiento de la Paz autorizada por la Organización de las Naciones Unidas. De ahí que entre más Estados sean parte activa del estatuto, mayor posibilidad existirá de que se exijan responsabilidades.

<sup>23</sup> Precisamente por ello existe una intensa campaña para lograr la ratificación por el mayor número de Estados posible a cargo de ONGS; como la Coalición para la Corte Penal Internacional, el Comité Internacional de la Cruz Roja y por instituciones intergubernamentales como la Organización de los Estados Americanos, cuya Asamblea General aprobó el 4 de junio de 2002 la resolución 1900 (XXXII-O/02) denominada Promoción de la Corte Penal Internacional, que en sus párrafos 1 y 2 resolvió “Exhortar a los Estados Miembros de la Organización que aún no lo hayan hecho, a que ratifiquen o se adhieran, según sea el caso, al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, y exhortar también “a los Estados Miembros de la Organización a participar en las reuniones de la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional con miras a garantizar las mejores condiciones de funcionamiento de la misma una vez que se constituya, en el marco de la irrestricta defensa de la integridad del estatuto alcanzado en Roma”.

### III. LA INICIATIVA DE REFORMA AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL

Nuestro país no está a salvo de violaciones masivas de derechos humanos del tipo de las que conocerá la corte, según lo demuestran casos del pasado reciente, Aguas Blancas y Acteal, pero la verdad es que la corte aparece en la escena internacional para atender situaciones extremas como las de la ex Yugoslavia, Ruanda, Timor Oriental, Sierra Leona, Camboya. Sin embargo, los tiempos de cambio democrático en México, la consolidación de un sistema federal de justicia independiente y confiable, la participación activa de la sociedad civil en los asuntos públicos, la cobertura incisiva de los medios de comunicación y la supervisión pública y privada internacional en materia de derechos humanos y el compromiso redoblado por el régimen de la CPI para juzgar internamente a los presuntos responsables materiales e intelectuales, hace improbable que un problema interno mexicano arribe a la competencia de la corte. Si contra este conjunto de salvaguardas operantes, campeara la práctica del pasado de soterrar las masacres y cuando mucho se buscaran chivos expiatorios, estoy convencido de que las conciencias dignas del país saludarían la jurisdicción de la CPI para reparar la injusticia, se trate de quien se trate. Parte esencial de la lógica ---se insiste--- es que los crímenes son perpetrados contra la humanidad, dondequiera que se cometan. La ratificación del estatuto por un país de la importancia de México en la escena internacional es de capital importancia para la causa de la justicia y de los derechos humanos en la escala planetaria.

A parte de las buenas intenciones y el entusiasmo que a la casi totalidad de los internacionalistas nos despierta la vigencia de la Corte Penal Internacional, menester es aceptar que se requiere una adecuada solución técnica para la recepción del estatuto en nuestro sistema jurídico. Los países que han ratificado o están en vías de hacerlo, han promovido o introducirán reformas legislativas en su orden doméstico.<sup>24</sup> El régimen de la Corte Penal

<sup>24</sup> Sobre este punto resulta interesante el estudio de Pellandini, Cristina, "La ratificación

Internacional, con el trasfondo histórico de más de medio siglo de dificultosa confección, aporta nociones jurídicas novedosas y revolucionarias. En nuestro caso, son evidentes ciertas incompatibilidades y contradicciones con la Constitución Política y la legislación secundaria por lo que el acto dual de aprobar en lo interno y de ratificar en lo internacional demanda una ponderación cauta para salvar incongruencias y eventuales impugnaciones. Preocupaciones de ilustres constitucionalistas<sup>25</sup> han señalado que un juicio por la Corte Penal Internacional contra un nacional mexicano que hubiera sido condenado en última instancia en nuestro país, contravendría lo consignado en la Constitución: “Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene”.<sup>26</sup> Asimismo, aparece la disposición del artículo 15 constitucional que prohíbe la celebración “de convenios o tratados en virtud de los cuales se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano”. Encontramos otras incompatibilidades como la inmunidad que la Constitución Política reconoce a ciertos funcionarios para el desempeño de sus funciones, el monopolio de la acción penal por el ministerio público, la inexistencia de la cadena perpetua, diferencias normativas que en buena medida motivaron la abstención de la delegación mexicana en la votación del estatuto el 17 de julio de 1998.<sup>27</sup>

Es imprescindible salvar las contradicciones. El artículo 133 constitucional advierte que los tratados sólo serán Ley Suprema de la Unión si están de acuerdo con ella. En caso de suceder una contradicción entre la Constitución y un tratado, para efectos internos prevalece lo dispuesto en el 133. Pero contrariamente, la

e implementación del Estatuto de Roma: La experiencia de los países europeos”, en Guevara y Valdés Riveroll, *op. cit.*, nota 10, p. 149.

<sup>25</sup> Valadés, Diego, “La Corte Penal Internacional”, *El Universal*, 13 de marzo de 2002.

<sup>26</sup> Artículo 23 constitucional.

<sup>27</sup> El embajador emérito Sergio González Gálvez, quien fungió como presidente de la delegación mexicana acreditada en Roma, hace un recuento de las disposiciones constitucionales que entran en oposición con el estatuto en: “La Corte Penal Internacional”, en Corcuera Cabezut y Guevara Bermúdez, *op. cit.*, nota 12, pp. 9-33.

Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, ratificada por México, previene que un tratado no podrá ser invalidado aduciendo contradicciones con el orden jurídico interno, con lo que da prioridad a una norma convencional internacional sobre otra de la esfera doméstica.<sup>28</sup> En una controversia sustanciada y litigada en el plano internacional, como es la tendencia creciente, será ésta la solución ineludible, por lo que es preciso, antes de que se determinara la conveniencia de aprobar el estatuto, armonizar en primer lugar las incongruencias imperantes.

Debe puntualizarse que la competencia de la corte abarca crímenes de extrema gravedad y que si funciona satisfactoriamente un sistema democrático y con plena normalidad un sistema de justicia interno, no se abrirá su instancia en razón del multicitado carácter complementario de la jurisdicción de la CPI. Las conductas oprobiosas, genocidio, atentados contra la humanidad, crímenes de guerra, son situaciones extremas que ameritan la aceptación de un régimen que ya se nutre de desarrollos doctrinarios y jurisprudenciales, sobre todo en la escala de los tribunales internacionales de derechos humanos que han dado la batalla contra las leyes de auto amnistía y que han desenmascarado los juicios ficticios organizados dolosamente en el plano interno para garantizar impunidad a los propios agentes y funcionarios de los gobiernos.<sup>29</sup>

Con respecto a las incompatibilidades que se detectan, puede argumentarse que la limitación de la garantía de que una persona no pueda ser juzgada dos veces por el mismo delito no debe encubrir ni solapar la celebración de un juicio ficticio para garantizarle impunidad a un responsable de crímenes graves de trascendencia internacional. Es un contrasentido inaceptable que las formalidades huecas ofrezcan cobijadura a las más escandalosas responsabilidades criminales. Un genuino Estado de derecho debe considerar esta situación: bajo el principio de legalidad no es dable

<sup>28</sup> Véase Méndez Silva, Ricardo, “La celebración de los tratados, genealogía y actualidad constitucional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, UNAM, vol. I, 2001, pp. 291-322.

<sup>29</sup> Guevara, “¿La Corte Internacional podría juzgar a una persona...”, op. cit., nota 10, p. 126, y Corcuera Cabezut, “El principio de subsidiariedad de la competencia de la Corte Penal Internacional”, en Guevara y Valdés Riveroll, op. cit., nota 10.

aceptar un fraude a la ley, menos tratándose de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

Por otra parte, la imposición de la pena de reclusión perpetua va en contra de la doctrina penal mexicana que contempla la posibilidad de rehabilitación del delincuente y por ello prevalece un máximo de años para ésta sanción. La corte opta por “la reclusión a perpetuidad”,<sup>30</sup> pero para casos de extrema gravedad, y establece que tratándose de cadena perpetua, una vez que el recluso haya cumplido veinticinco años de prisión, la corte revisará la pena para determinar si puede reducirse y señala los criterios para determinar tal reducción.<sup>31</sup> Existe, pues, una previsión normativa para contrarrestar la imposición de la cadena perpetua. Y argumentos similares pueden manejarse para el caso de la inmunidad que garantiza la Constitución Política a ciertos funcionarios. Nadie en su sano juicio podrá sostener que la comisión de actos de genocidio, de crímenes de lesa humanidad o de guerra forman parte de las atribuciones oficiales de un funcionario. Respecto al monopolio de la acción penal dentro del territorio nacional por el Ministerio Público, está contemplada la celebración de acuerdos entre la corte y los Estados parte para la realización de investigaciones. En la consideración de las diferencias importa reconocer la necesidad de hacer adecuaciones a una regulación que surgió muchos años antes de que se tipificaran los crímenes y se dieran los desarrollos del derecho internacional, forzados por barbaries inenarrables.

Estoy convencido de que existen planteamientos de enorme fuerza argumental para avanzar en el proceso de ratificación del Estatuto de Roma. Si éstos resultaran convincentes debería procederse a la conciliación técnica de los dos órdenes normativos. Para ello habría dos métodos: retocar cada disposición constitucional que chocara con la regulación de Roma, o bien, introducir un precepto en la carta magna que de manera general librara las discrepancias normativas.

<sup>30</sup> Artículo 77.

<sup>31</sup> Artículo 110.

La iniciativa del Ejecutivo federal tendente a reformar el artículo 21 constitucional se endereza hacia la última opción mencionada, y corresponde al célebre precedente planteado por Francia que sin abordar en detalle cada una de las posibles incompatibilidades, introdujo en la Constitución una fórmula general dándole relieve constitucional al estatuto: “La República puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en las condiciones previstas por el tratado firmado el 18 de julio de 1998”.<sup>32</sup> De la misma forma, la iniciativa presidencial, en lugar de aplicarse a dirimir las contradicciones particulares busca abrir una sombrilla normativa que cubra la totalidad del nuevo régimen. Así, la iniciativa contempla la adición de tres párrafos que se transcriben a continuación:

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.

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.

Primeramente debe aclararse que los párrafos transcritos abarcan dos situaciones, la primera de carácter general que alude al reconocimiento de la jurisdicción de los tribunales internacionales establecidos en tratados de los que sea parte México. Esto ya rige a través de las obligaciones que ha asumido México en los tratados respectivos y porque tales tratados son Ley Suprema de la Unión, con arreglo al artículo 133 constitucional. Son los casos de la Cor-

<sup>32</sup> Pellandini, Cristina, op. cit., nota 24, p. 158.

te Permanente de Arbitraje, de la Corte Internacional de Justicia, del Tribunal Internacional del Mar, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de los paneles para la solución de controversias dentro del sistema del Tratado de Libre Comercio para la América del Norte. Sin embargo, no sobra que en la escala constitucional se hiciera mención del reconocimiento de estas jurisdicciones, sobre todo por el efecto que las sentencias pueden acarrear en el ámbito interno. En el mismo orden de ideas, el tercer párrafo que se busca agregar en el texto constitucional alude a la fuerza obligatoria de las sentencias irrevocables de los tribunales internacionales al interior del país y señala que las autoridades administrativas y judiciales proveerán a su cumplimiento. México ha sido un país escrupuloso en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, incluidas las que han derivado de fallos de tribunales internacionales, como el laudo arbitral de 1934 por el que perdimos la Isla de la Pasión o Isla Clipperton a favor de Francia y que condujo a una reforma constitucional para excluir expresamente a ésta isla de nuestra soberanía y de nuestra Constitución Política. Asumido el compromiso jurídico que implica pertenecer a una instancia judicial internacional, el país ha cumplido con entera responsabilidad sus obligaciones, aunque la Ley de Tratados de 1992 contiene una perla digna de mención: señala que el gobierno no reconocerá ninguna resolución de los organismos de decisión de los mecanismos de solución de controversias cuando esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la nación.<sup>33</sup> La jurisdicción internacional es voluntaria, un Estado acude a ella con el propósito manifiesto de acatarla; por otro lado, sujetar el cumplimiento de un fallo o de una sentencia a la vaguedad convenenciera de “seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la nación” deja abiertas las puertas a una discrecionalidad caprichosa. En fin. Esta ocurrencia aboga claramente a favor del párrafo propuesto dentro del artículo 21 constitucional.

La propuesta de adición constitucional del Ejecutivo federal en comento se refiere de igual suerte a la obligación de cubrir las

<sup>33</sup> Artículo 9o.

compensaciones o reparaciones de carácter pecuniario que suelen incluir las sentencias de los tribunales internacionales cuando se ha provocado un daño material a un Estado. Aunque prevaleciera la determinación política de cumplir con una sentencia que impusiera el pago de una indemnización, conviene contar con un sustento constitucional para poder hacer efectivo el pago correspondiente en lo interno. Igualmente puede acontecer que un tribunal en materia de derechos humanos ordene la realización de una modificación legislativa, la excarcelación de una persona o la adopción de medidas precautorias con relación a una situación conflictiva, por lo que debe preverse la posibilidad normativa de hacer los ajustes correspondientes.

La segunda cuestión que cubre la iniciativa de reforma se refiere específicamente al caso de la Corte Penal Internacional, aun cuando no la menciona de modo explícito; conviene retomar la parte correspondiente: “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”.

Justo es aclarar que no es sencillo hallar el precepto adecuado para introducir semejantes adiciones, ya que nuestra Constitución es de 1917, y en lo que atañe a la materia internacional el dispositivo proviene de documentos tan antiguos como la Constitución de Cádiz de 1812.<sup>34</sup> Con ésta salvedad, opino que no me parece procedente incluir las adiciones en el artículo 21, tal como lo propone la iniciativa presidencial. El precepto de referencia se refiere a la imposición de las penas y a la competencia del Ministerio Público para la persecución de los delitos, cuestiones que ciertamente aborda el Estatuto de Roma, pero la creación de la Corte Penal y su aceptación por los países es una cuestión primordialmente jurisdiccional.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Méndez Silva, *op. cit.*, nota 28.

<sup>35</sup> El texto completo del artículo 21 constitucional señala: “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infrac-

Sin pretender que sea la mejor opción, porque estamos inmersos en una tarea de parches normativos, me inclino a pensar que la adición encontraría mejor acomodo en el artículo 13 constitucional, cuya redacción comienza así: “Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales”.<sup>36</sup> Esta garantía tendría como contrapartida en un segundo párrafo la determinación de una responsabilidad en el supuesto de los crímenes más graves de trascendencia internacional y la aceptación de una jurisdicción internacional específica. Y, en este sentido, a diferencia del proyecto del Ejecutivo federal que no hace explícita la materia precisa de la reforma, esto es, el juicio penal internacional por crímenes de genocidio, de lesa humanidad y de guerra, por seguridad jurídica y por técnica legislativa debería aludirse sin ambages a estos crímenes y al régimen del Estatuto de Roma. De éste modo, el instrumento cobraría rango constitucional y libraría las diversas discrepancias. En consecuencia, me parece procedente que se adicionara un segundo párrafo al artículo 13 con una redacción del tenor siguiente: “Tratándose de crímenes graves de trascendencia internacional, genocidio, de lesa humanidad y de guerra, se estará a lo que previene el Estatuto de la Corte Penal Internacional, debidamente ratificado por el Estado mexicano, en lo relativo a la investigación, proceso, garantías judiciales, sentencia y ejecución de la pena”. Encuentro preferible una redacción de este tipo, ya que el segundo párrafo propuesto por el Ejecutivo federal señala de manera abierta que en los casos del orden penal

ciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso”.

<sup>36</sup> El texto completo del artículo reza: “Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.

se dará cumplimiento a las resoluciones y sentencias de conformidad con lo dispuesto en el tratado respectivo. Es previsible, si no en el plazo inmediato, que se extienda la jurisdicción penal internacional, comenzando con la definición del crimen de agresión que se vislumbra para siete años después de la entrada en vigor del Estatuto de Roma, o bien la inclusión en su momento de nuevos tipos delictivos como el terrorismo y el narcotráfico. Mi preocupación es ésta: las eventuales regulaciones futuras podrían incluir cuestiones que contravinieran garantías individuales tal como están conceptuadas en la Constitución; por ello es pertinente particularizar los casos en los que se acepta un régimen de excepción. Un tratado o un acuerdo posterior que contemple un crimen distinto se celebraría a través del procedimiento normal, negociación del Ejecutivo y aprobación del Senado. Si se incluyeran, como es de esperarse, disposiciones que contravinieran el régimen de las garantías individuales, no se seguiría el procedimiento de reforma constitucional que prevé la participación del congreso y de las legislaturas de las entidades federativas. Por ello, en la reforma constitucional que ahora está en análisis, debería explicitarse el tipo delictivo y el instrumento internacional en cuestión, de otra suerte se estaría dando a futuro un cheque en blanco al Ejecutivo y al Senado para afectar disposiciones constitucionales. Ciertamente, el procedimiento podría convertirse en un fárrago, implicaría modificar la Constitución en las ocasiones en las que se ampliara el régimen internacional de justicia penal y México pretendiera sumarse a él, pero dado lo delicado de la materia es preferible la ponderación detenida.

En lo tocante al reconocimiento de la jurisdicción de los tribunales internacionales, mi colega Joaquín González Casanova opina que es mejor separarlo del reconocimiento de la aceptación de la competencia de la Corte Penal Internacional. Coincido con su señalamiento, y en éste sentido no encuentro objeción a los dos párrafos propuestos en la iniciativa del Ejecutivo federal (el primero y el tercero), y podrían ubicarse en el artículo 133 constitucional al final del texto actual. Obviamente, éste es un ejercicio

puesto en la mesa de las discusiones cuya intención es zanjar algunas de las inquietudes que han planteado distinguidos académicos.

#### IV. LA RATIFICACIÓN DEL ESTATUTO DE ROMA

Tal como se ha asentado, la ratificación del Estatuto de Roma demanda una conciliación con el ordenamiento interno. Una parte del problema es técnico jurídico, según se ha visto, pero parte principal es de decisión política. Si reinara el convencimiento de que deben combatirse enérgicamente los crímenes graves de trascendencia internacional y que los sistemas jurídicos internos deben ajustarse a las innovaciones normativas en ésta materia, los juristas y los legisladores encontrarían las mejores opciones técnicas para elaborar las reformas procedentes.

Toda vez que la iniciativa de reforma al artículo 21 constitucional no ha sido objeto de consideración formal por la cámara de origen, el Senado, para que se inicie el trámite de reforma constitucional, el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación, decidió enviar al Senado, con fecha 19 de agosto de 2002, el Estatuto de Roma para que considere la pertinencia de su aprobación, modificación o desaprobación.<sup>37</sup> El planteamiento inicial había sido correcto, primero promover la reforma constitucional para eliminar las contradicciones entre los planos normativos interno e internacional, pero merced al estancamiento que persiste en el Senado, el Ejecutivo federal decidió enviar el estatuto para que se considere conjuntamente con el estudio de la reforma constitucional. Ello parece que es una forma de salvar su responsabilidad en el proceso de aprobación interna, de ejercer una cierta presión, y de poner en conocimiento de los senadores el régimen completo que motiva la reforma constitucional, ya que la exposición de motivos de la iniciativa en comento realmente no contuvo ninguna explicación sobre el régimen de la corte. De to-

<sup>37</sup> Con “fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76, fracción I de nuestra carta magna, me permito remitir a ustedes un ejemplar de los mencionados documentos con el objeto de que la Cámara de Senadores, tenga a bien considerar el citado Estatuto durante su próximo periodo ordinario de sesiones”. Gaceta del Senado de la República, op. cit., nota 7.

das maneras es claro que no podrá pasarse a la aprobación del estatuto sin antes hacer la labor de adecuación constitucional.

Entre las objeciones que se escuchan en el Senado se encuentran argumentaciones con sustento técnico y otras que más parecen dictadas por el prejuicio. Con todo, la polémica y la definición de posiciones en el Poder Legislativo muestra una pluralidad política actuante que es preferible a la aprobación automática que se daba antes a los tratados, sin que mediara estudio responsable, la comprensión del tema o la más mínima discusión. La consideración del Estatuto de Roma merece el honor de una controversia ilustre y de buena fe. Sería deseable que en función del ideal que persigue el nuevo régimen se lograra un consenso entusiasta y luminoso que naciera del congreso y de las legislaturas de los Estados.

Presenciamos el embate de los enemigos de la corte. México, como aconteció con su adhesión a los dos pactos de Derechos Humanos de 1966, al Pacto de San José de 1969 y con la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, más tarde o más temprano terminará sumándose a éste régimen internacional. Ojalá sea lo más pronto posible.