

## **LA RESERVA DEL ESTADO MEXICANO AL ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL<sup>1</sup>**

### ***MEXICAN STATE RESERVATION TO THE ROME STATUE OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT***

**Laura Alicia CAMARILLO GOVEA<sup>2</sup>**  
**Samuel CABRERA GUTIÉRREZ<sup>3</sup>**

#### **RESUMEN.**

México forma parte de los Estados que han ratificado el Estatuto de Roma del cual nace la Corte Penal Internacional. Para que esto pudiera materializarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió una reforma en su artículo 21, en el cual se reconoce la jurisdicción de dicha Corte. En ese sentido, el análisis que aquí se realiza, gira en torno precisamente a la entrada en vigor del Estatuto de Roma en el sistema jurídico mexicano. El propósito versa sobre identificar los alcances que tiene dicha reforma constitucional de cara al Derecho Internacional Público y ante el propio Estatuto y si en su caso, la multireferida reforma se constituye *per se* cómo una reserva al Estatuto de Roma o bien debe ser leída como una expresión constitucional que al insertarse en la Carta Magna debe prevalecer.

#### **ABSTRACT**

Mexico is one of the States that have ratified the Rome Statute from which the International Criminal Court is born. In order to materialize that, the Political Constitution of the United Mexican States suffered an amendment in Article 21, which recognizes the jurisdiction of the Criminal Court. The object of this analysis is precisely the entry into force of the Rome Statute in the Mexican legal. The purpose is to identify the scope of this constitutional amendment with regard to Public International Law and the Statute itself, and if the multi-referenced amendment is *per se* a reservation to the Rome Statute or should be read as a Constitutional expression that must prevail in the constitution.

---

<sup>1</sup> Artículo recibido el 10-10-2016 y aprobado el 11-12-2016

<sup>2</sup> Doctora en Derecho *cum laude* por la Universidad de Castilla-La Mancha, actualmente profesora-investigadora de la Facultad de Derecho Tijuana de la Universidad Autónoma de Baja California, México.

<sup>3</sup> Ayudante docente de Derecho Internacional Público y estudiante de la Licenciatura en Derecho de la Facultad de Derecho Tijuana de la Universidad Autónoma de Baja California

**KEYWORDS:** Rome Statute, International Criminal Court, constitutional amendment, reservation.

**PALABRAS CLAVE:** Estatuto de Roma, Corte Penal Internacional, reforma constitucional, reserva.

**Sumario: I. Introducción. II. La participación del Estado Mexicano en las negociaciones de Roma. III. La firma del Estatuto por parte del Estado Mexicano. III.1. La jerarquía del Estatuto de Roma en el ámbito Constitucional Mexicano. IV. Propuesta inicial de reforma al artículo 21 constitucional. IV.1 Proyecto de las Comisiones Unidas del Senado, reforma constitucional y posterior ratificación del Estatuto de Roma. V. La “presunta reserva” en el artículo 21 Constitucional. V.1. Efectos de reserva en la aplicación del texto constitucional. V.2. La reforma contradice la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y el Estatuto de Roma. V.3. Consideraciones sobre el proyecto de ley reglamentaria. VI. Conclusiones.**

## **I. Introducción.**

El Estado mexicano a través de su representación diplomática participó activamente en los procesos de celebración del Estatuto de Roma (en adelante el Estatuto o ER) el cual le da vida a la Corte Penal Internacional (en adelante la Corte o CPI) y a pesar de haberse abstenido de votar en la adopción del ER que creaba la Corte en 1998, firmo el Estatuto dos años después, el 7 de septiembre de 2000 durante la Cumbre del Milenio. Varias fueron las consideraciones jurídicas y políticas que motivaron la abstinencia de firmar inicialmente el estatuto, pero prevaleció el ánimo de fomentar el crecimiento de una justicia penal internacional, en donde se enjuiciaría a aquellos que cometan los más atroces crímenes en el derecho internacional.

Para el año 2002, el ER alcanzó más de 60 ratificaciones, las necesarias para que este entrará en vigor y con él una Corte Penal Internacional de carácter permanente. Dentro del ordenamiento jurídico interno se iniciaron procesos legislativos tendientes a dar entrada al tratado más importante en materia de derecho penal del individuo hasta ahora existente, en particular una propuesta del Ejecutivo Federal en donde a través de una reforma al artículo 21 Constitucional se reconocería lisa y llanamente la jurisdicción de la Corte, sin embargo, esta propuesta inicial sufrió cambios sustanciales y ha quedado tal y como se encuentra a la fecha. A lo largo de este trabajo se analizará el papel del Estado Mexicano en torno a los procesos que conciernen al Estatuto de Roma y se abordará bajo los principios del Derecho Internacional Público y de las disposiciones del mismo Estatuto, los alcances que dicha reforma ha de tener para demostrar que el precepto constitucional en comento y una propuesta de ley derivada de este, constituyen una reserva encubierta hacia el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el cual expresamente no admite tal supuesto.

## II. La participación del Estado Mexicano en las negociaciones de Roma

El Estatuto se aprobó el 17 de julio de 1998, en la ciudad de Roma, Italia, durante la Conferencia Internacional de Plenipotenciarios, con 127 votos a favor, 21 abstenciones y 7 votos en contra, con él, se dio nacimiento a la Corte Penal Internacional cuya sede se encuentra en La Haya, Holanda.

Varias habían sido las experiencias que justificaban la necesidad de crear un tribunal penal internacional permanente, a saber, los Tribunales Militares Internacionales de Núremberg y Tokio, así como los Tribunales Penales Internacionales *ad hoc* para la Antigua Yugoslavia y Ruanda, a diferencia de estos últimos que fueron creados por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU o Naciones Unidas) la CPI tiene carácter permanente y no depende de la ONU.<sup>4</sup> Su competencia ha sido establecida desde el artículo primero, al decir que la Corte “Estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el presente Estatuto y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales.”<sup>5</sup>

Dicha naturaleza complementaria o subsidiaria de la CPI se ve reflejada en las cuestiones de admisibilidad contenidas en el artículo 17 del Estatuto en donde se establece que la Corte sólo adquiere competencia ante la inoperancia de las jurisdicciones penales nacionales, la cual puede configurarse cuando un Estado “incoa un procedimiento solo aparente, para sustraer a la persona interesada de la persecución penal; cuando se verifique una dilación procesal incompatible con una intención de persecución penal; o cuando el proceso no se sustancie de manera independiente o imparcial”<sup>6</sup> y únicamente respecto aquellos crímenes de los cuales puede conocer el tribunal (1. Crimen de Genocidio; 2. Los crímenes de lesa humanidad; 3. Los crímenes de guerra; 4. El crimen de agresión)<sup>7</sup>, cometidos en territorio de sus Estados Parte o por sus ciudadanos. También se resolverá la inadmisibilidad de un asunto cuando este en trámite un procedimiento nacional o este no sea lo suficientemente grave como para justificar la intervención de la Corte.<sup>8</sup>

Durante la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional<sup>9</sup> (llevada a cabo del 15 de junio

---

<sup>4</sup> Artículo 2.1 de la Resolución *ICC-ASP/3/Res.1*: Las Naciones Unidas reconocen a la Corte como institución judicial independiente de carácter permanente que, de conformidad con los artículos 1 a 4 del Estatuto, tiene personalidad jurídica internacional y la capacidad jurídica que sea necesaria para el desempeño de sus funciones y la realización de sus propósitos. Disponible en español en: [https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP3-Res-01-SPA.pdf](https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP3-Res-01-SPA.pdf)

<sup>5</sup> Artículo 1. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

<sup>6</sup> AMBOS, K. y GUERRERO, O.(Compiladores): *El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, 1ª reimpression, Editado por el Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, Colombia 2003, pág.112.

<sup>7</sup> Artículo 5 del Estatuto de Roma. Crímenes de la Competencia de la Corte.

<sup>8</sup> Artículo 17 del Estatuto de Roma. Cuestiones de Admisibilidad

<sup>9</sup> Acta final en español disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/241/88/PDF/N9824188.pdf?OpenElement>

al 17 de julio de 1998) la representación mexicana guardaba una postura que presumía estar a favor de la creación de la CPI, el entonces embajador Sergio González Gálvez, en la ciudad de Roma, declaró:

*“México apoya firmemente la creación de la Corte Penal Internacional, como un importante paso en el desarrollo del Derecho Penal Internacional, sin embargo, se requiere un Estatuto para este Tribunal que garantice su independencia frente a cualquier organismo internacional, gubernamental o no gubernamental, incluyendo el Consejo de Seguridad de la ONU”<sup>10</sup>*

Para la delegación mexicana los objetivos más importantes a los que se debía llegar en la Conferencia de Roma, versaban a grandes rasgos en:

1. Definir claramente los casos en los cuales la CPI puede actuar, dejando bien establecido que no se trata de sustituir los sistemas judiciales nacionales en vigor, sino de complementarlos para castigar a individuos responsables de los delitos internacionales.
2. En sentido estricto, la CPI debe tener competencia exclusivamente sobre individuos y nunca sobre Estados.
3. El financiamiento de la Corte debe efectuarse en forma independiente del presupuesto ordinario de la ONU y estar básicamente a cargo de los Estados parte del Estatuto
4. El llamado principio de complementariedad no puede basarse en el consentimiento de los Estados.<sup>11</sup>

En la votación final, México fue uno de los veintiún Estados que decidieron abstenerse. Entre las razones principales de dicha abstinencia nos explica González Gálvez se encuentran;

- a) El hecho de que se haya establecido una vinculación entre el Consejo de Seguridad de la ONU y la CPI.
- b) La no inclusión de las armas de destrucción masiva como crimen de guerra, en particular las armas nucleares.
- c) La ampliación a última hora de la competencia de la CPI en relación con otros crímenes internacionales en específico, tráfico ilegal de drogas y terrorismo.<sup>12</sup>

Por otra parte, la representación mexicana señaló la contrariedad de disposiciones del Estatuto creado en Roma que contravendrían la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante la Constitución o CPEUM), en específico, la Cosa juzgada o *non bis in ídem* (art.20); Improcedencia del cargo oficial (art.24); Imprescriptibilidad de los delitos (art.29); Funciones y atribuciones del fiscal con respecto a las investigaciones (art.54) y derechos del acusado (art.67). Iría más allá de los objetivos de este trabajo especificar de qué manera contravienen la CPEUM los anteriores

---

<sup>10</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, Boletín de prensa 254, México, 24 de junio de 1998. Citado en EDUARDO NAVARRETE, J (Coordinador), *La Reconstrucción de la Política Exterior de México: Principio, Ámbitos, Acciones*. México 2006 pág. 107.

<sup>11</sup> Sobre los objetivos de México en la Conferencia de Roma, puede consultarse: MARTÍNEZ MEJÍA, B. *La Corte Penal Internacional: un reto constitucional*. 1ª Edición. México, 2005, pp. 112 y 113.

<sup>12</sup> Sobre las razones de abstenerse de votar, puede consultarse: GONZÁLEZ GÁLVEZ, S. “La Corte Penal Internacional. Posibilidades y Problemas. *Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, Año 8, Núm. 47, México 2001, pp. 137-146

preceptos señalados<sup>13</sup>, sin embargo, se considera necesario mencionarlos a efecto de asentar que desde la creación del Estatuto han existido preceptos jurídicos en conflicto entre este y el texto constitucional mexicano.

A pesar de las abstenciones y los votos en contra de China, Estados Unidos, Irak, Israel, Libia, Qatar y Yemen, el Estatuto fue aprobado en su mayoría, dicha decisión “es la expresión de la acción colectiva de los Estados Parte en un tratado, dirigida a crear una institución que haga justicia colectiva respecto de determinados crímenes internacionales”<sup>14</sup>

### III. La firma del Estatuto de Roma por parte del Estado Mexicano

La firma del tratado se realizó por medio de la entonces embajadora de México en Argentina, Rosario Green, el 7 de septiembre del 2000, durante la denominada Cumbre o Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (llevada a cabo del 6 al 8 de septiembre del 2000) y en cuya resolución final, se exhortaba a los Estados a ratificar el ER:

Velar por que los Estados Partes apliquen los tratados sobre cuestiones tales como el control de armamentos y el desarme, el derecho internacional humanitario y el relativo a los derechos humanos, y pedir a todos los Estados que consideren la posibilidad de suscribir y ratificar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.<sup>15</sup>

La decisión de firmar el Estatuto recae en el hecho “de que los principios que sustentan esta iniciativa (la creación de la Corte), son convicciones esenciales de la Nación mexicana. Se basa también en el reconocimiento mexicano de la culminación del esfuerzo de la comunidad internacional para establecer una jurisdicción penal internacional que garantice la protección de los derechos humanos y la lucha contra la impunidad en el caso de las violaciones de lesa humanidad”<sup>16</sup>

De acuerdo con La Ley sobre Celebración de Tratados<sup>17</sup>, una firma *ad referendum* es “el acto mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar que su consentimiento en obligarse por un tratado requiere, para ser considerado como definitivo, de su posterior ratificación”<sup>18</sup>. Fue bajo esta figura que se firmó el Tratado de Roma, por lo que era necesaria su eventual ratificación para que este adquiriera total vigencia dentro del territorio mexicano. Por el hecho de que la canciller Green, lo haya

---

<sup>13</sup> Sobre esta cuestión, puede consultarse: CAÑIZ GARCÍA, N. “Constitucionalidad del Estatuto de Roma y realidad jurídico – política en México bajo la perspectiva de derecho comparado”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. III, México, 2003, pp. 107-132.

<sup>14</sup> BASSIOUNI, M, BROOMHALL B, y CANARGO, P. *La Corte Penal Internacional*, 2ª edición, Editorial Leyer, Bogotá, 2002, pp. 15-16.

<sup>15</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General, A/RES/55/2. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/55/2>

<sup>16</sup> Comunicado de prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores. (282:2000), Ciudad de México. Citado en GUTIÉRREZ JIMÉNEZ, E. “México ante la Corte Penal Internacional” *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 36, núm. 104, Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia, 2006, pág.21

<sup>17</sup> Ley Sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

<sup>18</sup> Artículo 2, párrafo 3 de la Ley Sobre la Celebración de Tratados.

firmado y de conformidad con el artículo 112.1 del ER.<sup>19</sup> México podría participar en las futuras asambleas de los Estados Partes, con carácter de observador.

Con el fin de explicar que el actual artículo 21, párrafo 8 de la CPEUM constituye en sus efectos una reserva al ER e inclusive antes de mencionarlo, consideramos necesario señalar cuál es la jerarquía que tienen los tratados internacionales en México, y a partir de ahí, explicar que los procesos legislativos internos tendientes a dar entrada al Estatuto de Roma al ordenamiento jurídico mexicano han caminado sobre una línea que intenta limitar la competencia de la Corte Penal.

### III.1. La jerarquía del Estatuto de Roma en el ámbito Constitucional

La naturaleza jerárquica de los tratados internacionales se encuentra en el artículo 133 Constitucional, el cual reza:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Del anterior párrafo se desprende que solo los tratados que no contradigan la Constitución serán Ley suprema. En este aspecto se ha manifestado la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la siguiente tesis:

**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.<sup>20</sup>

Lo anterior es pertinente toda vez que, desde la Conferencia de los Plenipotenciarios, la representación mexicana señaló que el Estatuto de Roma contiene ciertos principios de derecho procesal penal que son incompatibles con el régimen constitucional mexicano<sup>21</sup>, lo cual tuvo influencia directa en la decisión de abstenerse en la votación final y con ello nace un conflicto entre la CPEUM y el ER, situación a la que volveremos más adelante. Una experiencia latinoamericana respecto a la implementación

---

<sup>19</sup> Artículo 112, párrafo 1 del Estatuto de Roma: Se instituye una Asamblea de los Estados Partes en el presente Estatuto. Cada Estado Parte tendrá un representante en la Asamblea que podrá hacerse acompañar de suplentes y asesores. Otros Estados signatarios del Estatuto o del Acta Final podrán participar en la Asamblea a título de observadores.

<sup>20</sup> Tesis Aislada, Novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, Tesis P. LXXVLL/99, p. 46. Subrayado propio.

<sup>21</sup> Sobre este tema puede consultarse: MARTÍNEZ MEJÍA, B. *La Corte Penal Internacional: un reto constitucional*. 1ª Edición. México, 2005, pp. 117 a 147.

del ER, que explica esta doctrina de supremacía constitucional frente a los tratados internacionales lo constituye la sentencia del Tribunal Constitucional Chileno de 2002<sup>22</sup>, el cual declaró inconstitucional el Estatuto de Roma de la CPI y en donde los diputados manifestaron su postura de que si el Estado de Chile, deseaba ser parte del Estatuto, debía reformar su Constitución en aras de armonizar ambos cuerpos jurídicos:

Los tratados deben someterse a la Constitución Política no solo en cuanto al procedimiento de aprobación y ratificación, sino que también en los que dice la relación con su contenido. Si alguno de sus preceptos es contrario a la Carta Fundamental, antes de su aprobación, debe procederse a la modificación de esta última.<sup>23</sup>

La sentencia en comento concluyó que:

Si dicho tratado (el Estatuto de Roma) contiene normas contrarias, solo podrá válidamente incorporarse al ordenamiento jurídico interno, previa reforma constitucional.<sup>24</sup>

En ese orden de ideas, quien fuera juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sergio García Ramírez y refiriéndose al caso de México, señala que “lo que corresponde no es precisar si existe o no contradicción con el texto constitucional, la hay obviamente, sino la forma en que esa contradicción debiera resolverse. Sabemos, fuera de dudas, que debemos atenernos al mandamiento constitucional. Pero también sabemos que el *dictum* constitucional puede modificarse y se ha modificado en varias ocasiones, lo que verdaderamente importa es precisar, a través de una profunda reflexión y un laborioso consenso, cual es la solución preferible.”<sup>25</sup>

La situación entonces era clara, había que realizar una reforma Constitucional en la que se diera entrada al Estatuto dentro del sistema jurídico mexicano vigente, ya que el Estatuto no impone a los Estados una obligación específica en materia de implementación, sino que esto resulta conveniente a los fines de operativizar sus disposiciones.<sup>26</sup> Por lo tanto cada uno de ellos “deberá evaluar su sistema jurídico interno y adoptar las medidas necesarias, que pueden variar en cada jurisdicción”<sup>27</sup> siendo que el Estado Mexicano optó por reformar la CPEUM para dar entrada al Estatuto de Roma de la CPI.

---

<sup>22</sup> Sobre un estudio de dicha sentencia puede consultarse: NOGUEIRA ALCALÁ, H. “Consideraciones sobre el fallo del tribunal constitucional respecto del tratado de Roma que establece la Corte Penal Internacional” *Ius et Praxis*, vol. 8, núm. 1, Universidad de Talca, Chile, 2002, pp. 563 - 581.

<sup>23</sup> Sentencia con rubro: “Rol nº 346 Requerimiento formulado por diversos diputados con el objeto de que el tribunal declare la inconstitucionalidad del estatuto de roma de la corte penal internacional, adoptado en dicha ciudad el 17 de julio de 1998, de acuerdo al artículo 82, nº2, de la constitución política de la república.” pág. 3

<sup>24</sup> Considerando 74 de la Sentencia.

<sup>25</sup> GARCÍA RAMÍREZ, S, “México ante el Estatuto de Roma” *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. III, México, 2003, pp. 133-173.

<sup>26</sup> En esa línea de argumento, puede consultarse: AMBOS, K. *La Corte Penal Internacional*; Editorial Rubinzal - Culzoni, Buenos Aires, 2007, pág. 339.

<sup>27</sup> LABORÍAS, A. “Implementación en la Argentina del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional” *Lecciones y ensayos*, núm. 8. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2010, pág. 48.

#### IV. Propuesta inicial de reforma al Artículo 21 Constitucional

El 10 de diciembre de 2001, el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quesada, envió una propuesta inicial al Senado cuyo objetivo sería “establecer las bases constitucionales necesarias para garantizar la cooperación efectiva entre el Estado Mexicano y tribunales internacionales, así como el cumplimiento de sus resoluciones y sentencias”<sup>28</sup> El entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda Gutman en una conferencia llevada a cabo el 6 de diciembre de 2001 y refiriéndose a dicha propuesta, se dirigió al Senado de la República en los siguientes términos:

*“La aprobación de la reforma Constitucional y la posterior ratificación del Estatuto de Roma, permitirán a nuestro país participar de manera activa en la definición de este nuevo esquema. Mediante la ratificación México demostrara su compromiso con valores de justicia universales y enviará una clara advertencia a quienes, en el futuro, pretendan cometer tales crímenes. Estoy seguro que, en sus deliberaciones, nuestros legisladores tendrán presentes estos valores, así como la distinguida tradición de México, en la codificación del derecho internacional, del cual el Estatuto de Roma es un ejemplo emblemático”<sup>29</sup>*

La propuesta inicial que daría entrada a la CPI, versaba de la siguiente manera:

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<sup>30</sup>.

Los argumentos del Poder Ejecutivo Federal para proponer esta iniciativa, plasmados en la exposición de motivos, fueron:

---

<sup>28</sup> MEDELLÍN URQUIAGA, X. “La incorporación de la Corte Penal Internacional al orden constitucional mexicano: Artículos 21 y 13 Constitucionales” *Derechos Humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*. 1ª edición. UNAM, México, 2013, pág. 1620.

<sup>29</sup> Conferencia de Prensa del Canciller Castañeda Gutman. Citada en GUTIÉRREZ JIMÉNEZ, E. “México ante la Corte Penal Internacional” *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Vol.36, núm. 104, Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia, 2006. pp. 13-46

<sup>30</sup> Análisis de la minuta de la Cámara de Senadores y del dictamen de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto que reforma el artículo 21 de la CPEUM, referente a la CPI, pág.3, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sia/coord/pdf/coord-iss-04-05.pdf>

- Conciliar el orden normativo interno con el Derecho Internacional.
- Adecuar el Derecho interno no sólo en el sentido de que México reconozca la competencia de los tribunales internacionales, sino también con el propósito de garantizar el cumplimiento de sus resoluciones y sentencias.
- Establecer una jurisdicción penal internacional que garantice la protección de los derechos humanos y la lucha contra la impunidad en el caso de las violaciones de lesa humanidad, por lo que México suscribió el Estatuto de Roma.
- Realizar una reforma constitucional para asegurar la plena aplicación de algunos instrumentos internacionales y la posibilidad de ratificar otros.
- Constituir con la ratificación del Estatuto una muestra clara de apoyo a la vigencia del Derecho Internacional y de rechazo absoluto a los graves crímenes que son competencia de la Corte Penal Internacional.<sup>31</sup>

Una lectura importante que se realiza de la propuesta inicial, es que no se hace referencia expresa de la CPI, por lo que en el primer párrafo se estaría hablando de otros Tribunales Internacionales, como la Corte Internacional de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuyas competencias ya se encuentran reconocidas por la República Mexicana desde 1947 y 1998 respectivamente).

El segundo párrafo hace referencia expresamente a los casos de orden penal, en donde el Gobierno Mexicano, cooperaría en los procedimientos tanto de investigación como de persecución, destacándose que las sentencias de los tribunales internacionales serían reconocidas y aplicadas por el Estado Mexicano.

El último párrafo garantizaría el cumplimiento de dichas sentencias en todos los ámbitos de aplicación, por parte de las autoridades nacionales.

La iniciativa mencionada se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Relaciones Exteriores, Organismo Internacionales, Justicia, Derechos Humanos y de Estudios Legislativos del Senado de la Cámara de Senadores (en adelante Comisiones Unidas del Senado o las Comisiones) que “No consideraron adecuado por el momento establecer la jurisdicción respecto de una generalidad de tribunales internacionales aceptados en tratados presentes o futuros, como sugiere la propuesta del Ejecutivo, ni tampoco un sometimiento genérico, incondicional y permanente”<sup>32</sup> por lo que decidieron acotar la propuesta presentada a una expresión que resulta difícil de comprender e interpretar, como lo veremos a continuación.

#### **IV.1. Proyecto de las Comisiones Unidas del Senado, reforma constitucional y posterior ratificación del Estatuto de Roma.**

Según se desprende del análisis de la minuta, las Comisiones Unidas del Senado estudiaron la manera en que algunos estados como Alemania, Bélgica y Francia habían dado entrada al Estatuto y trataron de asemejar el texto a lo realizado por el parlamento de la República Francesa que a través de una cláusula general, contenida en su artículo 53.2 Constitucional reconoce la jurisdicción de la CPI, bajo los siguientes términos:

---

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pág.4.

La República podrá reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional de acuerdo con las condiciones previstas por el tratado firmado el 18 de julio de 1998.<sup>33</sup>

Bajo nuestro criterio, es la propuesta inicial del Ejecutivo del 2001, la que más se asemeja al texto francés y no la diseñada por las Comisiones y que actualmente se lee:

El Ejecutivo Federal podrá con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Las Comisiones Unidas justificaron esta reforma principalmente con las siguientes ideas:

Estas comisiones proponen adicionar con un quinto párrafo el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los demás en su orden para que el Senado, garante de la política exterior, autorice el ejercicio de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en el ámbito de su competencia. Esta aprobación se otorgará atendiendo a las circunstancias de cada asunto en particular, con el fin de asegurar que cualquier solicitud de cooperación que se formule, sea analizada desde la perspectiva del respeto a la primacía de la jurisdicción nacional, las disposiciones del artículo 17 constitucional y la legislación aplicable.<sup>34</sup>

Sería poco práctico mencionar todas las consideraciones de los Senadores frente a esta propuesta, sin embargo, se considera pertinente señalar aquellas que destaquen por su importancia en el presente trabajo. En ese sentido el Senador Jesús Ortega Martínez manifestó su desacuerdo con la propuesta de las Comisiones Unidas:

Si no aprobamos plenamente la jurisdicción de la Corte, entonces no estamos siendo congruentes con las virtudes que le reconocemos a la propia Corte. Es necesaria la Corte para ampliar las garantías de respeto a los derechos humanos. Planteamos una reforma Constitucional para que México sea parte de la Corte Penal Internacional, para que el Senado pueda ratificar el Estatuto de Roma, pero la reforma constitucional que queremos hacer no acepta plenamente la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.<sup>35</sup>

Por otro lado, el Senador Diego Fernández de Cevallos, en contra de la anterior postura defiende la propuesta de las Comisiones Unidas del Senado, bajo los siguientes términos:

Lo que está proponiendo el dictamen es abrir una puerta para que, encasado, sea el gobierno de México, el titular del Ejecutivo, el que pueda optar por un sometimiento o una autorización o una aquiescencia a una jurisdicción,

---

<sup>33</sup> Traducido del Francés: Article 53-2 “La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998.”

<sup>34</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales; de Justicia; de Derechos Humanos, y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto que reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la Corte Penal Internacional.

Disponible

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM\\_161\\_DOF\\_20jun05.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_161_DOF_20jun05.pdf)

en:

<sup>35</sup> *Ibidem*.

siempre y cuando cuente con la autorización previa, caso por caso, del Senado de la República. Estamos abriendo una posibilidad para un futuro que, del desempeño de la misma Corte, nos habrá de decir en México si vamos o no al caso concreto de autorizar, aceptar el procedimiento y la requisitoria.<sup>36</sup>

La mayoría de las consideraciones de los legisladores defendían esta nueva reforma argumentando que entregar total competencia a la CPI, sería entregar parte de la soberanía nacional. El debate en la Cámara de Senadores culminó el 15 de diciembre de 2002 en favor de esta última línea de ideas con 93 votos a favor y 10 en contra. Fue remitida a la Cámara de Diputados es su función de revisora. La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio del 2005, lo cual motivo a que el Ejecutivo Federal enviará el 21 de octubre de ese mismo año el instrumento de ratificación del Estatuto de Roma para que fuera publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 2005 y por último entrara en vigor para el Estado Mexicano el 1 de enero de 2006, bajo los términos ya mencionados y que volvemos a reproducir:

**El Ejecutivo Federal podrá con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.**<sup>37</sup>

#### **V. La “presunta reserva” al artículo 21 párrafo octavo de la Constitución**

De conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados<sup>38</sup>(en adelante Convención de Viena o Convención de 1969) una reserva es “una declaración unilateral, cualquiera que sea 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”<sup>39</sup>

La Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas ha encontrado la necesidad de establecer una definición de reserva, ya que los Estados en la práctica de celebración de tratados, suelen hacer declaraciones unilaterales o declaraciones interpretativas que en determinado momento pueden llegar a configurar los efectos de una reserva:

La definición de reserva se hace necesaria porque los Estados, al firmar, ratificar, aceptar, aprobar un tratado o adherirse a él suelen formular declaraciones acerca de cómo entienden algunos asuntos o sobre su interpretación de determinadas disposiciones. Tal declaración puede ser una mera aclaración de la actitud del Estado o puede ser equivalente a una reserva, según modifique o no la aplicación de las cláusulas del tratado ya aprobado o la excluya.<sup>40</sup>

Para dar una mayor claridad de lo que comprende la figura de una reserva, mencionamos como ejemplo la hecha por el Estado Mexicano hacia la Convención

---

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Artículo 21, párrafo octavo de la CPEUM. El subrayado es propio.

<sup>38</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1975.

<sup>39</sup> Artículo 2, Convención de Viena de 1969.

<sup>40</sup> Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 63 periodo de sesiones. Nueva York 2011. A/66/10/Add.1 pág. 43. Disponible en: <http://legal.un.org/ilc/reports/2011/spanish/addendum.pdf>

Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares<sup>41</sup> la cual versa:

El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos hace reserva expresa respecto del párrafo 4 del artículo 22 de esta Convención, exclusivamente por lo que se refiere a la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 125 de la Ley General de Población.<sup>42</sup>

En esta reserva se pueden apreciar los elementos descritos en la Convención de Viena de 1969, ya que excluye la aplicación de ciertas disposiciones del tratado. Con estas consideraciones introductorias sobre la figura en comento, procederemos al análisis de las razones de por qué consideramos que el artículo 21, párrafo octavo constitucional constituye una reserva.

### V.1. Efectos de reserva en la aplicación del texto constitucional

Tradicionalmente se han distinguido a través de la práctica, reservas de exclusión y modificación. Con las primeras se pretende descartar la aplicación de cláusulas determinadas de un tratado, de alguno de sus párrafos o apartados (como se mencionó con anterioridad en la reserva mexicana hacia la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares) mientras que las reservas de modificación aspiran, no a excluir, sino a reducir o limitar los efectos jurídicos de disposiciones determinadas de un tratado<sup>43</sup>, es en este sentido en que consideramos que la multicitada reforma al artículo 21 de la Constitución configura una reserva, ya que en el caso en que la CPI pueda conocer de hechos ocurridos en México o cometidos por uno de sus nacionales de conformidad con los artículos 12<sup>44</sup> y 13<sup>45</sup> del

---

<sup>41</sup> Adoptada en Nueva York el 18 de diciembre de 1990 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 1999.

<sup>42</sup> Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Ratificada por México el 8 de marzo de 1999. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D21.pdf>

<sup>43</sup> Para más sobre el tema, consúltese: REMIRO BROTONS, A. et al. *Derecho Internacional*. Mc Graw Hill, Madrid, 1997, pp. 259 y 260

<sup>44</sup> Artículo 12 del ER. Condiciones previas para el ejercicio de la competencia:

1. El Estado que pase a ser Parte en el presente Estatuto acepta por ello la competencia de la Corte respecto de los crímenes a que se refiere el artículo 5.

2. En el caso de los apartados a) o c) del artículo 13, la Corte podrá ejercer su competencia si uno o varios de los Estados siguientes son Partes en el presente Estatuto o han aceptado la competencia de la Corte de conformidad con el párrafo 3:

a) El Estado en cuyo territorio haya tenido lugar la conducta de que se trate, o si el crimen se hubiere cometido a bordo de un buque o de una aeronave, el Estado de matrícula del buque o la aeronave;

b) El Estado del que sea nacional el acusado del crimen.

3. Si la aceptación de un Estado que no sea Parte en el presente Estatuto fuere necesaria de conformidad con el párrafo 2, dicho Estado podrá, mediante declaración depositada en poder del Secretario, consentir en que la Corte ejerza su competencia respecto del crimen de que se trate. El Estado aceptante cooperará con la Corte sin demora ni excepción de conformidad con la Parte IX.

<sup>45</sup> Artículo 13 del ER. Ejercicio de la competencia: La Corte podrá ejercer su competencia respecto de cualquiera de los crímenes a que se refiere el artículo 5 de conformidad con las disposiciones del presente Estatuto si:

a) Un Estado Parte remite al Fiscal, de conformidad con el artículo 14, una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes;

b) El Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remite al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes; o

Estatuto de Roma, se estaría limitando lo dispuesto en dichos artículos, ya que el Senado atendería en contra de la competencia de la Corte al formar un candado político y administrativo que se forma con la expresión “con la aprobación del Senado en cada caso” , y de tal manera modificaría completamente lo dispuesto por el tratado.

Es oportuno mencionar las facultades del Senado Mexicano tratándose de política exterior:

Analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la república y el secretario del despacho correspondiente rindan al congreso, además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo de la unión.<sup>46</sup>

Bajo nuestra perspectiva, la facultad para decidir si la CPI pueda conocer de un determinado caso, es extralimitar la función tanto del Senado como del Ejecutivo, por lo que esta facultad (de ambos), consideramos, constituye una reserva encubierta, debido a que modifica el alcance de la competencia de la Corte. En ese mismo sentido se manifestó durante su participación el Diputado Francisco Amadeo Espinosa Ramos:

*Estimamos que el contenido del dictamen en sí mismo constituye una reserva a las disposiciones del Tratado de Roma ya que considera que el Ejecutivo federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Esto significa que no se admiten de manera lisa y llana, las disposiciones del Tratado de Roma, sino que casuísticamente el Ejecutivo federal y el Senado de la República determinarán, termino señor Presidente, a quién ponen a disposición de la Corte Penal y a quién no.<sup>47</sup>*

## **V.2. La reforma contradice la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y el Estatuto de Roma**

Primeramente, nos referiremos a lo dispuesto en los incisos a) y c) del artículo 19 del tratado de Viena, el cual permite que un Estado formule una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos:

- a) Que la reserva este prohibida por el tratado.
- b) Que la reserva sea incompatible con el objeto y fin del tratado.

Antes de entrar a aclarar estos dos puntos, estimamos necesario señalar que si bien el texto Constitucional no hace alusión al término reserva en ningún momento, se ha observado que la denominación no es lo relevante, si lo es, en cambio, el efecto de modificar o excluir los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado, restringiendo

---

c) El Fiscal ha iniciado una investigación respecto de un crimen de ese tipo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15

<sup>46</sup> Artículo 76 párrafo 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>47</sup> Participación del Diputado Francisco Amadeo Espinosa Ramos en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia y Derechos Humanos, con proyecto de decreto que adiciona un párrafo quinto al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 4. Disponible en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM\\_161\\_DOJ\\_20jun05.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_161_DOJ_20jun05.pdf)

el reservante sus propias obligaciones<sup>48</sup>, en esa misma línea de argumentación se ha manifestado Podestá y Costa Ruda al señalar que con independencia de la denominación que el artículo 2.1 inciso d) de la Convención de Viena de 1969 da al término de reserva, lo realmente importante son sus efectos jurídicos.<sup>49</sup> Hemos de recordar que los Estados suelen acogerse a cláusulas facultativas<sup>50</sup> que modifican o reducen temporalmente sus obligaciones internacionales y también los Estados en la práctica suelen establecer declaraciones interpretativas.<sup>51</sup> Consideramos que la facultad otorgada al Senado en el texto Constitucional no se configura como ninguno de los supuestos mencionados, sin embargo, sí consideramos que tiene efectos semejantes a una declaración unilateral bajo los términos establecidos por la Comisión de Derecho Internacional:

Una declaración unilateral formulada por un Estado o por una organización internacional en el momento en que ese Estado o esa organización manifiesta su consentimiento en obligarse por un tratado, por la que ese Estado o esa organización se propone cumplir una obligación en virtud del tratado de una manera diferente pero que el autor de la declaración considera equivalente a la impuesta por el tratado, constituye una reserva.<sup>52</sup>

Sobre la base de las ideas expuestas, estimamos que el Estado Mexicano, en su afán de proteger la soberanía nacional ha provocado un conflicto entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno, lo cual en un momento dado puede constituir la violación de una obligación internacional, debido a que la declaración (entiéndase el párrafo 8vo del artículo 21 Constitucional) no se inserta en un acto establecido para presentar una reserva (firma, ratificación, aceptación o aprobación) sino en la misma ley suprema del país, la cual no deben contravenir los tratados internacionales (como se explicó en el epígrafe correspondiente) llegado el caso en el que el Senado o el Ejecutivo decidan no aceptar la competencia de la CPI y se estaría contraviniendo el principio de *pacta sunt servanda*<sup>53</sup> del cual se ha dicho que “es probablemente la regla consuetudinaria más antigua y la que se afirma con más frecuencia”<sup>54</sup> y a la vez dichas consideraciones

---

<sup>48</sup> En ese sentido puede consultarse: MARIÑO MENÉNDEZ, F. *Derecho Internacional Público (Parte General)*, Editorial Trotta, Valladolid, 1999, pág. 280.

<sup>49</sup> En ese análisis se puede consultar: PODESTA COSTA L, y RUDA, J. *Derecho Internacional Público, Tomo II*, Tipográfica Editora Argentina S.A. Buenos Aires, 1985, pág.47.

<sup>50</sup> Ejemplo de esta es la contenida en el artículo 124 del ER, Disposición de transición: No obstante lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 del artículo 12, un Estado, al hacerse parte en el presente Estatuto, podrá declarar que, durante un período de siete años contados a partir de la fecha en que el Estatuto entre en vigor a su respecto, no aceptará la competencia de la Corte sobre la categoría de crímenes a que se hace referencia en el artículo 8 cuando se denuncie la comisión de uno de esos crímenes por sus nacionales o en su territorio. La declaración formulada de conformidad con el presente artículo podrá ser retirada en cualquier momento. Lo dispuesto en el presente artículo será reconsiderado en la Conferencia de Revisión que se convoque de conformidad con el párrafo 1 del artículo 123.

<sup>51</sup> Ejemplo la hecha por México en los siguientes términos: Al ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos reafirma su voluntad política de lograr la protección internacional de los derechos de todos los trabajadores migratorios, de acuerdo con lo dispuesto por este instrumento internacional. Todas las disposiciones de esta Convención se aplicarán de conformidad con su legislación nacional.

<sup>52</sup> Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 63 periodo de sesiones. Nueva York 2011. A/66/10/Add.1 pág. 47. Disponible en: <http://legal.un.org/ilc/reports/2011/spanish/addendum.pdf>

<sup>53</sup> Artículo 26 Convención de Viena de 1969: Todo tratado entre en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

<sup>54</sup> SORENSEN, M. *Manual de Derecho Internacional Público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pág. 159

encontrarían su fundamento en el derecho interno, lo cual está prohibido por la Convención de Viena en su artículo 27, que señala que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.”

Llama nuestra atención que esta reforma ha sido considerada por las mismas Comisiones Unidas como un “requisito de procedencia interna” el cual nace también por cuestiones meramente políticas que se reflejan en la postura de los partidos integrantes de la Cámara. A pesar del conocimiento de que el ER no admite reservas, las Comisiones Unidas han elaborado el párrafo octavo en términos confusos que justifican de la siguiente manera:

Es claro que este requisito de procedencia interna no podrá ser invocado como justificación para incumplir las obligaciones internacionales contraídas por virtud del Estatuto de Roma, conforme lo dispone el derecho internacional, una vez que este último entre en vigor para México. Estas Comisiones Unidas tienen plena conciencia de que el Estatuto no admite reservas.<sup>55</sup>

En lo que respecta al inciso a) inicialmente señalado, el Estatuto de Roma, claramente en su artículo 120 no admite reserva alguna, por lo que, con base en las consideraciones previamente señaladas, podríamos manifestar que también se está incumpliendo con el ER. Mientras que la reforma constitucional contraviene el inciso c), porque el Senado en el proceso de autorizar al Ejecutivo quién decidirá si la CPI ejerce su competencia y en el supuesto de que lo negara, violaría el Estatuto de Roma en cuanto a su objeto y fin de juzgar a aquellas personas que comentan los crímenes más graves en el derecho internacional.

### **V.3. Consideraciones sobre el Proyecto de Ley Reglamentaria**

La Asamblea de los Estados Parte ha fomentado en varias ocasiones la universalidad y la plena aplicación del Estatuto de Roma<sup>56</sup>, el Ejecutivo Federal, con estas encomiendas, presentó el 29 de noviembre de 2006, ante la cámara de Senadores, un proyecto de ley cuyo objeto es regular la cooperación del Estado mexicano con la CPI en la investigación y enjuiciamiento de los delitos de su competencia<sup>57</sup>. Si bien se trata de un proyecto de ley que tiene 10 años en la Cámara para su discusión y por lo tanto aún no es ley aplicable, vale la pena señalar someramente las disposiciones encontradas en él, que, de ser aprobadas, tendrían de igual manera que el texto constitucional, los efectos de una reserva:

Artículo 11, párrafo 2: La Cámara de Senadores, para la debida sustanciación de la solicitud de referencia, por conducto de la Junta de Coordinación Política, como órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las

---

<sup>55</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas con proyecto de decreto que adiciona un párrafo quinto al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Disponible

en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM\\_161\\_DOJ\\_20jun05.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_161_DOJ_20jun05.pdf)

<sup>56</sup> En ese sentido puede consultarse la *Resolución ICC-ASP/5 Res.3* Fortalecimiento de la Corte Penal Internacional y de la Asamblea de los Estados Partes.

Disponible en: [https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP5-Res-03-SPA.pdf](https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP5-Res-03-SPA.pdf)

<sup>57</sup> Proyecto de decreto que expide la Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 21 de la CPEUM y adiciona la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Disponible: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/02/asun\\_2626652\\_20100202\\_1265135172.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/02/asun_2626652_20100202_1265135172.pdf)

facultades que la Constitución le asigna, determinará precisamente, mediante un acuerdo, el procedimiento parlamentario que habrá de instruirse para resolver sobre la procedencia o improcedencia de la Corte. Para ello, su Mesa Directiva deberá convocar a la celebración de una sesión ordinaria exclusiva para la deliberación del asunto.

A nuestro parecer todo este contenido robustece el “candado” hacia la competencia de la CPI. El establecer en una ley reglamentaria, la determinación de la etapa procesal en la que se deberá otorgar la aprobación por parte del Senado hacia la decisión del Ejecutivo respecto a la competencia de la CPI, no hace otra cosa que confirmar esa confrontación entre el Derecho Internacional y el Interno ya señalados. Consideramos un ejemplo adecuado de legislación interna tendiente a dar entrada al Estatuto de Roma, lo realizado por la República Argentina en su Ley 26.200. sobre la Implementación del Estatuto de Roma, ya que no otorga a ningún poder representativo interno la facultad de admitir o no la competencia de la CPI, sino que armoniza la cooperación entre autoridades domésticas y la Corte:

Artículo 1: La presente ley tiene como objeto implementar las disposiciones del Estatuto de Roma suscripto el 17 de julio de 1998, aprobado por la Ley 25.390 y ratificado el 16 de enero de 2001, y regular las relaciones de cooperación entre el Estado Argentino y la Corte Penal Internacional en el ejercicio de las funciones encomendadas a este organismo por el citado instrumento y su normativa complementaria, mediante la atribución de competencia a los órganos estatales y el establecimiento de procedimientos internos adecuados, en lo no previsto en el Estatuto de Roma y sus normas complementarias, en particular las Reglas de Procedimiento y Prueba.

Si se llegase aprobar y publicar en el Diario Oficial de la Federación el proyecto de ley, habrá que seguir de cerca los procedimientos tendientes a dar entrada a la CPI o por lo menos aclarar lo confuso que sería la aplicación del mismo puesto que existen actualmente peticiones de Organismos No Gubernamentales, hacia la fiscalía de la CPI, para que active su competencia por los actos de violencia que han ocurrido en el territorio mexicano en los más recientes años<sup>58</sup> y aunque se vea remota la posibilidad de que la CPI conozca de violaciones sistemáticas en el territorio mexicano, eso no justifica que el derecho interno no armonice su contenido con los tratados internacionales (en particular el Estatuto de Roma y la Convención de Viena de 1969) que el Estado Mexicano ha celebrado y ratificado en pleno uso de su soberanía.

## VI. Conclusiones

El establecimiento de un tribunal con las características de la CPI, constituyó un gran avance en la búsqueda de justicia por hechos que significaron en determinado momento histórico, perpetraciones masivas de crímenes, los cuales acarrearón lógicamente violaciones a gran escala de derechos humanos. Esta es la esencia inicial del Estatuto de Roma que parecen haber olvidado o evitado los legisladores mexicanos, quienes anteponiendo un difuso concepto de soberanía han condicionado la competencia de la CPI en el país. Dicha limitación como hemos mencionado a lo largo del trabajo, se

---

<sup>58</sup> Sobre este tema puede consultarse el Informe de Open Society Justice Initiative; Atrocidades Innegables. Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad en México. 2016. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf>

estableció en el texto constitucional y cuya aplicación constituiría los efectos de una reserva de acuerdo con los principios del Derecho Internacional Público. El verdadero uso de la soberanía por parte del Estado Mexicano debe manifestarse con la armonización del Derecho Interno con los tratados mencionados, para fortalecer el cuerpo jurídico mexicano, mejorar la desgastada imagen del país en la comunidad internacional y sobre todo que las víctimas de crímenes internacionales, cuenten con la justicia complementaria que otorga un tribunal internacional.

## Bibliografía

- AMBOS, K. *La Corte Penal Internacional*; Editorial Rubinzal - Culzoni, Buenos Aires, 2007.
- AMBOS, K. y GUERRERO, O.(Compiladores): *El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, 1ª reimpresión, Editado por el Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, Colombia 2003.
- BASSIOUNI, M, BROOMHALL B, y CANARGO, P. *La Corte Penal Internacional*, 2ª edición, Editorial Leyer, Bogotá, 2002.
- CAÑIZ GARCÍA, N. “Constitucionalidad del Estatuto de Roma y realidad jurídico – política en México bajo la perspectiva de derecho comparado”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. III, México, 2003.
- EDUARDO NAVARRETE, J (Coordinador), *La Reconstrucción de la Política Exterior de México: Principios, Ámbitos, Acciones*. México, 2006.
- GARCÍA RAMIREZ, S, “México ante el Estatuto de Roma” *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. III, México, 2003.
- GONZÁLEZ GÁLVEZ, S. “La Corte Penal Internacional. Posibilidades y Problemas. *Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, Año 8, Núm. 47, México 2001.
- GUTIÉRREZ JIMÉNEZ, E. “México ante la Corte Penal Internacional” *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 36, núm. 104, Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia, 2006.
- LABORÍAS, A. “Implementación en la Argentina del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional” *Lecciones y ensayos*, núm. 8. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2010.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F. *Derecho Internacional Público (Parte General)*, Editorial Trotta, Valladolid, 1999.
- MARTÍNEZ MEJÍA, B. *La Corte Penal Internacional: un reto constitucional*. 1ª Edición. México, 2005.
- MEDELLÍN URQUIAGA, X. “La incorporación de la Corte Penal Internacional al orden constitucional mexicano: Artículos 21 y 13 Constitucionales” *Derechos Humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*. 1ª edición. UNAM, México, 2013.
- NOGUEIRA ALCALÁ, H. “Consideraciones sobre el fallo del tribunal constitucional respecto del tratado de Roma que establece la Corte Penal Internacional” *Ius et Praxis*, vol. 8, núm. 1, Universidad de Talca, Chile, 2002.
- PODESTA COSTA L, y RUDA, J. *Derecho Internacional Público, Tomo II*, Tipográfica Editora Argentina S.A. Buenos Aires, 1985.

- REMIRO BROTONS, A. et al. *Derecho Internacional*. Mc Graw Hill, Madrid, 1997.
- SORENSEN, M. *Manual de Derecho Internacional Público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

### Documentos legales

- Constitución de la República Francesa.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.
- Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.
- Ley 26.200 de Implementación del Estatuto de Roma.
- Ley sobre la celebración de tratados.
- Proyecto de decreto que expide la Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 21 de la CPEUM.

### Documentos en línea

- Análisis de la minuta de la Cámara de Senadores y del dictamen de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto que reforma el artículo 21 de la CPEUM, referente a la CPI. (Última consulta el 15 de octubre 2016). <http://www.diputados.gob.mx/sia/coord/pdf/coord-iss-04-05.pdf>
- Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios para el Establecimiento de una Corte Penal Internacional. (Última consulta el 3 de noviembre de 2016). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/241/88/PDF/N9824188.pdf?OpenElement>
- Declaración del Milenio aprobada por la Asamblea General. (Última consulta el 22 de septiembre de 2016) <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/55/2>
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales; de Justicia; de Derechos Humanos, y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto que reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Consultado por última vez el 18 de noviembre de 2016). [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM\\_161\\_DOF\\_20jun05.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_161_DOF_20jun05.pdf)
- Fortalecimiento de la Corte Penal Internacional y de la Asamblea de los Estados Partes. (Última consulta el 2 de diciembre de 2016) [https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP5-Res-03-SPA.pdf](https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP5-Res-03-SPA.pdf)
- Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 63 periodo de sesiones. Nueva York 2011. (Última consulta el 24 de octubre de 2016) <http://legal.un.org/ilc/reports/2011/spanish/addendum.pdf>
- Informe Open Society. Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México. (Última consulta el 24 de noviembre de 2016) <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf>

-Tesis Aislada, Novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, Tesis P. LXXVII/99 (Consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016)  
<http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=192867&Clase=DetalleTesisBL>

-Texto negociado del acuerdo de relación entre la Corte Penal Internacional y las Naciones Unidas. (Última consulta el 6 de noviembre de 2016) [https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP3-Res-01-SPA.p](https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP3-Res-01-SPA.p)