



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
FACULTAD DE DERECHO
CAMPUS III



**“LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y EL ACCESO A
LA JUSTICIA ANTE LA CORTE PENAL
INTERNACIONAL”.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y
AMPARO**

**PRESENTA
GUILLERMO LÓPEZ LÓPEZ H151074**

**DIRECTOR DE TESIS:
DR. MIGUEL ÁNGEL DE LOS SANTOS CRUZ**

**SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS, CHIAPAS,
OCTUBRE 2023.**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
Facultad de Derecho, Campus III



San Cristóbal de Las Casas, Chiapas
17 de octubre de 2023
Oficio No. CIPFDPT/159/23

ASUNTO: Se libera y autoriza
imprimir tesis.

**LIC. GUILLERMO LÓPEZ LÓPEZ
P R E S E N T E.**

Por este medio, me permito notificarle que los Sinodales titulares y suplentes han emitido su voto aprobatorio, por lo que me permito **LIBERAR** su trabajo de Tesis, con el tema "LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA ANTE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL", para obtener el grado de Maestro en Derecho Constitucional y Amparo, para que proceda a la impresión de la misma y continúe con los trámites correspondientes.

Sin otro particular, quedo de Usted.

A T E N T A M E N T E

"POR LA CONCIENCIA DE LA NECESIDAD DE SERVIR"

**DR. ANTONIO H. PANIAGUA ÁLVAREZ
COORDINADOR DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO**



C.c.p. Expediente/GVQ

Tel: (967) 67 8 0821 y 67 841 10 Fax.

Av. Miguel Hidalgo No. 8, Centro Histórico | San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, C.P. 29200 | www.derecho.unach.mx



Código: FO-113-05-05

Revisión: 0

CARTA DE AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DE LA TESIS DE TÍTULO Y/O GRADO.

El (la) suscrito (a) GUILLERMO LÓPEZ LÓPEZ

Autor (a) de la tesis bajo el título de " LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA ANTE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL "

presentada y aprobada en el año 2023 como requisito para obtener el título o grado de MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO, autorizo licencia a la Dirección del Sistema de Bibliotecas Universidad Autónoma de Chiapas (SIBI-UNACH), para que realice la difusión de la creación intelectual mencionada, con fines académicos para su consulta, reproducción parcial y/o total, citando la fuente, que contribuya a la divulgación del conocimiento humanístico, científico, tecnológico y de innovación que se produce en la Universidad, mediante la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Consulta del trabajo de título o de grado a través de la Biblioteca Digital de Tesis (BIDITE) del Sistema de Bibliotecas de la Universidad Autónoma de Chiapas (SIBI-UNACH) que incluye tesis de pregrado de todos los programas educativos de la Universidad, así como de los posgrados no registrados ni reconocidos en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad del CONACYT.
- En el caso de tratarse de tesis de maestría y/o doctorado de programas educativos que sí se encuentren registrados y reconocidos en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), podrán consultarse en el Repositorio Institucional de la Universidad Autónoma de Chiapas (RIUNACH).

Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; a los 19 días del mes de OCTUBRE del año 2023.


GUILLERMO LÓPEZ LÓPEZ

Nombre y firma del Tesista o Tesistas

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, por el valioso apoyo para la realización de este proyecto, sin duda el pilar claves es y será la familia, porque en donde te encuentres y en las situaciones por las que pases encontrarás cobijo en ella.

A Paloma, Osvaldo y Alba, por sus grandes aportes para la culminación de esta investigación.

Expreso mi gratitud al Dr. Miguel Ángel de los Santos Cruz, por su invaluable orientación y apoyo durante todo el proceso de investigación y redacción de esta tesis. Su sabiduría, paciencia y dedicación fueron fundamentales para el éxito de este trabajo.

“Lo hacemos ahora o repetimos la historia de los crímenes del pasado. Haber postergado ello es una de las razones por las que hoy atravesamos este oscuro y perverso presente”.

*Jacobo Dayán,
Especialista en Derecho Penal Internacional, Justicia
Transicional y Derechos Humanos.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
CAPÍTULO I. FUNDAMENTOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL MARCO INTERNACIONAL EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO	1
1.1 Las teorías sobre la relación entre el Derecho Internacional Público y el Derecho Interno de los Estados	1
1.1.1 El dualismo.....	2
1.1.2 El monismo.....	8
1.1.3 Las tesis coordinadoras o conciliatorias	12
1.2 La creación del Estatuto de Roma	13
1.3 El origen de la Corte Penal Internacional.....	16
1.4 El Derecho Internacional Público en el Sistema Jurídico Mexicano sobre la base del principio de supremacía constitucional	18
1.4.1 Precedentes de la jerarquía de los Tratados Internacionales en el ámbito Constitucional	19
1.4.1.1 El precedente del artículo 133 en la Constitución de 1857.....	22
1.4.1.2 La Constitución de 1917, con la reforma de 1934.....	25
1.5 Decreto de Promulgación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en el Estado Mexicano	31

CAPÍTULO II. LA RESERVA LEGISLATIVA Y LA GARANTÍA DE ACCESO A LA JUSTICIA: UN ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y SU IMPACTO EN EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL..... 34

2.1 La reserva impuesta en el artículo 21 de la Constitución Federal..... 34

2.1.1 La reserva como efecto jurídico al Estatuto de Roma para el debido acceso a la justicia en México..... 42

2.1.2 La reserva como limitante del Estado Mexicano al alcance de las obligaciones del Estatuto de Roma 50

2.2 El procedimiento legislativo en México para reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional..... 52

2.2.1 La propuesta del Ejecutivo Federal..... 54

2.2.2 La recepción y tramitación ante la Cámara de Senadores 56

2.2.3 La figura del veto como facultad del Senado de la República 58

2.3 La omisión legislativa como obstáculo en el acceso a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional..... 60

2.3.1 El impacto de la omisión legislativa en el acceso a la justicia..... 62

CAPÍTULO III. EL ACCESO A LA JUSTICIA PENAL INTERNACIONAL: UN ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN DE LOS CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD EN LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO 65

3.1	Análisis de los posibles crímenes de lesa humanidad en la llamada “guerra contra las drogas” de Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012.....	66
3.2	Análisis de los casos comunicados a la Corte Penal Internacional.....	81
3.2.1	Comunicación sobre la presunta comisión de tortura y tortura sexual como crímenes de lesa humanidad en México.	83
3.2.2	El caso de Coahuila de Zaragoza.....	93
3.2.3	El caso de Baja California entre 2006 y 2012 ..	102
3.2.4	El caso del Estado de Chihuahua.....	106
3.3	Las proposiciones con punto de acuerdo presentadas ante el Pleno del Senado de la República	111
CAPÍTULO IV. LAS VÍAS PARA GARANTIZAR EL DEBIDO ACCESO A LA JUSTICIA EN MÉXICO		118
4.1	La armonización legislativa del artículo 21, párrafo octavo para la debida jurisdicción de la Corte Penal Internacional.....	118
4.2	Análisis de la Ley Reglamentaria del artículo 21 de Vicente Fox Quesada	122
4.3	Examen de las iniciativas de reforma al artículo 21..	132
PROPUESTAS		146
CONCLUSIÓN.....		VII
FUENTES DE CONSULTA.....		X

INTRODUCCIÓN

México ha sido pionero en la suscripción de diversos tratados internacionales, en donde ha demostrado su compromiso con el derecho internacional y la protección de los derechos humanos. Sin embargo, a pesar de esta voluntad, nuestra Constitución Federal aún presenta la falta de armonización con el Estatuto de Roma, lo que obstaculiza el acceso a la justicia ante la Corte Penal Internacional. esta situación constituye un desafío importante que requiere ser abordado desde la perspectiva del Derecho Constitucional.

En el presente trabajo de investigación, se abordará de manera exhaustiva el estudio y análisis que involucra la falta de armonización entre nuestra Constitución y el Estatuto de Roma, pues es a partir de la llamada “Guerra contra el narcotráfico” en la administración del ex Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa en el que se ejecutaron crímenes de lesa humanidad a raíz de una política nula de seguridad; por lo que surge la problemática, materia de esta investigación en el establecimiento que se le otorgó a la Corte Penal Internacional en la Constitución Federal, por ende no

permite un reconocimiento pleno a su jurisdicción complementaria dentro del Sistema Jurídico Penal de México.

Por otro lado, se busca comprender cómo la disposición constitucional establecida en el artículo 21 ha afectado el acceso a la justicia internacional en el contexto de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la gestión presidencial de Felipe Calderón Hinojosa.

Una de las principales preocupaciones e iniciativa de la presente investigación es la falta de reconocimiento pleno de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en la Constitución Federal; aunque en el artículo 21, párrafo octavo de nuestra Carta Magna estipula el reconocimiento de dicha jurisdicción, se ha evidenciado que su actual disposición no permite un acceso efectivo a la justicia para las víctimas de crímenes contemplados en el Estatuto de Roma.

La investigación tiene por objeto proponer una reforma constitucional que permita el ejercicio pleno de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en México. asimismo, se contempla el desarrollo de una ley reglamentaria que establezca los procedimientos

necesarios y las medidas eficaces para cumplir con las disposiciones de cooperación contenidas en el Estatuto de Roma sin contravenir nuestros principios constitucionales.

Por otra parte, la investigación analiza los elementos constitutivos de los crímenes de lesa humanidad durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa. Del mismo modo, las iniciativas de legisladores federales quienes en su momento propusieron reformar al artículo 21, para establecer la jurisdicción plena de la Corte Penal Internacional.

Igualmente, se analiza la reserva legislativa impuesta en nuestra Constitución a la jurisdicción penal de la Corte y del procedimiento legislativo que se encuentra inmerso para la aprobación de la jurisdicción de la Corte en cada caso. De esta manera, determinar si el artículo 21, párrafo octavo no garantiza el acceso a la justicia penal internacional y la falta de armonización entre la Constitución y el Estatuto de Roma.

En otro orden, la investigación es relevante dado que constitucionalmente no se establece un debido acceso a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional sumando la falta de procedimiento legislativo para su reconocimiento,

lo cual es parte de este estudio. Además, que su investigación nace a partir de los acontecimientos suscitados durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa en la llamada “guerra contra las drogas”. Esta investigación contribuirá para que se desarrollen investigaciones relacionadas a delitos cometidos después de la implementación de la política de seguridad de Felipe Calderón, en el que se podrían considerar como crímenes de lesa humanidad; por otro lado, se lograría acceder a la justicia internacional complementaria en el que beneficiaría al Estado Mexicano y a la Sociedad Civil en que no se vuelvan a cometer esta clase de crímenes de trascendencia internacional.

Ahora bien, la investigación centra su estudio en las doctrinas dualistas, monistas y una nueva tesis llamada coordinadora, pues ayuda a comprender la actualización gradual de nuestra Constitución en el ámbito internacional; sin embargo, en el proceso se establece que México desarrolla una doctrina dualista en el establecimiento de la jurisdicción de la Corte, pues entendemos que se encuentra salvaguardando la soberanía nacional, lo cual provoca la falta de armonización o la falta de obligación

internacional. Asimismo, da a conocer los antecedentes del artículo 133 de nuestra Carta Magna en relación al reconocimiento como parte de la Ley Suprema a los tratados internacionales.

Para garantizar la validez y credibilidad de los estudios, se empleará un método de investigación cualitativo, con un enfoque exploratorio y descriptivo, utilizando el estudio de casos y testimonios.

La tesis está estructurada en cuatro capítulos, abarcando los fundamentos del marco normativo internacional en el sistema jurídico mexicano, la reserva legislativa y su impacto en el acceso a la justicia, el análisis de los crímenes de lesa humanidad en la zona fronteriza del norte del país y, finalmente, las propuestas para garantizar el debido acceso a la justicia en México a través de la armonización constitucional y el desarrollo de una ley reglamentaria.

Esta investigación representa un valioso esfuerzo para analizar y proponer soluciones a la falta de armonización entre nuestra Constitución y el Estatuto de Roma, contribuyendo así a garantizar plenamente el ejercicio de acceso a la justicia para las víctimas por crímenes de lesa

humanidad en nuestro país y reforzando nuestro compromiso con los derechos humanos reconocidos en la Constitución Mexicana y la justicia internacional.

CAPÍTULO I. FUNDAMENTOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL MARCO INTERNACIONAL EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

1.1 Las teorías sobre la relación entre el Derecho Internacional Público y el Derecho Interno de los Estados

Desde el surgimiento del Derecho Internacional Público, se ha planteado una cuestión fundamental en el ámbito del Derecho Interno de los Estados. A medida que los Estados se comprometían entre ellos o ante sujetos internacionales plenamente reconocidos, comenzaron a surgir interrogantes sobre cómo se debía ubicar el derecho internacional dentro del ordenamiento jurídico interno de cada país. Esta falta de claridad generó diversas corrientes ideológicas en donde abordaron el tema, cada uno con diferentes perspectivas.

De esta manera, se desarrollaron teorías que han buscado encontrar un equilibrio entre estas perspectivas, con el fin de establecer un marco legal claro y coherente en esta compleja interacción entre el derecho nacional e internacional.

1.1.1 El dualismo

La tesis dualista surge en primer momento con el estudio que realizara el alemán Georg Jellinek, sobre el derecho como autolimitación y sobre la voluntad común de los Estados, la cual busca explicar los límites del Derecho Internacional frente al Estado, fundándolos en la propia subordinación e identificación con la voluntad estatal.¹

La doctrina dualista fue defendida por Heinrich Triepel y desarrollada por Dionisio Anzillotti; Triepel en su libro *Volkerrecht Landesrecht* (Derecho Internacional y Derecho Interno) hablaba sobre las relaciones entre el Derecho Internacional Público y el Derecho Interno. En esta tesis se establece que, el Derecho Internacional Público y el Derecho Interno de los Estados son dos órdenes jurídicos distintos e independientes. Se diferencian tanto por sus fuentes como por sus ámbitos de validez no coincidentes,

¹ Toledo Tapia, Fernando Enrique *“Fundamento obligatorio y consentimiento del Estado en la costumbre internacional”*. Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile o Revista de Derecho, Chile, Vol. II No 1-2, diciembre 1991, pp. 31-59. [En línea] Dirección en Internet: <http://revistas.uach.cl/html/revider/v2n1-2/body/art03.htm>

dando como resultado que entre ambos ordenamientos no puede llegar a existir conflicto alguno.²

Por su parte, Dionisio Anzillotti manifestaba que el derecho internacional es intrínsecamente diferente del derecho interno, puesto que distinguía entre el derecho internacional y el derecho interno sobre la base de los principios fundamentales que informan a cada uno de ellos. El derecho interno está informado por el principio básico de que la legislación del Estado debe ser obedecida, mientras que el derecho internacional está condicionado por el principio *pacta sunt servanda*.³ De tal manera, los dos sistemas son totalmente distintos y separados. Más aún, Anzillotti sostenía que el derecho internacional y el derecho interno eran tan diferentes que no existía la más mínima posibilidad de conflicto entre ellos.⁴

² Ortiz ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, 3ª. Ed., México, Oxford, p. 4

³ De conformidad a la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados, el *Pacta sunt servanda* se encuentra establecido en la parte III, sección primera, artículo 26, que señala de la manera siguiente: “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”

⁴ E. Acevedo, Domingo, “*Relación entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno*”. Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Organización Internacional, número 16, julio-diciembre 1992. [En línea] Dirección de Internet: <https://revistas->

Ahora bien, en la obra de Luis Malpica de la Madrid denominada "La influencia del Derecho Internacional", señala que en esta corriente se establecen diferencias estructurales y aquellas confirmadas por la praxis, entre el derecho internacional y el derecho interno.

En cuanto a las diferencias estructurales encontramos las siguientes:

- a) *Por la diversidad de las fuentes del derecho.* Es entendida como la voluntad común de varios Estados soberanos quienes persiguen un mismo fin.
- b) *Por diversidad de sujetos.* En cuanto al sujeto, se distinguen en razón a que las normas internas regulan la conducta de las personas, mientras que las normas de carácter internacional regulan la relación de los Estados frente a los tratados, de forma expresa, o de manera tácita, como costumbre.

Por otra parte, la praxis internacional, de acuerdo a los dualistas, consideran que el derecho interno de cada Estado se encuentra perfeccionado frente al derecho internacional ya que cuenta con instituciones como son los

colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-instituto-interamericano-dh/article/download/7843/7073.

tribunales y órganos ejecutivos que hacen efectiva la aplicación coercitiva del derecho (leyes) aun cuando sean contrarias al orden internacional; mientras que, en el derecho internacional estas instituciones se encuentran en desarrollo, por lo tanto, el derecho carece de fuerza coercitiva.

Triepel considera que estos sistemas jurídicos son distintos, en primer lugar, porque mientras el derecho interno rige en las relaciones internas del Estado, el Derecho Internacional Público lo hace en sus relaciones externas. Por otra parte, el derecho interno regula soberanamente a través de sus órganos del Estado, las relaciones jurídicas de sus sujetos destinatarios, en tanto que el derecho internacional público sólo establece normativas que rigen las interacciones entre los Estados estrictamente iguales.

Anzilotti, a su vez, nos indica cuatro principios base que se desprenden de la teoría dualista, las cuales son:

- No pueden existir normas internacionales o normas internas obligatorias en virtud de la norma básica del orden internacional.

- Las normas internacionales no pueden influir sobre el valor obligatorio de las normas internas y viceversa.
- Entre el derecho interno y el internacional no puede existir conflicto en sentido propio.
- El DIP puede, sin embargo, referirse al derecho interno y éste al derecho internacional.

Como lo establece Anzilloti, el Derecho Internacional y el Derecho Interno no tendría cavidad para que logren fusionarse o que se generara una subordinación por parte de alguno de estos dos sistemas.

En esta tesitura, la tesis dualista mantiene las consideraciones en torno a las diferencias entre ambos ordenamientos jurídicos, siendo las siguientes:

- a) No puede haber, en ninguno de los sistemas jurídicos, norma obligatoria, emanado del otro;
- b) La validez del derecho internacional depende que previamente sea “transformado” en norma de derecho interno; por una ley y sea publicado mediante órgano designado por el Estado con la finalidad de que se conozca y sea aplicada; y

- c) Los tribunales internos de los Estados aplican el derecho internacional, como derecho interno.

Asimismo, la doctrina dualista se le han formulado diversas críticas como son:

- a) Sería inexacto referirse a la existencia de sujetos distintos, ya que el Estado es sujeto de ambos órdenes y como sujeto de derecho internacional sólo existe en la medida en que está compuesta de individuos.
- b) No explica cómo el incumplimiento o la violación de una obligación internacional es incorporada directamente al orden interno, sin necesidad de ninguna transformación.⁵

Por tanto, el dualismo supone que el derecho internacional y el derecho interno de los Estados no podría generarse conflicto alguno y tampoco una subordinación de parte del derecho internacional, puesto que el Estado transforma la norma internacional a norma interna, siendo el derecho interno producto unilateral del proceso legislativo del

⁵ Ortiz ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, 3ª. Ed., México, Oxford, p. 4

Estado, en cambio el derecho internacional genera sus normas por voluntad común de los mismos Estados.

1.1.2 El monismo

La teoría monista señala que la relación entre el derecho internacional y el derecho interno es la unidad de ambas ramas jurídicas en un solo sistema jurídico.⁶ Cada uno de ellos puede tomar prestada del otro determinadas reglas y aplicarlas, más ninguno puede llegar a ser superior al otro.⁷

Sin embargo, cuando se trata de precisar el elemento objetivo, que le da la fuerza obligatoria, los defensores de esta tesis generan dos pensamientos críticos distintos, en primer lugar, se encuentra el pensamiento normativo de Hans Kelsen, el cual señala que el derecho es un conjunto normativo; todo sistema normativo está determinado por su fuente, la cual es el único fundamento de validez. Empero, esta fuente contiene una norma hipotética fundamental, la cual hace que dicha norma dependa de otra, de esta manera obtiene su fuerza obligatoria y establece un orden

⁶ *Ibidem*.p. 5

⁷ Villalba, Juan (versión española) *Derecho Internacional Público*, México, Grijalvo, 1963, p. 18.

de jerarquía teniendo en la cúspide la norma hipotética fundamental, que es el Pacta Sunt Servanda.

Contrario a lo que establece el monismo de la escuela francesa desarrollada por el profesor George Scelle, el cual precisa que los Estados son creadores de las normas del derecho internacional y, a la vez, destinatarios de ellas.⁸ Para dicha afirmación desarrolló sus aplicaciones al derecho internacional público consistente en:

- a) Fundamentar el derecho de gentes en un principio objetivo superior a los Estados: la solidaridad y la justicia;
- b) El carácter obligatorio del derecho internacional no es para los Estados personificados, sino para los individuos únicos sujetos del derecho internacional, especialmente los gobernantes.

De esta escuela surgen dos clases de monismos de acuerdo a su preponderancia, los cuales son: a) El

⁸ Ibáñez Rivas, Juana María, *Control de convencionalidad*. Colección Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: miradas complementarias desde la academia, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 5. [En línea] Dirección de Internet: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4622/4.pdf>

monismo con primacía del derecho interno o internista y b) el monismo con primacía del derecho internacional o la internacionalista.

a) El monismo con primacía del derecho interno

Esta doctrina supone la negación del derecho internacional, al desconocer el fundamento de obligatoriedad a dicho ordenamiento. Esta concepción sostiene que el derecho interno prevalece sobre el derecho internacional, se basa en que históricamente el derecho internacional es posterior al derecho interno, por cuanto surge como consecuencia de la regulación de las relaciones entre Estados constituidos y en que los Estados son quienes libremente se obligan internacionalmente.

Los argumentos básicos de esta concepción son: 1) La ausencia de una autoridad supraestatal, que obligue a los Estados a cumplir con sus compromisos internacionales; y 2) El fundamento puramente constitucional, por tanto, interno de las obligaciones internacionales. De ahí la

supremacía del derecho interno, Constitución, sobre el derecho internacional, Tratados.⁹

Por consiguiente, el Derecho Internacional no se encuentra estructurada con instituciones sólidas como sucede en el derecho interno, así como la falta de una norma que realmente obligue a los Estados a cumplir con sus deberes a nivel internacional.

b) El monismo con primacía del derecho internacional o la internacionalista

Esta doctrina sostiene que existe un único orden jurídico en el cual el derecho interno está subordinado al derecho internacional.

Así, para Kelsen el derecho de gentes es jerárquicamente superior al derecho interno en razón de una norma hipotética fundamental (*pacta sunt servanda*), sobre el derecho interno, Constitución. Esto quiere decir, en palabras de Luis Malpica, el derecho internacional se aplica directamente en el derecho interno, sin necesidad de ser transformado en derecho interno, para que sea obligatorio;

⁹ Malpaca de Lamadrid, Luis, *La Influencia del Derecho Internacional*, México, LIMUSA,2002, p.73

el juez nacional aplica directamente el derecho internacional positivo.

1.1.3 Las tesis coordinadoras o conciliatorias

Estas tesis fue planteada por Miaja de Muela, Truyol, Luna y Verdross quienes señalan al igual que la tesis monista, la existencia de una relación de unificación entre el derecho interno y el derecho internacional, de este modo se crea un solo sistema, pero se diferencian en que las relaciones entre ambos sistemas normativos son de coordinación y no de subordinación.¹⁰ Puesto que, como lo señala Hans Kelsen en su obra los Principios de Derecho Internacional Público: “no hay asunto cuya regulación esté reservada, por su naturaleza, al derecho nacional y que no sea susceptible de ser reglado por el derecho internacional”, es decir, asuntos en los que no pueda disponerse obligación alguna mediante una norma general o individual de derecho internacional.¹¹

¹⁰ Ortiz ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, 3ª. Ed., México, 2010, Oxford, p. 5-6

¹¹ Kelsen, Hans, *Principios de Derecho Internacional Público*. Trad. de Caminos, Hugo y C. Hermida, Ernesto, Argentina, Edit. El Ateneo, 1965, p. 164.

Vale decir que todo asunto de los llamados internos puede ser convertido en materia de una convención internacional y quedar así transformado en un asunto exterior. La relación entre patronos y empleados, por ejemplo, es en verdad una relación “interna” dentro del Estado, y su regulación jurídica un asunto típicamente “interno”. Pero tan pronto como un Estado celebra un tratado con otros Estados, relativo a la regulación de esas relaciones, la cuestión se convierte en un asunto exterior.¹²

1.2 La creación del Estatuto de Roma

Con base a los anteriores elementos, podemos considerar que los Estados han reconocido como parte de su derecho interno las normas de carácter internacional, con el ideal de que ciertas responsabilidades recaigan directamente a los Estados o en algunos casos en individuos.

En este contexto, nace el Estatuto de Roma un tratado internacional suscrito el 17 de julio del 1998 durante la conferencia diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas. Entró en vigor el 1 de julio de 2002, una vez ratificado por 60 países, y es el fruto de la semilla

¹² *Ibidem*, p. 347

sembrada con los juicios de Núremberg.¹³ A diciembre del 2022, existen 123 países que forman parte del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. De ellos, 33 son Estados africanos, 19 son Estados de Asia y el Pacífico, 18 son de Europa oriental, 28 de América Latina y el Caribe, y 25 de Europa occidental y otros Estados. 31 Estados han firmado el Estatuto de Roma, pero aún no lo han ratificado. Dos Estados se han retirado del Estatuto de Roma: Burundi y Filipinas, de acuerdo con la información disponible en la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas, donde se encuentra depositado el instrumento.¹⁴

Su importancia radica en haber creado la Corte Penal Internacional (CPI) y su marco de operación. Hace realidad el anhelo de muchos países de darle vida al primer tribunal universal autónomo y permanente encargado de investigar y juzgar a quienes cometan los crímenes transnacionales más graves, no obstante, como lo señala Jean Marcel Fernandes en su libro titulado: “La Corte Penal Internacional: Soberanía versus justicia universal”, algunas

¹³ Véase: Pérez Triviño, José Luis, *Los Juicios de Nuremberg*, Barcelona, MEDIAactive,S.L.,2007, p. 9

¹⁴ Parlamentos para la Acción Global, Estados Partes del Estatuto de Roma, diciembre, 2022. [En línea] Dirección de internet: www.pgaction.org

naciones inicialmente cuestionaron la idea de su establecimiento, debido a las repercusiones jurídicas y financieras del proyecto.

La Corte Penal Internacional fue creada con la finalidad de procesar a personas, independientemente de su condición y define responsabilidades individuales. Esta característica marca una diferencia sustancial con otros tribunales supranacionales como la Corte Internacional de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tales Cortes, dirimen controversias en las que está de por medio la responsabilidad de los Estados.

El Estatuto de la Corte Penal Internacional comprende en total 128 artículos, la estructura del Estatuto no sigue criterios lógico-objetivos, sino que representa el resultado de un proceso de discusión político-jurídico de muchos años, que estaba marcado por la búsqueda de soluciones susceptibles de consenso y de máxima predisposición de compromiso.¹⁵

¹⁵ Ambos, Kai, Revista de Derecho Penal y Criminología, 2da. Época, núm.5, p. 129. [En línea] Dirección de Internet: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:DerechoPenalyCriminologia-2000-5-3130&dsID=Documento.pdf>

1.3 El origen de la Corte Penal Internacional

A partir de la década de los noventa, y especialmente en vistas al mayor papel que comienzan a jugar las Naciones Unidas, fundamentalmente a través del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales frente a los distintos conflictos regionales que estallaron en el mundo y la intervención de este organismo en ellos, se generan las condiciones políticas necesarias para avanzar en este antiguo anhelo de la estructuración de una Corte Penal Internacional.

En este sentido, es interesante recordar las palabras de Richard Goldstone en el Tribunal de la ex-Yugoslavia en esta materia, que nos dice lo siguiente: “Tras los horrores de la Segunda Guerra Mundial y los juicios a que sometieron en Nuremberg las potencias vencedoras a los dirigentes nazis, la comunidad internacional consideró que había comenzado una nueva era. Una era en la que se respetarían universalmente los derechos humanos de todos los ciudadanos de todos los países del mundo. No ha sido así. Las pasadas cinco décadas han sido testigo de algunas de las más graves violaciones del derecho humanitario. Con demasiada frecuencia los responsables

han eludido el juicio y castigo de los tribunales nacionales. Tanto es así, que en muchos casos han desempeñado cargos de mando y poder en sus propios países y se han situado de hecho por encima de la ley.

La comunidad internacional no ha elaborado mecanismo alguno para determinar la culpabilidad de los perpetradores y castigarlos. Se ha negado la justicia a millones de víctimas de asesinato, desaparición, violación y tortura”.¹⁶

De manera que, claramente, estos antecedentes y las palabras de Goldstone destacaron la importancia de crear un tribunal internacional autónomo, en virtud de que sólo un pequeño número de sujetos responsables por crímenes de trascendencia internacional habían sido procesados en el fuero estatal.

Por ello, la Corte Penal Internacional se erige en el seno de la creación del Estatuto de Roma como un símbolo de la lucha contra la impunidad y como un recordatorio de que ningún acto atroz debe quedar sin castigo. Su objetivo es

¹⁶ Informe de Amnistía Internacional sobre la Corte Penal Internacional “la elección de las opciones correctas”. Parte 1, Sobre los delitos y las exigencias permisibles y el inicio de actuaciones judiciales, enero de 1997, p. 17. [En línea] Dirección de Internet: <https://www.amnesty.org/es/documents/ior40/001/1997/es/>

garantizar que aquellos que cometen crímenes contra la humanidad enfrenten juicios justos y sean responsables por sus acciones. Al ofrecer un tribunal internacional de justicia, la CPI busca disuadir la comisión de crímenes graves y contribuir a la construcción de un mundo más justo y humano.

1.4 El Derecho Internacional Público en el Sistema Jurídico Mexicano sobre la base del principio de supremacía constitucional

La influencia del Derecho Internacional Público en nuestro sistema jurídico mexicano ha sido muy significativo pues ha moldeado la forma en que se comprenden y aplican las leyes en el país. A medida que el mundo se ha vuelto cada vez más interconectado, México ha reconocido la importancia de participar activamente en la comunidad internacional y cumplir con sus obligaciones y compromisos internacionales. Como resultado, el Derecho Internacional Público ha adquirido una relevancia considerable en el ordenamiento jurídico mexicano, influyendo en la interpretación y aplicación de las leyes nacionales y en la protección de los derechos humanos, el medio ambiente, el comercio y otros ámbitos importantes.

Esta influencia se refleja en la legislación, los tratados internacionales ratificados por México y en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en la creciente interacción entre el derecho interno y el derecho internacional en los tribunales mexicanos.

Por ello, es importante recordar que, como parte de la vida independiente de México, su primer acercamiento con el Derecho Internacional Público fue, precisamente con el Tratado de Córdoba, que en esencia ratificaba el Plan de Iguala.¹⁷

1.4.1 Precedentes de la jerarquía de los Tratados Internacionales en el ámbito Constitucional

La constitución de un país es un documento fundamental que establece los principios, derechos y deberes fundamentales de una nación. Es el marco jurídico supremo que rige la estructura del Estado y su relación con los ciudadanos.

¹⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Firma de los Tratados de Córdoba se acuerda la independencia de México. [En línea] Dirección de Internet: <https://www.cndh.org.mx/noticia/firma-de-los-tratados-de-cordoba-se-acuerda-la-independencia-de-mexico>.

Este atributo de supremacía (principio fundamental para el Derecho Constitucional) implica que la constitución se sitúa en la cúspide de la jerarquía normativa, y todas las demás normas y leyes deben estar en conformidad con ella. Cualquier institución jurídica, ya sea el poder legislativo, el poder ejecutivo, el poder judicial u otras entidades, deben acatar y respetar los principios y las disposiciones establecidas en la constitución.

La naturaleza misma de una constitución implica que sea suprema y esté por encima de todas las demás instituciones y normas jurídicas. Actúa como la base fundamental sobre la cual se construye y organiza el Estado, y su cumplimiento es vital para garantizar la defensa de los derechos y la justicia en sociedad.

En base a lo anterior, nuestra Constitución se establece en el artículo 133, el principio de supremacía constitucional, el cual está conformado por: nuestra Carta Magna, las leyes del Congreso de la Unión y todos los tratados que se encuentren dentro del marco legal de la Constitución y las leyes que emanen del Congreso de la Unión, teniendo como resultado la suma de estos elementos la

conformación de la Ley Suprema, tal como se establece hoy en día en nuestra Constitución:

Artículo 133. 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. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.¹⁸

Así pues, el principio de supremacía constitucional cobra gran relevancia para nuestro ordenamiento jurídico pues su carácter determinante, fija la validez de la aplicación de las normas constituidas y, su conformación resulta ser Ley Suprema respecto de las demás normas. Por otro lado, este principio no es conveniente que las autoridades la observen bajo la óptica de una jerarquía de normas para su

¹⁸ Cámara de Diputados, México,2023. p. 148 [En línea] Dirección de internet: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

aplicación sino a través del bloque de convencionalidad como parámetro de interpretación y aplicación normativa colocando a los tratados internacionales en un plano de igualdad en el Sistema Jurídico Mexicano.

En este contexto, el Estado Mexicano pasó por un proceso histórico de reforma constitucional para que lograra el Derecho Internacional Público estar en un plano igualitario dentro de nuestra norma fundamental (Constitución).

1.4.1.1 El precedente del artículo 133 en la Constitución de 1857

El texto original del artículo 133 de la Constitución Mexicana tiene un interesante origen que se remonta a antecedentes históricos. Específicamente, su predecesor directo puede encontrarse en el artículo 126 de la Constitución de 1857,¹⁹ que a su vez se inspiró en el artículo 6°, inciso dos, de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.²⁰

¹⁹ Constitución de 1857 con sus adiciones y reformas hasta el año de 1901. [En línea] Dirección de internet: https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf

²⁰ Constitución de los Estados Unidos de América, 1787. [En línea] Dirección de internet:

De tal manera, podemos encontrar la estructura de cada artículo de la manera siguiente:

Artículo 126 de la Constitución Mexicana de 1857	Artículo 6°, inciso dos, de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787
<p>“Art. 126. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos ó que se hicieren por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán á dicha Constitución, leyes y tratados, á pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones ó leyes de los Estados”. (sic)</p>	<p>ARTÍCULO SEIS</p> <p>1. [...].</p> <p>2. Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado.</p>

Cabe señalar que, tanto en la Constitución Mexicana de 1857 como la Constitución de Estados Unidos de América de 1787, se observa la figura del control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso

https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_eua.pdf

de constitucionalidad; para el control de convencionalidad ex officio es definido como: “un deber internacional y constitucional de todos los jueces de realizar una confrontación entre la norma general que se debe de aplicar en un caso concreto sujeto a su jurisdicción y el bloque de derechos humanos (de fuente interna- Constitución y externa- tratados internacionales-)”,²¹ por lo que refiere al modelo de control difuso de constitucionalidad entendemos al ejercicio de control que efectúan los jueces en la aplicación de las normas constitucionales a casos particulares.

En otras palabras, los jueces se encuentran obligados a velar no sólo por los derechos reconocidos en la Constitución sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el país.

²¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial, “El Control de Convencionalidad Ex Officio. Origen en el ámbito regional americano, obligatoriedad para los jueces mexicanos, precisión de sus alcances y retos para el Poder Judicial de la Federación”, Cuadernos de Jurisprudencia, número 8, octubre, 2012. [En línea] Dirección de Internet:https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST_2013/91470/91470.pdf

1.4.1.2 La Constitución de 1917, con la reforma de 1934

En el curso del año 1916 Venustiano Carranza impulsó la idea de convocar a un congreso constituyente que debía introducir algunas modificaciones en la Carta Magna de 1857, por lo que fue divulgado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma a la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857.

La Constitución de 1917 se conformaba por los títulos siguientes: I. De las garantías individuales. II. De la soberanía nacional y de la forma de gobierno. III. De la división de poderes. IV. De las responsabilidades de los funcionarios públicos. V. De los Estados de la Federación. VI. Del trabajo y la previsión social. VII. Prevenciones generales. VIII. De las reformas a la Constitución. IX. De la inviolabilidad de la Constitución.

El texto original contenido en la Constitución de 05 de febrero de 1917, referente al artículo 133 y, publicado en el Diario Oficial de la Federación, se encontraba de la siguiente manera:

Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Por tanto, como lo manifestaba el entonces Senador Jesús Galván Muñoz, el precepto constitucional del 05 de febrero de 1917 contiene dos presupuestos distintos, a saber: su primer enunciado señala la supremacía de la ley constitucional que, implica a su vez, lo que algunos tratadistas han definido como la "jerarquía normativa del orden jurídico mexicano". Y, su segundo enunciado, establece la prelación de las leyes, lato sensu, a que debe arreglarse todo juez local en sus decisiones.²²

²² Exposición de motivos de la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta del Senado [En línea] Dirección de Internet: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/7622

Eventualmente, fue hasta el año 1934 cuando se llevó a cabo la reforma correspondiente al artículo 133 (anteriormente artículo 126 con la Constitución de 1857), sin modificar en esencia su sentido ni su alcance original, se introdujeron tres cambios:

1. Se sustituyó la terminología "hechos y que se hicieren" utilizada en el texto original del artículo 133 para referirse a los tratados internacionales por los vocablos "celebrados y que se celebren". No hay duda de que en este caso se utilizó una mejor forma de expresión y en ese sentido se mejoró el artículo.
2. Se adicionó el mandato "que estén de acuerdo con la misma" refiriéndose a los tratados celebrados y que se celebren por el presidente de la República. Se confirmó así, incorporándolo al texto constitucional, el principio de la supremacía de la Constitución. También en este caso consideramos que el texto constitucional resultó mejorado.
3. Por último, se sustituyó al Congreso de la Unión por el Senado, en la importante responsabilidad de

aprobar los tratados internacionales que celebre el presidente de la República.²³

Referente a este tercer punto, en la exposición de motivos de reforma al artículo 133 de la Constitución Federal del entonces Diputado Jacobo Sánchez López, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), expresa: «consideramos que los senadores incurrieron en un error, pues si bien es cierto que por mandato del artículo 76, fracción I de la Constitución correspondía a la Cámara de Senadores "Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República con las potencias extranjeras", también es cierto que los tratados a que se refiere el artículo 133 de la Constitución, son una clase especial de normas jurídicas que por mandato constitucional se incorporan a la legislación nacional con la jerarquía de "Ley Suprema de toda la Unión" y esta categoría jurídica sólo podía reconocerla la Constitución a los tratados

²³ Sistema de Información Legislativa [En línea] Dirección de Internet: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2005/11/asun_2206466_20051122_1137600673.pdf

internacionales que fueran aprobados por el Congreso de la Unión y no únicamente por el Senado».²⁴

De igual manera, podemos encontrar una tabla con el texto de cada artículo de la manera siguiente:

Constitución de 5 de febrero de 1917	Constitución de 1917, con la reforma de 1934
“Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”. ²⁵	“Artículo 133.- 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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”. ²⁶

²⁴ Sistema de Información Legislativa [En línea] Dirección de Internet: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2005/11/asun_2206466_20051122_1137600673.pdf

²⁵ Cámara de Diputados [En línea] Dirección de Internet: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf

²⁶ Diario Oficial de la Federación, Decreto que reforma los artículos 30, 37, 73, fracción XVI y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 18 de enero de 1934. [En línea] Dirección de Internet: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=191181&pagina=3&seccion=0

Cabe señalar que esta reforma, surge a consecuencia de la iniciativa de Ley de Nacionalidad y naturalización de fecha 28 de octubre de 1933 y enviada por el Ejecutivo federal a la Asamblea de la Cámara de Senadores, en la cual las Comisiones Primera de Relaciones Exteriores y Segunda de Puntos Constitucionales del Senado de la Republica elaboraron el dictamen correspondiente en el que expresaron que para la expedición de dicha ley se hace indispensable la reforma a varios preceptos constitucionales entre ellos el artículo 133, al referirse a este artículo expresaron lo siguiente:

“La reforma de este artículo es más al texto que a su contenido. El artículo actualmente en vigor no especifica que los tratados internacionales, junto con la Constitución y las leyes expedidas por el Congreso, serán la Ley Suprema de la Unión, siempre que estén de acuerdo con la misma. Por esto hemos creído conveniente hacer esta salvedad, pues en caso de conflicto entre las disposiciones contenidas en un tratado internacional y las de la propia Constitución, sería difícil, teniendo a la vista los textos constitucionales únicamente decidir cuál de las dos disposiciones debe prevalecer. Por esto de una manera

clara establecemos en este artículo la supremacía de la Constitución”.²⁷

A partir de estas reformas, se logró obligar a las autoridades del país (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) la observación de las normas internas, así como de los tratados internacionales siempre y cuando estén acorde a nuestra Carta Magna. Dando paso a la celebración por parte del Estado Mexicano a diversas normas de derecho internacional, dentro de ellas, se encuentra el Estatuto de Roma.

1.5 Decreto de Promulgación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en el Estado Mexicano

El siete de septiembre del año dos mil, Ernesto Zedillo en su calidad de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, debidamente autorizado para tal efecto, firmó ad referéndum el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptado en Roma, Italia, el diecisiete de julio de mil novecientos noventa y ocho.

²⁷ Sistema de Información Legislativa [En línea] Dirección de Internet: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2005/11/asun_2206466_20051122_1137600673.pdf

El Estatuto mencionado fue aprobado por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, el veintiuno de junio de dos mil cinco, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del siete de septiembre del propio año.²⁸

El instrumento de ratificación fue firmado con fecha diez de octubre de dos mil cinco por Vicente Fox Quesada, en ese entonces actual Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el veintiocho de octubre de dos mil cinco, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 125, numeral 2 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el cual dispone:

Artículo 125.

Firma, ratificación, aceptación, aprobación o adhesión

1. (...)
2. Este Estatuto está sujeto a ratificación, aceptación o aprobación por parte de los Estados signatarios. Los instrumentos de ratificación, aceptación o

²⁸ Diario Oficial de la Federación [En línea] Dirección de Internet: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2091187&fecha=07/09/2005#gsc.tab=0

aprobación se depositarán ante el Secretario General de las Naciones Unidas.²⁹

Por lo tanto, en uso de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal consagrada en el artículo 89, fracción I y en el entendido de que el Ejecutivo Federal provea en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes, promulgó el Decreto que contiene el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional con fecha cinco de diciembre de dos mil cinco.

Asimismo, se estipuló un único transitorio el cual establece que el decreto entrará en vigor el primero de enero de dos mil seis.³⁰

²⁹ Naciones Unidas, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. [En línea] Dirección de Internet: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/rome-statute-international-criminal-court>

³⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación. [En línea] Dirección de Internet: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=HpCAHI9wwarDa35+atpYd3pXf34NLIutAMgehVHCz6PDyZubz+WLV/qzveKDPsFNxW7OwGhSWBqAHjU/1PBQg==>

CAPÍTULO II. LA RESERVA LEGISLATIVA Y LA GARANTÍA DE ACCESO A LA JUSTICIA: UN ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y SU IMPACTO EN EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL.

2.1 La reserva impuesta en el artículo 21 de la Constitución Federal

A partir del Decreto de Promulgación que contiene el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, México tuvo la difícil tarea de incorporar al texto constitucional la competencia de la Corte.

Es por ello que, con fecha 10 de diciembre de 2001, el Ejecutivo Federal en turno, presentó ante el Senado de la República la Iniciativa de diversas reformas al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellas la concerniente al Estatuto de la Corte Penal Internacional.³¹

³¹ Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LVIII Legislatura, año II, Primer Periodo Ordinario, Sesión Núm. 33 de fecha 10 de diciembre de 2001. [En línea] Dirección de Internet: https://www.senado.gob.mx/65/diario_de_los_debates/documento/1276

Para mejor proveer se describe el proceso legislativo, el cual implicó el reconocimiento Constitucional de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

- Iniciativa suscrita por el Ejecutivo Federal en Sesión Ordinaria del Senado de la República del 10 de diciembre de 2001 (LVIII Legislatura).
- Dictamen de Primera Lectura presentado en Sesión Ordinaria del Senado de la República del 13 de diciembre de 2002 (LVIII Legislatura).
- Dictamen aprobado en el Senado de la República, por 93 votos en pro y 10 en contra, de fecha 14 de diciembre de 2002.
- Minuta, presentada en Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2002.
- Con fecha 9 de diciembre de 2004 se aprobó el dictamen ante el Pleno de la Cámara de Diputados
- Votación 347 en pro, 12 en contra 5 abstenciones
- Se turnó a las Legislaturas de los Estados para los efectos del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2005.

Los argumentos del Presidente Vicente Fox sostenían que, al establecerse en el artículo 21 una jurisdicción penal internacional garantizaría la protección de los derechos humanos y la lucha contra la impunidad en el caso de las violaciones de lesa humanidad.³²

Dicha iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales; de Justicia; de Derechos Humanos, y de Estudios Legislativos, para su análisis y dictamen correspondiente, en donde los integrantes de estas Comisiones propusieron añadir un quinto párrafo al artículo 21.

De lo anterior, se adicionó un párrafo al artículo 21 de nuestra Carta Magna, recorriéndose en su orden los actuales quinto y sexto, que pasaron a ser sexto y séptimo,³³ para quedar como sigue:

³² Trejo García, Elma del Carmen, 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la Corte Penal Internacional, Servicio de Investigación y Análisis, México, Febrero, 2005, p.3. [En línea] Dirección de Internet: <https://www.diputados.gob.mx/sia/coord/pdf/coord-iss-04-05.pdf>

³³ Cámara de Diputados, “La Obra Legislativa de la LIX Legislatura”, Segundo año de Ejercicio, Servicio de Investigación y Análisis, México,

“Artículo 21 (...)

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

(...)”.

Sin embargo, el reconocimiento constitucional que se le dio a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional fue indebida y contraria a lo establecido por el Estatuto de Roma, puesto que condicionó su competencia al establecer que, en cada caso, el Ejecutivo podrá con la aprobación del Senado, reconocer su jurisdicción, constituyendo de esta manera una reserva incorporada a nuestra Constitución.

Es necesario resaltar que en el texto Constitucional no hace alusión al término reserva en ningún momento; sin embargo, 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

octubre, 2005, p.5 [En línea] Dirección de Internet:
https://www.diputados.gob.mx/sia/coord/OBRA_LEG_LIX/OBRA_LEG_LIX2/obraleg_lix/coord-iss-09-05.pdf

tratado, restringiendo el reservante sus propias obligaciones, en esa misma línea de argumentación.³⁴

En este sentido, debemos puntualizar que tradicionalmente se han distinguido a través de la práctica, dos tipos de reservas: la de exclusión y la de modificación.³⁵

La primera, reserva de exclusión, es definida como aquella que pretende descartar la aplicación de cláusulas determinadas de un tratado, de alguno de sus párrafos o apartados. Las cláusulas, párrafos o apartados pueden ser uno o varios, pero a menos que cambie de naturaleza la reserva no ha de pretender la exclusión de partes enteras del tratado³⁶, ejemplo de ello, la efectuada por México hacia la Convención Internacional sobre la Protección de los

³⁴ Camarillo Govea, Laura Alicia y Cabrera Gutierrez, Samuel, “La reserva del Estado Mexicano al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”. Revista Electrónica Iberoamericana, España, núm. 1, julio-diciembre de 2016. [En línea] Dirección de Internet:https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_10_2016_2/REIB_10_02_Art1.pdf

³⁵ Camarillo Govea, Laura Alicia y Cabrera Gutierrez, Samuel, “La reserva del Estado Mexicano al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”. Revista Electrónica Iberoamericana, España, núm. 1, julio-diciembre de 2016. [En línea] Dirección de Internet:https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_10_2016_2/REIB_10_02_Art1.pdf

³⁶ *Ibidem.* p. 12.

derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la cual señala:

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.³⁷

En cuanto a la reserva de modificación, tienen por objeto limitar o reducir los efectos jurídicos de disposiciones determinadas de un tratado (o del tratado en su conjunto con respecto a ciertos aspectos específicos).³⁸

Por otro lado, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados como fuente del derecho internacional, la cual busca regular los acuerdos que nacen entre Estados y Organismos internacionales, estipula los principios del libre consentimiento y de la buena fe y la norma *pacta sunt*

³⁷ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares [En línea] Dirección de Internet: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D21.pdf>

³⁸ Remiro Brotóns, Antonio, *et al.*, *Manuales Derecho Internacional*, Curso General, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2010, p. 288.

servanda. Bajo estos principios, los Estados pueden hacer uso de las reservas, dicho termino es definido en la Convención en su artículo 2.1, inciso d) se entiende por "reserva" una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o 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.

Es importante destacar que, los Estados al momento de formular sus reservas deben cumplir con los requisitos establecidos en dicha Convención, la cual se basa de las normas y principios generales del Derecho Internacional Público para la formación, interpretación y aplicación de los tratados internacionales, salvo como lo instituye el artículo 19 de la Convención de Viena,³⁹ siendo el caso, la Corte

³⁹ SECCIÓN SEGUNDA

Reservas

19. Formulación de reservas. Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos: a) que la reserva este prohibida por el tratado;

(...).

Suprema Corte de Justicia de la Nación, [En línea] Dirección de Internet: <https://legislacion.scjn.gob.mx>

Penal Internacional, pues en el artículo 120 del Estatuto de Roma señala que no se admitirán reservas al Estatuto.

En este sentido, el Estado Mexicano incorporó al texto constitucional una reserva de modificación, debido a que se la facultó al Senado en cada caso, reconocer la competencia de la Corte, generando así falta de competencia respecto de cualquiera de los crímenes a que se refiere el artículo 5 del Estatuto.

Como bien lo señala Manuel Becerra, “la postura mexicana es bastante desafortunada desde la perspectiva del derecho internacional. Según se puede leer la reforma constitucional no es un reconocimiento llano de la jurisdicción de la corte, lo que hace es reservar la aplicación del Estatuto a la aprobación del Senado “en cada caso” concreto (...).

Precisamente por ser una disposición atípica los cuestionamientos se producen, sin que a simple vista tengan una respuesta inmediata. Pero, desde la perspectiva de derecho internacional podemos calificar a la posición mexicana de una reserva encubierta que no se permite por el derecho internacional, ni mucho menos

desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos“.⁴⁰

2.1.1 La reserva como efecto jurídico al Estatuto de Roma para el debido acceso a la justicia en México

A consecuencia de la reserva impuesta en el artículo 21, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se crearon efectos jurídicos, los cuales reducen o limitan la competencia del Estatuto, bajo esta lógica podemos señalar ciertos efectos, los cuales pueden ser entre otros:

1. Limitación en el ejercicio de la competencia de la Corte. Derivado de la facultad del Senado para aprobar en cada caso la jurisdicción de la Corte, se forma un candado político y administrativo que se configura con la expresión “con la aprobación del Senado en cada caso”;⁴¹ por lo

⁴⁰ Becerra Ramírez, Manuel, “La Práctica Internacional Mexicana”, México ratifica el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, después de reformar la Constitución. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, México, vol. VI, 2006, p. 952 [En línea] Dirección de Internet: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/186/308>

⁴¹ Camarillo Govea, Laura Alicia y Cabrera Gutierrez, Samuel, “La reserva del Estado Mexicano al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”. Revista Electrónica Iberoamericana, España, núm. 1,

tanto, se limita a este Tribunal en los casos que pudiese conocer respecto a hechos ocurridos en México o cometidos por uno de sus nacionales, de conformidad con los artículos 12 y 13 del Estatuto, el cual establece:

Artículo 12

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

julio-diciembre de 2016. [En línea] Dirección de Internet:https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_10_2016_2/REIB_10_02_Art1.pdf

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.

Artículo 13

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

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

2. Extralimitación de la función del Senado. Esto significa que, el Senado sobrepasa sus atribuciones con las que fue dotado por la misma Constitución.

Si bien es cierto, el Senado cuenta con atribuciones exclusivas otorgadas por la Constitución también ejerce funciones de control hacia el Poder Ejecutivo sobre las actividades que éste realiza,⁴² por lo tanto la participación del Senado frente a la aprobación de los tratados o convenciones diplomáticas que suscriba el Ejecutivo, se

⁴² Senado de la República, Función de Control [En línea] Dirección de Internet:https://micrositios.senado.gob.mx/sobre_el_senado/funcion-de-control.html

debe limitar al examen del contenido del tratado o convención propuesto para su aprobación, con el objeto de determinar si no existe oposición alguna en la Constitución y, no en reconocer la competencia de la Corte Penal Internacional, porque como se mencionó, el Senado en función de examinador aprobó el tratado (Estatuto), dicho esto, el Estatuto no se perfecciona, pues no se crea el mismo efecto que las leyes nacionales.

3. Contradicción con el Derecho Internacional Público

Es claro, como se señaló con anterioridad que el párrafo octavo del artículo 21 no precisa la figura de reserva, pero en esencia, causa los efectos de una. De manera que el Estado Mexicano manifestó su consentimiento en obligarse a cumplir el contenido del Estatuto, pero al momento de constitucionalizar esta obligación lo estableció de manera diferente a la impuesta por el tratado. Por lo tanto, constituye una reserva.

En este orden de ideas, la reserva es contradictoria a la luz del DIP, primeramente, porque como lo apunta la Convención de Viena en los incisos a) y c) del artículo 19, 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.

En otras palabras, la Convención de Viena es muy clara al determinar si el tratado permite reservas, los Estados pueden hacer uso de ellas en el entendido de que logre armonizarse con sus constituciones o bien, sea incompatibles con el objeto y fin del tratado o en su defecto no sea permitida por el Tratado.

4. Contradicción con el principio de supremacía constitucional

Con respecto a este apartado, debemos recordar lo establecido en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, el cual recita en un primer momento:

Artículo 133. 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. (...)

De este modo, existe una incompatibilidad constitucional entre el párrafo octavo del artículo 21 y el artículo 133, pues las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la "Ley Suprema de la Unión", esto es, conforman un orden jurídico superior.⁴³

5. Contradicción con los principios del derecho penal

El Estatuto de la Corte Penal Internacional, está sustentado en los mismos principios del derecho penal que inspiran al Derecho Penal Mexicano:

- Principio Nullum Crimen Sine Lege, nadie será penalmente responsable, a menos que la conducta de que se trate constituya, en el momento en que tiene lugar, un crimen competencia de la Corte;
- Nullum Poena Sine Lege, quien sea declarado culpable por la Corte, únicamente podrá ser

⁴³ Tesis P.VIII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, abril de 2007, p. 6

sancionado de conformidad con lo establecido por el Estatuto; y

- Ratione personae, nadie será penalmente responsable por una conducta anterior a la entrada en vigor del Tratado.

Asimismo, existe plena coincidencia entre las garantías que se incluyen en nuestra Constitución a favor del inculpado y las que contiene el Estatuto: Derecho de audiencia, presunción de inocencia, derecho a ser informado de la naturaleza y causa de la acusación, derecho a contar con una defensa y cuando así lo necesite, de un traductor o intérprete, así como derecho a no declarar.

6. Debilita el Estado de Derecho y la garantía de acceso a la justicia

Recordemos que el Estado de Derecho se refiere al principio de gobernanza por el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente y se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas

y los principios internacionales de derechos humanos,⁴⁴ el cual se encuentra contemplado en nuestra Constitución, precisamente en el artículo 133; por esta razón y de manera personal considero que el Estado no está siendo congruente, generando un debilitamiento al Estado de Derecho.

En consecuencia, existe una falta de garantía de acceso a la justicia en México pues, genera la ilegalidad, la arbitrariedad y la falta de transparencia procesal y legal para llevar ante la justicia internacional a individuos que hayan cometido crímenes contemplados en el Estatuto.

2.1.2 La reserva como limitante del Estado Mexicano al alcance de las obligaciones del Estatuto de Roma

Sobre la base de las ideas expuestas, estimamos que el Estado Mexicano, en su afán de proteger la soberanía nacional ha provocado una limitante en sus obligaciones frente al Estatuto. Pues como bien sabemos el derecho internacional penal al igual que el derecho internacional de los derechos humanos junto con el derecho humanitario

⁴⁴ Definición desglosada del Sistema de Información Legislativa. [En línea] Dirección de Internet: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=97>

internacional conforman la base normativa denominada orden público internacional, la cual está compuesto de normas erga omnes; entonces, lo ideal es que México cumpla con sus obligaciones con la Corte.

Recordemos que la obligación del Estado Mexicano tiene su fuente u origen en el Estatuto, siendo éste la única fuente legítima y de causa del nacimiento de todo lazo o nexo jurídico. Por lo que, si en algún momento la Corte decidiera ejercer su competencia en base a la información que tuviese, no podrá ejercerla debido a que tendría que someterse a escrutinio del Senado. Por ejemplo, lo establecido por el artículo 18 del Estatuto, referente a las decisiones preliminares relativas a la admisibilidad, a mi juicio si el Fiscal ha determinado la existencia de elementos razonables para iniciar una investigación o inicie una investigación, previamente con conocimiento de la Corte, se limitaría su obligación frente al estatuto, toda vez que restringiría la función investigadora del Fiscal ante algún caso concerniente al Estado Mexicano.

Lo mismo ocurre, con la práctica de indagaciones, toma de declaraciones a un testigo o completar la recolección y el examen de las pruebas que hubiese hecho el fiscal ante la

posible comisión de un crimen en términos del artículo 5 del Estatuto. Incluso, limita su obligación con el deber de garantizar el acceso a la justicia por para las víctimas, así como la disposición de tomar las medidas necesarias tanto legislativas o de otra índole como parte de su responsabilidad internacional.

Por último, irrumpe con la obligación de cooperación internacional, pues es deber del Estado Mexicano cooperar plenamente con la investigación y enjuiciamiento de posibles crímenes perpetrados en el Estado Mexicano. Con ello, pierde responsabilidad legal y moral para cumplir con las disposiciones del tratado.

De manera que, el cumplimiento de las obligaciones es vital para la actividad de la Corte, ya que al ser un tribunal que ejerce su jurisdicción de manera complementaria no posee facultades coercitivas en el territorio mexicano.

2.2 El procedimiento legislativo en México para reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional

Debido a que, en el párrafo octavo del artículo 21 Constitucional establece la facultad del Presidente de la República y del Senado, en reconocer la jurisdicción de la

Corte Penal Internacional, no se estableció el procedimiento que deberá llevarse a cabo.

En primer momento, podríamos considerar que el Ejecutivo Federal tendría que actuar bajo las disposiciones contenidas en el artículo 89, fracción X de nuestra Constitución⁴⁵ y someter el caso al Senado de la República en uso de sus facultades exclusivas enmarcadas en el artículo 76, fracción I⁴⁶ constitucional. De esta manera, se

⁴⁵ Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

(...)

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

(...) [En línea] Dirección de Internet:
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

⁴⁶ Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. (...)

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; [En línea] Dirección de Internet:
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

formularía el procedimiento interno para la aprobación de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, entendido como el procedimiento para la aprobación de un tratado, puesto que el Estatuto ya fue aprobado.

2.2.1 La propuesta del Ejecutivo Federal

Desde mi punto de vista, la propuesta del Ejecutivo Federal para reconocer la jurisdicción de la Corte en términos de la fracción X del artículo 89, puede versar sobre las siguientes hipótesis:

La primera, desde el punto de vista del artículo 14 del Estatuto,⁴⁷ si el Estado Mexicano considera que una situación sobre posibles hechos cometidos en el territorio mexicano amerita el conocimiento de la Corte, el mandatario federal, por consiguiente deberá someter el caso ante el Senado de la República para su aprobación.

⁴⁷ Artículo 14 Remisión de una situación por un Estado Parte

1. Todo Estado Parte podrá remitir al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios crímenes de la competencia de la Corte y pedir al Fiscal que investigue la situación a los fines de determinar si se ha de acusar de la comisión de tales crímenes a una o varias personas determinadas.

2. (...).

La segunda, en términos del artículo 15 del tratado⁴⁸ el Fiscal podrá iniciar de oficio una investigación de acuerdo a la información recibida sobre un crimen competencia de la Corte, en este supuesto el Fiscal podrá solicitar información del Estado Mexicano sobre algún hecho, del mismo modo se seguirán las reglas del primer planteamiento.

Tercero, si el Fiscal ha decidido iniciar una investigación de oficio, pero no considera oportuno recabar información del Estado Mexicano, el Fiscal acatará lo dispuesto en el precepto 18 del Estatuto relativo a las decisiones preliminares de admisibilidad,⁴⁹ en donde notificará al

⁴⁸ Artículo 15

El Fiscal

1. El Fiscal podrá iniciar de oficio una investigación sobre la base de información acerca de un crimen de la competencia de la Corte.

(...).

⁴⁹ Artículo 18

Decisiones preliminares relativas a la admisibilidad

1. Cuando se haya remitido a la Corte una situación en virtud del artículo 13 a) y el Fiscal haya determinado que existen fundamentos razonables para comenzar una investigación e inicie esa investigación en virtud de los artículos 13 c) y 15, éste lo notificará a todos los Estados Partes y a aquellos Estados que, teniendo en cuenta la información disponible, ejercerían normalmente la jurisdicción sobre los crímenes de que se trate. El Fiscal podrá hacer la notificación a esos Estados con carácter confidencial y, cuando lo considere necesario a fin de proteger personas, impedir la destrucción de pruebas

Estado Mexicano la admisibilidad. En ese momento, el Ejecutivo Federal deberá enviar dicha iniciativa al Senado.

2.2.2 La recepción y tramitación ante la Cámara de Senadores

La participación del Senado en el proceso de celebración de los tratados se entiende como una función de control de los actos del Ejecutivo Federal con la finalidad de evitar una concentración de poder en dicho órgano.⁵⁰ Empero, ni en la Constitución ni en la Ley sobre la Celebración de los Tratados estipula el procedimiento a seguir ante la Cámara de Senadores ni mucho menos el Reglamento del Senado de la República.

Por consiguiente, haremos algunas precisiones propias que podrían adecuarse al caso.

En primer momento, teniendo la propuesta del ejecutivo, cualquiera que fuese el caso, éste enviará dicha propuesta

o impedir la fuga de personas, podrá limitar el alcance de la información proporcionada a los Estados.

(...).

⁵⁰ Rodríguez Huerta, Gabriela, *La celebración de tratados en el orden constitucional*, México, Senado de la República, 2008, P. 95. [En línea] Dirección de Internet: https://micrositios.senado.gob.mx/BMO/files/La_Celebracion_de_tratados_distribucion.pdf

al Senado y éste último tendrá la facultad de aprobar el reconocimiento de la Corte, pues nos encontramos con un procedimiento especial,⁵¹ toda vez que constituye un conjunto de reglas y normas internas que guían el proceso de toma de decisiones y el ejercicio de sus funciones.

En este orden de ideas, el artículo 230 del Reglamento del Senado refiere que son procedimientos especiales los siguientes:

I. (...)

II. Analizar y aprobar en su caso, los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, así como las decisiones y procedimientos relacionados con los mismos;

(...)

En este supuesto, el Senado analizaría y aprobaría la jurisdicción de la Corte, como parte de su facultad de

⁵¹ De conformidad al artículo 229 del Reglamento del Senado, se entiende por procedimientos especiales todos aquellos que realiza el Senado para el cumplimiento de sus facultades exclusivas; o el ejercicio de funciones de carácter administrativo que le corresponden, ya sea de manera unicameral o conjuntamente con la Cámara de Diputados.

analizar la política exterior desarrollada por el Presidente de la República.

Posteriormente, los resultados del análisis se someten a consideración del Pleno del Senado en sesión ordinaria en función del artículo 72, numeral 1, fracción VIII, seguidamente entra a debate⁵² y por último se vota.⁵³

2.2.3 La figura del veto como facultad del Senado de la República

El veto legislativo se trata de una institución típicamente norteamericana, puesta en ejercicio a partir de 1930, en el que se comenzó a añadir disposiciones de veto a una gran variedad de iniciativas, en particular las referentes a defensa, política exterior, protección ambiental, entre otras. El propósito radica en obstruir mediante el veto las acciones del Ejecutivo por parte de los legisladores.

En vista de lo anterior, podemos definir al veto legislativo como la facultad que tiene el Senado para oponerse a una

⁵² El debate es la discusión que se suscita entre los Senadores, de manera ordenada, en el recinto que ocupa el Senado en donde fundamentan sus puntos de vista sobre los asuntos legislativos, tal como se señala en el Capítulo Sexto del Reglamento del Senado.

⁵³ La votación del Pleno es el conjunto de sufragios emitidos por los senadores sobre cada asunto.

ley, decreto o tratado internacional que el Ejecutivo envíe para su estudio, dictamen y aprobación.

El veto legislativo es pues, parte de una función legislativa, el cual forma parte del sistema de contrapesos entre el Ejecutivo y el Senado.

De acuerdo al Diccionario universal de términos parlamentarios, el veto legislativo permite bloquear una acción del Ejecutivo, a veces con aprobación del presidente y a veces sin ella.⁵⁴

En este sentido, el Senado al analizar la propuesta del caso presentado por el Ejecutivo para reconocer la competencia de la Corte, el Senado se puede configurar el veto legislativo, con ello obstaculizar en primer momento la acción del ejecutivo y consecuentemente el ejercicio de la competencia de la Corte Penal Internacional.

⁵⁴ Diccionario universal de términos parlamentarios [En línea] Dirección de Internet:
https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/v.pdf

2.3 La omisión legislativa como obstáculo en el acceso a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional

En general, se entiende por omisión legislativas o la inconstitucionalidad por Omisión la inactividad del legislador en el desarrollo de sus funciones relativas a la expedición de leyes,⁵⁵ se produce cuando el Legislativo no ejecuta un deber constitucional, ya sea éste de manera expreso o tácito.

La Constitución no es un documento subordinado a la voluntad política de los gobernantes de turno: su fuerza normativa obliga y vincula, y en consecuencia la totalidad del ordenamiento jurídico, es decir, las normas infra constitucionales y los hechos, actos u omisiones, tanto de autoridades como de particulares, se encuentran compelidos bajo la supremacía constitucional.⁵⁶

La inconstitucionalidad por omisión legislativa tiene su origen en el hecho de que no todas las normas constitucionales pueden aplicarse directamente, sino que

⁵⁵ Rojas Zamudio, Laura Patricia, Omisión legislativa. Estudio comparado de su tratamiento y forma de control entre la Sala Constitucional de Costa Rica y la Suprema Corte de Justicia Mexicana

⁵⁶ Bidart Campos, German J. *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. Buenos Aires, 1995, p. 468

muchas de ellas tienen eficacia diferida, al requerir posterior detalle para su debida aplicación. En tal sentido Gustavo Zagrebelski, hace las siguientes precisiones:

1. Existen Normas constitucionales de eficacia directa: cuando la estructura de la norma constitucional es suficiente, para servir de regla en casos concretos, debe ser utilizada directamente por todos los sujetos del ordenamiento jurídico, trátase

de los jueces, de la administración pública o de particulares.

2. Existen Normas constitucionales de eficacia indirecta: cuando la estructura de las normas constitucionales no es lo suficiente para servir como regla de casos concretos. Su operatividad requiere una posterior intervención normativa como es el caso de normas de organización que necesitan una disciplina normativa posterior a la establecida en la Constitución o las normas constitucionales que contienen la formulación de principios jurídicos, que necesitan de una posterior actividad de concreción que relacione el principio con los casos específicos, o las Normas constitucionales

programáticas más bien referidas a esencialmente a aspectos político-sociales.⁵⁷

En este sentido, la omisión legislativa del párrafo octavo del artículo 21 se vincula directamente con las normas constitucionales de eficiencia indirecta, pues su estructura no es lo suficiente para servir como regla de casos concretos, como figura el caso del reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Bajo esta premisa, desde la incorporación en el texto constitucional la figura de la Corte Penal Internacional, el Legislativo no ha establecido el compromiso de armonizar la Constitución con el Estatuto de Roma. Por ello, este silencio legislativo genera una forma normal e impune por la cual son vulnerados los derechos de acceso a la justicia.

2.3.1 El impacto de la omisión legislativa en el acceso a la justicia

A consecuencia de la inactividad del Poder Legislativo para desarrollar normativa para el debido cumplimiento del Estatuto de Roma durante un tiempo excesivamente largo,

⁵⁷ Zagrebelski, Gustavo, *La Constitución y sus normas. Teoría de la Constitución, ensayos escogidos*, México, Porrúa, 2005, p. 54-58.

está impidiendo su eficaz aplicación, de modo que se está violentando el derecho de acceso a la justicia, entendido como el derecho que tiene toda persona de acudir ante las autoridades competentes con la finalidad de obtener la protección de sus derechos.

Debemos puntualizar que el Estado Mexicano se ha caracterizado por un claro desfase entre las normas de derecho interno, así como las normas de derecho internacional específicamente en el reconocimiento pleno de los derechos.

Eventualmente la omisión legislativa afecta el desarrollo de las previsiones constitucionales relativa al acceso a la justicia, por lo cual esta situación repercute en la eficiente práctica de los mismos. Aunque pueda ser aplicado de manera directa, la ausencia de desarrollo provoca falta de fuerza.

Ante el incumplimiento constitucional de legislar sobre la jurisdicción de la Corte para que tenga eficiencia plena, debilita el sentido del derecho penal internacional y con ello, la justicia internacional, la cual implica, además la garantía de rendición de cuentas por algunos de los delitos más graves como son el genocidio, crímenes contra la

humanidad, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad entre otras.

Hay muchas razones por las que México no garantiza el acceso a la justicia, entre ellas está el desinterés político en investigar los delitos y enjuiciar a los responsables, la debilidad del sistema de justicia penal y la marginación social de las víctimas.

Como consecuencia, no se obliga a rendir cuentas a los perpetradores o incluso se permite que sigan ocupando puestos en los que pueden cometer abusos o evitar la rendición de cuentas, las víctimas son abandonadas al sufrimiento y apenas se hacen esfuerzos para establecer la verdad o para tomar medidas que garanticen que estos delitos no se repiten.⁵⁸

⁵⁸ Amnistía Internacional, Justicia Internacional, [En línea] Dirección de Internet: <https://www.amnesty.org/es/what-we-do/international-justice/>

CAPÍTULO III. EL ACCESO A LA JUSTICIA PENAL INTERNACIONAL: UN ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN DE LOS CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD EN LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO

De conformidad al Estatuto de Roma, la jurisdicción de la Corte Penal Internacional se delimitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su totalidad. En este sentido, actuará de conformidad con el artículo 5º, respecto de los siguientes crímenes:

- a) El crimen de genocidio;
- b) Los crímenes de lesa humanidad;
- c) Los crímenes de guerra;
- d) El crimen de agresión.

De lo anterior, el Estatuto define a los crímenes de lesa humanidad como cualquiera de los actos señalados en el artículo séptimo, cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque.

3.1 Análisis de los posibles crímenes de lesa humanidad en la llamada “guerra contra las drogas” de Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012

Durante el mandato de Felipe Calderón Hinojosa como presidente de México, que abarcó desde diciembre de 2006 hasta el año 2012, el país enfrentó una situación alarmante caracterizada por altas cifras de asesinatos, actos de tortura, desaparición forzada y desplazamiento forzado perpetrados por autoridades ejecutoras y aquellas personas vinculadas con algún grupo criminal pero que contaban con nexos con las autoridades mexicanas encargadas de esta política. Estos sucesos se enmarcaron en el contexto de una controvertida estrategia denominada “guerra contra las drogas”, impulsada por el mandatario. Desde entonces surgió un indeterminado número de víctimas directas e indirectas, cuyos derechos humanos fueron gravemente afectados. Por ejemplo, la violencia derivada de esta estrategia llevó a un gran número de personas a huir de sus hogares en busca de seguridad.

La gravedad de los acontecimientos fue denunciada por diversas organizaciones de la Sociedad Civil y Organizaciones No Gubernamentales ante las autoridades

gubernamentales de los tres niveles de gobierno, así como a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Organismos garantes de los derechos humanos a nivel estatal, dichas organizaciones llegaron a considerar a estos actos como crímenes de lesa humanidad.

Luego del despliegue en el año 2006 de miles de soldados y marinos para desempeñar tareas de seguridad pública y emplear la fuerza letal militar, conformada por la Secretaría de la Defensa Nacional (de ahora en adelante SEDENA) y Secretaría de la Marina (en adelante SEMAR) en contra de aquellas personas consideradas integrantes o ligadas a las organizaciones criminales. De modo que al poner en marcha la política de seguridad pública enmarcó un promedio de 45 mil efectivos de la SEDENA y 8 mil miembros de la SEMAR por año, por ende un gran número estos elementos empezaron a tener presencia visible y activa en diversas áreas del país.⁵⁹

Como parte de esta política se llevó a cabo el despliegue operativo de militares y marinos en tareas de seguridad,

⁵⁹ De la estrategia de seguridad a los crímenes de lesa humanidad en México, p. 9 [En línea] Dirección de Internet: <https://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2022/10/cmdpdh-estrategia-de-seguridad-a-crimenes-de-lesa-humanidad-1.pdf>

pero al no contar con una medida proporcional del uso de la fuerza consumaron ataques dirigidos a la población civil en general, así como a sectores sociales vulnerables, quienes no contaban con la capacidad de defenderse. Estos ataques ocurrieron en momentos específicos, en su mayoría durante operativos conjuntos, lo que sugiere que no se trataban de casos aislados.

Por otra parte, los casos analizados por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH) durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa fueron la tortura, asesinato, desaparición forzada y desplazamiento forzado; además recopilaron datos relacionados a la cantidad de recomendaciones y víctimas por crimen e institución, los cuales comprenden desde inicios del año 2006 y concluyen en el año 2018.

Cuadro No. 1. Cantidad de recomendaciones y víctimas por crimen e institución de seguridad durante el periodo comprendido de 2006 a 2018

Crímenes analizados	SEDENA		SEMAR		POLICÍA FEDERAL	
	Recomendaciones	Víctimas	recomendaciones	Víctimas	recomendaciones	Víctimas
Tortura	97	313	36	162	47	203
Asesinato	43	91	11	19	19	78
Desaparición forzada	37	88	14	31	16	27

Fuente de consulta: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. [En línea] Dirección de Internet: https://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2022/10/ComunicacionCPI_Tortura.pdf

En otro orden, se destacan tres patrones principales en estos crímenes ejecutados por las autoridades señaladas: primero, las víctimas eran detenidas y retenidas arbitrariamente; segundo, sufrían torturas a lo largo de su detención; y tercero, eran señaladas como integrantes de grupos criminales, como traficantes de drogas, secuestradores o portadores de armas de uso exclusivo del ejército, siendo estos las más comunes. Como se señala en el informe conjunto para el tercer examen periódico universal de México (2018), durante el periodo comprendido entre 2006 y 2012, se registraron 53, 622 civiles detenidos por elementos de la SEDENA y la MARINA.⁶⁰

⁶⁰ Informe conjunto para el tercer examen periódico universal de México (2018) por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de

En otros casos, estas personas eran sujetas a privación ilegal de su libertad en períodos prolongados, incluso pasaban meses o años en procesos penales y eran liberadas al evidenciar su inocencia. En otros, después de ser detenidas, simplemente desaparecían y no se volvía a tener noticias de ellas.

A causa de estas acciones se creó una situación preocupante y alarmante en México; puesto que, los patrones de violencia y abusos contra la población civil revelaban una severa violación a los derechos humanos, una falta de garantía al debido proceso y el acceso a la justicia. Siendo estos crímenes delitos de gravedad, establecidos en diversos tratados internacionales de carácter penal, en especial énfasis como es señalado en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Estos actos dañan a toda la población mexicana, ya que no son casos aislados, sino que se cometen de manera generalizada, dirigidos hacia un indeterminado número de

Derechos Humanos, Organización Mundial contra la tortura, Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, p.10. [En línea] Dirección de Internet: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-epu-crimenes-de-lesa-humanidad-en-el-marco-de-la-lucha-contra-las-drogas.pdf>

víctimas, y con pautas de conducta ajustadas a un sistema, esto implica acciones hostiles en contra de la población civil.

En el Informe sobre presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Baja California entre 2006 y 2012,⁶¹ refieren la existencia de más de 70 mil fallecidos por homicidios como resultado de las operaciones de seguridad durante el sexenio de Felipe Calderón; en cuanto a las cifras de personas desplazadas internamente, asciende a más de 160 mil; mientras que la cantidad de desapariciones forzadas asciende a más de 24 mil.

Eventualmente, estos casos fueron ampliamente documentados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos agregando estudios efectuados que contribuyeron a la identificación de las consecuencias de esta estrategia hacia la población en general, así como a ciertos sectores; Por ejemplo, en el 2010 se estimaba que dentro de la población infantil existía un total de 30 mil niñas y niños huérfanos; además, el informe refiere que como

⁶¹ El Informe fue presentado por la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH) y La Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste, A.C. (CCDH)

parte de la estrategia del crimen organizado reclutaba a infantes para diversas tareas, por lo que se estima que alrededor de 30 mil entre niñas y niños fueron afectados por estos actos.

Otra consecuencia fue el aumento de quejas recibidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos relacionadas con hechos consumados por integrantes de las fuerzas castrenses a partir de la designación de responsabilidades en materia de seguridad, incrementando de 182 en 2006 a 1,230 en 2008.⁶²

De la misma manera, la Oficina en Washington para asuntos latinoamericanos y el Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” A.C. documentó la ola creciente por año de muertes violentas producto de la estrategia de seguridad, en el año 2005 que marca el inicio de la violencia se registraron menos de 1,800 muertes vinculadas al comercio ilegal de drogas. Estas cifras aumentaron dramáticamente tras la toma de protesta de Felipe Calderón como presidente en diciembre de 2006. En

⁶² Informe sobre presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Baja California entre 2006 y 2012. [En línea] Dirección de Internet: <https://cmdpdh.org/2022/12/15/informe-sobre-presunta-comision-de-crimenes-de-lesa-humanidad-en-baja-california-entre-2006-y-2012/>

junio de 2010 se contabilizaron aproximadamente 23,000 víctimas mortales de la violencia relacionada con el narcotráfico desde el inicio del gobierno de Calderón. En 2009 se registraron más de 8,200 homicidios relacionados con el narcotráfico; en junio de 2010 ya se contabilizaban más de 6,200 muertes en lo que iba de año.⁶³

En este sentido, Daniela Rea⁶⁴ en su texto De la Estrategia de seguridad a los crímenes de lesa humanidad en México, manifiesta que esta forma de combatir la delincuencia y concebir la seguridad ciudadana tuvo como consecuencia que se cometieran crímenes de lesa humanidad, para efectos de esta investigación consideramos relevantes las siguientes agrupaciones:

- 1) Cometidos por militares;
- 2) Cometidos por policías encabezados o adiestrados por militares; y

⁶³ Informe Abuso y miedo en Ciudad Juárez, un análisis de violencia a los derechos humanos cometidas por militares en México. p.2. [En línea] Dirección de Internet: <https://www.wola.org/analysis/abused-and-afraid-in-ciudad-juarez/>

⁶⁴ Es una periodista, documentalista y escritora mexicana, su principal trabajo reside en el periodismo con enfoque de derechos humanos y de investigación de índole social y político.

3) Cometidos por organizaciones delictivas en colusión con fuerzas de seguridad.⁶⁵

1) Crímenes cometidos por militares. Los crímenes por militares ocurrieron principalmente en la zona norte fronteriza de México, un área que se había sometido a constantes batallas por diferentes organizaciones criminales debido al tráfico de drogas y dinero hacia el país vecino del norte, Estados Unidos. Ante esta situación, el gobierno federal tomó la decisión de enviar fuerzas militares y de la Marina para restablecer la seguridad pública en la región.

Sin embargo, en el proceso de buscar y enfrentar a los grupos criminales, estas fuerzas emplearon su poderío también contra la población civil. Utilizaron tácticas intimidatorias y hostigadoras contra la población, a través de operaciones sorpresivas en donde efectuaban supuestas labores de vigilancia y control de unidades de transporte, así como de inspección de personas y

⁶⁵ Informe De la estrategia de seguridad a los crímenes de lesa humanidad (informes presentados a la Corte Penal Internacional) presentada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH). [En línea] Dirección de Internet: <https://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2022/10/cmdpdh-estrategia-de-seguridad-a-crímenes-de-lesa-humanidad-1.pdf>

vehículos, los cuales funcionaban durante el día como por la noche, de esta manera, lograban ejecutar detenciones arbitrarias o realizar actos de tortura.

De acuerdo al informe conjunto para el tercer examen periódico universal de México presentado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., una gran parte de los crímenes denunciados acontecieron al interior de instalaciones militares, con uso de personal militar y suministros pagados con presupuesto gubernamental. En este sentido, existió un abuso arbitrario de parte de los elementos castrenses en contra de personas con el fin de incriminarlas.

2) Cometidos por policías encabezados o adiestrados por militares. Mientras se agudizaba la violencia en el norte del país y se hacía más evidente el reclamo social para frenar esta ola de violencia, se diseñaron estrategias de seguridad, cuya tarea era asignar en las corporaciones estatales y municipales a mandos militares en retiro o bajo licencia. Durante esta estrategia fueron acusados de privación de la libertad y ocultar información sobre la suerte o el paradero de personas desaparecidas, detención de

personas de manera ilegal, intimidación, amenazas, golpes, robos, entre otras.

3) Cometidos por organizaciones delictivas en colusión con fuerzas de seguridad. A diferencia de los dos puntos anteriores, los crímenes fueron ejecutados por el crimen organizado en colusión con las policías con adiestramiento militar, quienes permitían la privación ilegal de la libertad, el secuestro, la tortura o la desaparición forzada en su mayoría a personas migrantes. Para ilustrar el impacto, se presenta el testimonio de Daniel Palomo Coto de nacionalidad hondureña, quien relató lo siguiente:

“En la casa a la que nos llevaron (...) había migrantes que tenían varios días y hasta semanas ahí dentro. Unos no tenían dedos ni de las manos ni de los pies y a algunos les faltaban las manos o los brazos. Los secuestradores se los habían cortado, porque su familia no respondía o no podía pagar. Puedo decir que ellos no respetaban ni la edad, porque había como cinco niños de quince años y a ellos también les habían cortado los dedos de las manos; los pobres se quejaban todo el tiempo, por la noche lloraban mucho, pues tenían temperatura y

*se desangraban poco a poco. Aunque no nos podíamos acercar a ellos, porque nos golpeaban los secuestradores, yo ayudé a uno de los niños. Él se llama Eduardo y es hondureño, yo pienso que ahora él ya está muerto, porque tenía como quince días secuestrado y estaba bien flaquito; a él le cortaron tres dedos, dos de la mano derecha y uno de la izquierda. Yo le daba mi pan cuando no me veían los secuestradores, porque todos los días llegaban con un pan para cada migrante y agua; siempre nos aventaban el pan y nos gritaban e insultaban”.*⁶⁶

En el testimonio mencionado, se puede identificar varios delitos graves como son: secuestro; lesiones graves y mutilación; la retención de los migrantes en condiciones deplorables y el trato inhumano que recibieron; incluyendo la mutilación y la falta de atención médica adecuada, podría clasificar como un caso de trata de personas; crueldad y

⁶⁶ ACNUR, Agencia de la ONU para los Refugiados, *Cuaderno sobre secuestro de migrantes. Dimensión, contexto y testimonios de la experiencia de la migración en tránsito contexto y testimonios de la experiencia de la migración en Tránsito por México*, México, 2018. pp. 19-20. [En línea] Dirección de Internet: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9484.pdf>

maltrato; violencia contra menores; así como negación de derechos básicos.

Al igual que el testimonio de Gustavo Sánchez, hondureño relata lo siguiente:

“Me encontraba en San Luis Potosí cuando unos compañeros y yo contactamos un coyote conocido de la familia, de confianza. Él nos dijo que nos iba a mandar un guía para seguir nuestro camino. Esperamos al guía y cuando íbamos con él, una persona extraña empezó a hacernos preguntas, como de donde éramos, a dónde íbamos; solo le respondimos que íbamos rumbo a Monterrey. El guía nos llevó hasta la central de autobuses, donde nos dijo qué era lo que íbamos a hacer y qué camión nos llevaría hasta Monterrey. Salimos como a las diez treinta de la noche de San Luis y más o menos pasando una hora llegamos a un retén de migración. Estaban policías federales parando carros y autobuses. Pararon el camión en el que íbamos, poco después se subieron a revisar y nos empezaron a hacer preguntas; al descubrir que no éramos mexicanos, nos bajaron del autobús y nos

dirigieron a una camioneta de Migración, pero al preguntarles que a dónde nos iban a llevar, no nos respondieron. Poco después llegaron dos camionetas Suburban al lugar, de donde se bajaron dos personas y hablaron, con los de Migración. Yo logré escuchar cómo Migración nos vendió a cada uno con esas personas por cien dólares; entonces, nos bajaron de las camionetas y nos subieron a las camionetas de esos hombres. Nos llevaron a una casa, logré ver que era como en una residencial; después de meternos a la casa nos empezaron a hacer preguntas como: ¿quién era el guía o coyote? y que quería nombres de quién nos dirigía. No quisimos hablar y nos empezaron a golpear y les tuvimos que dar los datos del coyote; entonces ellos nos dijeron que eran los Zetas y que la persona que nos estaba llevando hasta Monterrey no les estaba pagando cuota, porque ellos les cobraban cuota a todos los coyotes. Cuando los Zetas contactaron al coyote que nos dirigía, el coyote dijo que nosotros veníamos solos, que no íbamos con él. Fue entonces que nos golpearon, nos quitaron nuestras pertenencias y empezaron a sacar números de

teléfonos de nuestras familias, pidiendo nombres completos de quiénes podían responder por nosotros. Nos amarraron y nos llevaron a la segunda planta de la casa. Ahí nos dimos cuenta de que había más gente secuestrada. Empezaron a llamar a nuestras familias pidiendo dinero para dejarnos ir. Finalmente nos soltaron, después de que mi familia pago dos mil dólares. Nos preguntaron que hacía donde queríamos ir, que ellos nos llevarían, nos volvieron a llevar a la Casa del Migrante en San Luis".⁶⁷

El resultado de la política de lucha contra el narcotráfico llevada a cabo durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa en México tuvo consecuencias desastrosas para la población, puesto que las actuaciones de las fuerzas militares y de seguridad pública evidenciaron una grave violación a los derechos humanos, incluyendo detenciones arbitrarias, tortura, desapariciones forzadas y otros crímenes atroces.

Además, la falta de reglamentación que delimitara las actuaciones de los militares y marinos contribuyó a la

⁶⁷ *Ibidem.* pp. 23-24.

impunidad de estos abusos. La ausencia de rendición de cuentas permitió que la gran mayoría de estos crímenes quedaran sin una justicia adecuada, lo que aumentó el sufrimiento y la vulnerabilidad de las víctimas y sus familias.

En vista de la gravedad y la sistematicidad de estos actos, a mi juicio se puede afirmar que la llamada “guerra contra las drogas” de Felipe Calderón Hinojosa se enmarca en la categoría de crímenes de lesa humanidad, como se encuentra tipificado en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Además, al quedar impunes estos crímenes vulneran el derecho de acceso a la justicia, no solo contra las víctimas directas, sino contra toda la sociedad, puesto que genera un impacto devastador en el tejido social y la pérdida de la confianza en las instituciones mexicanas.

3.2 Análisis de los casos comunicados a la Corte Penal Internacional

A consecuencia de las actuaciones por parte de las autoridades implicadas en la política de seguridad pública en contra el narcotráfico atrajo la atención de diversas

Organizaciones de la Sociedad Civil y Organismos No Gubernamentales, quienes preocupados por los acontecimientos que tuvieron lugar en la frontera norte del país, una región que colinda con Estados Unidos, decidieron enviar comunicaciones formales a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, pues determinaron la existencia fundamental y de manera razonada para que iniciara una investigación de la situación en México, con arreglo a los criterios establecidos por el Estatuto de Roma. Lo anterior, debido a que el Estado Mexicano no ejercía procedimientos en contra de los responsables que pusieran fin a la impunidad por estos crímenes.

Los actos de violencia evidenciaron una intensidad y unos patrones preocupantes, pues los asesinatos, las desapariciones forzadas, como las torturas, fueron perpetradas por autoridades federales, así como por miembros de la delincuencia organizada. La gravedad y recurrencia de estos crímenes no permitían considerarlos como eventos aislados; más bien, constituían pruebas fehacientes de la comisión de crímenes de lesa humanidad.

En este sentido, es necesario para la investigación analizar estos informes presentados a la Corte Penal Internacional.

3.2.1 Comunicación sobre la presunta comisión de tortura y tortura sexual como crímenes de lesa humanidad en México.

Comenzaremos por definir el concepto de tortura, de acuerdo a la jurisprudencia emitida por la Corte Penal Internacional la define como “un acto particularmente atroz, violatorio del derecho a no ser sometido a tortura reconocido en el derecho internacional consuetudinario y convencional y como norma de ius cogens. La tortura representa un ataque a la dignidad humana personal, la seguridad y el bienestar mental de las víctimas. Como tal, la gravedad del delito de tortura es en abstracto muy alta.”⁶⁸

En cuanto a la tortura sexual, el Protocolo de Estambul señala que empieza por la desnudez forzada, producto de ella aumenta el terror psicológico; en tal sentido, abre la posibilidad de malos tratos, violación o sodomía. Además, las amenazas verbales, los insultos y las burlas sexuales

⁶⁸ Base de Datos de jurisprudencia de la CPI. [En línea] Dirección de Internet: <https://legal-tools.org/clddoc/63c047da5928e07f10d2a806>

forman parte de la tortura sexual pues incrementan la humillación y sus aspectos degradantes.

Ahora bien, bajo esta premisa la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, (CMDPDH) (de ahora en adelante la organización) envió una comunicación a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional sobre la supuesta comisión de actos de tortura y tortura sexual como crímenes de lesa humanidad, la comunicación refiere a 197 casos narrados en 166 recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), relacionados con hechos ocurridos desde el año 2006 a 2018, empero para este análisis nos enfocaremos hasta el año 2012, la cual comprende la administración del Mandatario Federal Felipe Calderón Hinojosa.

La investigación elaborada por esta organización indica un número total de 642 personas que fueron sometidas a actos de tortura y tortura sexual perpetrados por elementos de la SEDENA y de la SEMAR.

Dicho análisis fue encaminado sobre la base de datos del software denominado: “investigation and Documentation System (I-doc)” de Case Matrix Network, que permite

identificar patrones de actuación de las autoridades, así como calificar la sistematicidad y generalidad del ataque en un periodo determinado.⁶⁹

El análisis identifica tres momentos principales en los que se registraron actos de tortura: el arresto, el traslado antes de la puesta a disposición de la autoridad civil más cercana y durante la custodia del Ministerio Público.

Un aspecto clave en el informe es que los actos perpetrados por los elementos del ejército mexicano y de la MARINA es que la tortura era practicada de acuerdo a ideas o percepciones socialmente construidas que los autores materiales ponían en juego según las circunstancias como son el género y los aspectos como la etnia, edad, clase social, nacionalidad, entre otras,⁷⁰ para su consumación.

⁶⁹ Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI), sobre la presunta comisión de tortura y tortura sexual como crímenes de lesa humanidad, perpetrados por elementos de las Fuerzas Federales del Estado Mexicano entre diciembre de 2006 y diciembre 2018, p. 14. [En línea] Dirección de Internet: <https://cmdpdh.org/2022/12/16/comunicacion-de-acuerdo-con-el-articulo-15-del-estatuto-de-roma-de-la-corte-penal-internacional-cpi-sobre-la-presunta-comision-de-tortura-y-tortura-sexual-como-crmenes-de-lesa-humanidad-perpetrad-2/>

⁷⁰ *Ibidem*, p.40.

En cuanto a los datos estadísticos de la tortura ejecutada durante el traslado, existe una proporcionalidad entre hombres y mujeres quienes fueron sometidos y sometidas a algún acto de tortura por alguna autoridad; por ejemplo, durante las detenciones por elementos de la MARINA, 80% de los hombres y el 67% de las mujeres señalaron haber recibido más golpes que las personas detenidas por otras autoridades. Vale la pena señalar que también los actos de tortura cometida por otras autoridades son altos, pues se demuestra que más del 50% de los hombres detenidos y en más del 40% de las mujeres detenidas recibían golpes por parte de otra autoridad.

De los datos obtenidos a través de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (de ahora en adelante ENPOL),⁷¹ la cantidad de personas que indicaron haber sido víctimas de violación sexual por policías municipales fue marcada por una notoria diferencia por razones de género pues, sólo el 3% de los hombres bajo detención

⁷¹ La encuesta es elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) con el propósito de generar información estadística relevante sobre las condiciones de procesamiento e internamiento de la población de 18 años y más que legalmente ha sido privada de su libertad en Centros Penitenciarios por la supuesta comisión de un delito, su perfil demográfico y socioeconómico, los delitos por los cuales fueron procesados y sentenciados, entre otras características.

sufrieron de violación sexual en contraste con el 9% de las mujeres quienes fueron víctimas de esta práctica. En lo que respecta a las personas detenidas por agentes ministeriales o judiciales las estadísticas señalan que cerca del 4% de los hombres contra el 14% de las mujeres eran detenidas por estas autoridades. En el caso de personas arrestadas por elementos de la policía federal, alrededor del 6% de los hombres y el 13% de las mujeres fueron víctimas de violación. Mientras que el 4% de hombres y el 10% de mujeres fueron arrestadas por policías estatales siendo víctimas de este tipo de violencia. Por último, entre las personas detenidas por las fuerzas armadas, sólo el 5% de los hombres eran arrestados en contraposición con casi el 40% de las mujeres arrestadas por integrantes de la MARINA, y casi el 5% de los hombres y el 21% de las mujeres arrestadas por integrantes de la SEDENA, fueron víctimas de violación.

En cuanto a la desnudez forzada como parte de la tortura sexual, se observa una distribución similar entre hombres y mujeres, que no es tan desproporcional como en el caso de la violación sexual. Las víctimas sometidas a desnudez forzada bajo arresto por policías municipales se registraron

en un 42% en hombres y 30% siendo mujeres; mientras que las ejecutadas por policías ministeriales o judiciales el 46% eran hombres y 34% fueron mujeres. En cuanto a las víctimas por parte de la policía federal, 55% eran hombres y casi 43% fueron mujeres; en el de la policía estatal cerca del 47% de los hombres y el 38% de las mujeres eran víctimas; en el de la MARINA el 62% de los hombres y casi el 58% de las mujeres y, finalmente, con integrantes de la SEDENA, el 59% eran hombres y cerca del 48% eran mujeres. A partir de estos datos, podemos notar que con frecuencia los hombres fueron víctimas de desnudez forzada en mayor proporción que las mujeres. Sin embargo, cuando se trata de violación sexual, los índices muestran una mayor incidencia entre las mujeres.

Como refiere el informe estos actos fueron consumados o en su caso permitidos por las autoridades quienes ejecutaban las detenciones (militares, marinos y policías de los tres niveles de gobierno), esos sucesos se efectuaban en el trascurso del arresto y durante la presentación de las personas arrestadas ante la autoridad competente, por lo que estos lapsos de tiempo hacían más susceptibles a las

personas a ser víctimas de desnudez forzada y a múltiples violaciones a derechos humanos.

Las víctimas de los casos analizados cuentan sus experiencias de torturas físicas, psicológicas y sexuales a las que estuvieron sujetas como parte del plan de seguridad, en donde dicho plan requería demostrar resultados eficientes para neutralizar la influencia y el poder de las células del crimen organizado y restaurar el control del Estado. Por ello, es pertinente mostrar las cifras correspondientes a la forma y métodos con los que se sometió a tortura a la población civil:

Cuadro No. 1. Tortura y sus métodos

Tipología de la tortura	Particularidad	Número de víctimas	Victimas por Fuerzas Federales
tortura	Total de víctimas	736	642
Física	Golpes físicos	644	560
	Golpes con armas	189	172
	Descargas eléctricas	182	177
	Por asfixia con bolsa de plástico	210	205
	Por asfixia (sin precisar objeto)	72	69
	Waterboarding (ahogamiento)	111	107
	Con disparo de arma de fuego	23	15

Tipología de la tortura	Particularidad	Número de víctimas	Victimas por Fuerzas Federales
Sexual	Tocamientos	59	56
	desnudez	84	82
	Descargas eléctricas en genitales	78	78
	Violación	29	28

Tipología de la tortura	Particularidad	Número de víctimas	Victimas por Fuerzas Federales
Psicológica	Por amenazas	463	404
	Humillaciones	95	91
	Abuso verbal	89	82
	Psicológica (Esta categoría contempla la acumulación total de víctimas que fueron sometidas algún abuso psicológico contemplado las tres variables supra)	575	503
Otro	No se precisan las formas de tortura	75	59
	Otras formas (Espinass, clavos, pinzas, etc.)	161	140
	Sin comida, sin agua	14	13

Fuente de consulta: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. [En línea] Dirección de Internet: https://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2022/10/ComunicacionCPI_Tortura.pdf

Además, no solo se cometieron actos de tortura, sino que muchas de las ocasiones las víctimas le sumaban otro tipo

de agresión, los cuales existieron recomendaciones por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como se demuestra:

Cuadro. No. 2. La tortura y otros crímenes

Crímenes	Casos	Recomendaciones	Victimas
Tortura	197	166	642
Tortura + Privación grave de la libertad	181	148	538
Tortura + Violencia sexual (tortura sexual)	83	69	167
Tortura + Desaparición Forzada	56	53	138
Tortura + Asesinato	19	19	23

Fuente de consulta: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derecho Humanos. [En línea] Dirección de Internet: https://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2022/10/ComunicacionCPI_Tortura.pdf

Los resultados de las diversas formas de tortura eran encaminados principalmente a inculpar a las víctimas por delitos como: portación de armas, posesión de alguna droga y participación en el crimen organizado; de esta manera, las autoridades justificaban su actuar.

Por otro lado, existen datos que señalan a personas torturadas en el marco de una actividad bajo una orden, de un operativo conjunto o específico, en retenes y/o

patrullajes, sometiéndolas a graves sufrimientos físicos, emocionales y sexuales.⁷²

En base a esta comunicación podemos señalar que los actos de tortura y tortura sexual se encuentran dentro de lo establecido por la Corte Penal Internacional, pues se acepta contantemente en los tratados y la jurisprudencia internacional aplicables como un elemento importante es que la persona alcance un grado de dolor y sufrimiento para que un acto delictivo equivalga a un acto de tortura, además como lo menciona la Sala de Cuestiones Preliminares II, no es necesario probar que el perpetrador sabía que el daño infligido era grave.⁷³

El resultado de estos actos generalizados y sistemáticos en contra de la población, no necesariamente ocurrieron dentro de un área geográfica, sino que en este caso fue la población el objeto en sí y no una víctima accidental;⁷⁴ con

⁷² *Ibidem*, p.65.

⁷³ Decision Pursuant to Article 61(7)(a) and (b) of the Rome Statute on the Charges of the Prosecutor Against Jean-Pierre Bemba Gombo [En línea] Dirección de Internet: <https://www.legal-tools.org/doc/5f117969c0381207d12cff8c/>

⁷⁴ International Criminal Court, Corrección de la decisión de conformidad con el artículo 15 del Estatuto de Roma sobre la autorización de una investigación sobre la situación en la República de Kenia, p.34 [En línea] Dirección de Internet: <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-01/09-19-corr>

estas consideraciones permiten describir conductas propias a la de los crímenes de lesa humanidad en su modalidad de tortura y tortura sexual, dado su propia naturaleza y gravedad debe ser sometido a un examen preliminar ante la fiscalía de la Corte Penal Internacional, pues las víctimas directa, indirectas, así como la sociedad en general adolecen de estos actos consumados que hasta hoy en día siguen siendo impunes, pues las autoridades en ningún momento trataron de reprimir, prevenir y desalentar tales prácticas.

3.2.2 El caso de Coahuila de Zaragoza

Coahuila es una Entidad Federativa del territorio mexicano, y su capital es Saltillo; es uno de las entidades más grandes del país, con una superficie de 151,571 km². Está ubicado en la frontera norte de México, limitando con la región de Texas en Estados Unidos, al sur con Zacatecas, al este con Nuevo León y al oeste con Durango y Chihuahua.

Los actos violentos en México provocada por el crimen organizado y una política de seguridad inadecuada, afecta

de manera diferenciada a ciertas zonas del país,⁷⁵ especialmente a las Entidades con frontera con Estados Unidos, como Coahuila. Los conflictos por plazas de control territorial entre grupos delincuenciales y la complicidad entre estas organizaciones delictivas y los funcionarios públicos han generado la consolidación de cárteles poderosos y violentos, algunos con alcance más allá de las demarcaciones fronterizas del país, llegando inclusive a infiltrarse en las instituciones gubernamentales.

El estado de Coahuila ha sido testigo del posicionamiento y la creciente influencia de grupos criminales en los últimos años. Estos grupos han demostrado su capacidad para actuar de manera conjunta con las agencias gubernamentales encargadas de la seguridad pública o, aún más alarmante, infiltrando a dichas instituciones y hasta ascendiendo a la posición de mayor jerarquía en las instituciones de seguridad pública.

⁷⁵ De acuerdo al Informe elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Situación de derechos humanos en México, 2015, p.32 [En Línea] Dirección de Internet: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

Las acciones y omisiones de estos actores han dejado una huella profunda en la historia reciente de Coahuila⁷⁶ y han tenido un impacto significativo en los índices de delitos constitutivos de crímenes de lesa humanidad. La combinación de la violencia ejercida por estos grupos, la complicidad o infiltración en las instituciones de seguridad y la carencia de acciones eficientes para enfrentar esta situación han generado un grave deterioro de la seguridad y la afectación a los derechos humanos en la región.

En el año 2017, diversas organizaciones de derechos humanos, entre ellas la Federación Internacional de Derechos Humanos (de ahora en adelante FIDH), han estado alertando sobre la alarmante situación que enfrenta México, especialmente en el Estado de Coahuila. Por ello, la FIDH junto a varias organizaciones defensoras de derechos humanos emitieron una comunicación dirigida a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional,⁷⁷ estas

⁷⁶ En el periodo comprendido entre los años 2005 y 2011, fue el punto de partida de la violencia generalizada a la población civil, ya que existían vínculos entre las autoridades responsables de la seguridad en Coahuila y los grupos del crimen organizado.

⁷⁷ De acuerdo al boletín México: Asesinatos, desapariciones y torturas en Coahuila de Zaragoza constituyen crímenes de lesa humanidad. [En línea] Dirección de Internet: <https://www.fidh.org/es/temas/justicia->

organizaciones presentaron sólidos fundamentos que sustentan la existencia de crímenes atroces de lesa humanidad ejecutados por elementos del ejército mexicano y de integrantes de la Marina Armada de México así como de las agencias policiacas encargadas de la seguridad pública. Estos actos, según sus argumentos, se habrían llevado a cabo bajo instrucciones o respaldado, sumando la tolerancia y/o aquiescencia de altas autoridades de los gobiernos federales y estatales. Asimismo, solicitaron que se abriera un examen preliminar sobre los graves crímenes cometidos.

Entre los años 2005 y 2006 en el Estado de Coahuila de Zaragoza existió una pugna por el control territorial entre grupos del crimen organizado del norte del país, principalmente entre el Cártel del Pacífico, el Cártel Arellano y el Cártel Juárez. Posteriormente, alrededor del 2010 también con el fin de luchar por la posesión de plazas en el Estado de Coahuila, surge las rivalidades entre el Cártel de los Zetas y el Cártel del Golfo.⁷⁸ Los primeros se

internacional/corte-penal-internacional-cpi/mexico-asesinatos-desapariciones-y-torturas-en-coahuila-de-zaragoza

⁷⁸ Documento de trabajo del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, realizado con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV). En el Desamparo. Los Zetas, el Estado, la sociedad

caracterizaban por exhibir su violencia, convirtiéndolos en el grupo criminal más violento del país. La brutalidad motivaba a estos criminales a llevar a cabo acciones crueles contra sus rivales como son: las torturas a grados extremos, llegando a mutilarlos y decapitarlos; además de cometer homicidios, desaparición de personas, entre otras.

Esta práctica sumada a la colusión con las autoridades en Coahuila,⁷⁹ sembró una situación de terror en la población derivado de los asesinatos, el traslado forzado de personas, privación grave de la libertad física, entre otras; pues claramente la población civil era parte de las metas del grupo delictivo. El salir a la calle se convirtió en una acción arriesgada lo que produjo un toque de queda fáctico asumido por la sociedad civil.⁸⁰

y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010) Y Allende, Coahuila (2011), México, 2016. p. 10. [En línea] Dirección de Internet: <https://eneldesamparo.colmex.mx/images/documentos/en-el-desamparo.pdf>

⁷⁹ Como parte de las estrategias del grupo criminal tomaban el control de las instituciones de los municipios y a sus policías.

⁸⁰ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH), *México: Asesinatos, desapariciones y torturas en Coahuila de Zaragoza constituyen crímenes de lesa humanidad*, Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, México, 2017. p. 17 [En línea] Dirección de Internet: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-comunicacion-coahuila.pdf>

En este sentido, no hay que olvidar lo señalado por Juez Herrera Carbuccia «“El artículo 7(2)(a) del Estatuto establece además que dicho ataque significa “una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos” contra cualquier población civil “de conformidad con la política de un Estado o de una organización para cometer dicho ataque o en apoyo de ella”.»⁸¹

Respecto a la comunicación enviada por la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) señala que, durante los juicios llevado a cabo en San Antonio y Austin, Texas desde el 2013 a miembros del Cartel de los Zetas, se cuenta con información sobre la forma de apoyo brindado por el gobierno de Coahuila a los crímenes de los Zetas y a su impunidad, de igual forma se manifiesta a través de testimonios recabados en la recomendación No. 10 VG/2018 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁸² sobre la investigación de violaciones graves a

⁸¹ Versión Redactada Pública de Opinión Disidente Juez Herrera Carbuccia. [En línea] Dirección de Internet: <https://legal-tools.org/clddoc/5f117bebc0381207d12d15bf>

⁸² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, recomendación No. 10 VG/2018 sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, por los hechos acontecidos del 18 al 20 de marzo de 2011, en el Municipio de Allende, Coahuila, así como por las detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas cometidas con

los derechos humanos, por los hechos acontecidos del 18 al 20 de marzo de 2011, en el municipio de Allende, Coahuila, así como por las detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas cometidas con posterioridad a dicho evento.

Además, se expresa que el Centro de Reinserción Social, a cargo del gobierno de Coahuila, ubicado en la localidad de Piedras Negras operaba como un lugar receptor de las víctimas de las células de los Zetas, convirtiéndose en un espacio de aniquilación, en donde torturaron, despedazaron y eliminaron a al menos 150 de sus víctimas.

Por otra parte, debemos mencionar que el estado de Coahuila implemento un modelo de seguridad equiparable a la estrategia del Gobierno Federal sumándole el operativo en conjunto que existía a nivel federal, entre los años comprendidos de 2009 al 2012, en donde se asignaban tareas de seguridad a mandos militares (en retiro o bajo licencia), trayendo como resultado crímenes perpetrados por las corporaciones de seguridad pública.

posterioridad a dicho evento. [En línea] Dirección de Internet: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_010.pdf

Durante este periodo se registraron incidentes en los que la Policía Municipal y estatal arrestaba a pobladores de Coahuila para ser entregados a “Los Zetas” supuestamente para respaldar su dominio territorial; sumando a la coacción ejercida a las personas, ya sea secuestrándolas, intimidándolas con matarlas e incluso al grado de privar de la vida a sus familiares con la finalidad de que colaboraran con ellos en ilícitos.

Un claro ejemplo es el caso de la llamada “Masacre de Allende” en el año de 2011, en donde el grupo criminal de los Zetas en colusión con autoridades del ámbito estatal y municipal cometieron diversos actos delincuenciales como son: violaciones al derecho a la inviolabilidad del domicilio; detenciones ilegales; allanamiento, saqueos y daños a diversas casas; violaciones a los derechos a la legalidad, seguridad jurídica y libertad personal derivado de detenciones arbitrarias; violaciones a los derechos a la libertad e integridad personal por desaparición forzada de personas así como desplazamiento forzado interno.⁸³

Dentro de la Recomendación No. 10 VG/2018 por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH),

⁸³ *Ibidem.* pp. 30, 120, 121, 122.

determinaron que después de un análisis lógico jurídico al expediente CNDH/1/2014/3530/Q/VG, se contó con elementos suficientes para acreditar violaciones a graves derechos humanos.⁸⁴

Desde mi punto de vista, las evidencias presentadas son contundentes y apuntan hacia la omisión de crímenes de lesa humanidad en el estado de Coahuila, pues la conexión entre las autoridades federales, estatales y municipales con el crimen organizado resultó en violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos. Esta situación es sumamente preocupante, ya que implicó que las mismas fuerzas encargadas de proteger a la población estén involucradas en acciones atroces que afectan a la sociedad en su conjunto. Así mismo, Es inaceptable que hasta la fecha no se hayan dado seguimiento a las investigaciones ni se haya responsabilizado a los culpables de estos actos. La impunidad frente a tales crímenes solo perpetúa la violencia. Por lo cual, es imperativo que las autoridades actúen de manera diligente y transparente en el proceso de investigación y enjuiciamiento de los responsables para

⁸⁴ *Ibidem.* p. 119-120.

asegurar que se haga justicia y se brinde reparación a las víctimas.

Teniendo en cuenta lo descrito en este apartado, es fundamental que la sociedad y las organizaciones no gubernamentales continúen emitiendo comunicaciones para que la comunidad internacional voltee a ver la problemática que existe en México. solo con una acción concertada y firme se podrá enfrentar y erradicar la impunidad y la violencia que amenaza a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

3.2.3 El caso de Baja California entre 2006 y 2012

En el estado de Baja California también se documentaron casos constitutivos de crímenes de lesa humanidad perpetradas por militares, policías federales, estatales y municipales; la información fue presentada de acuerdo al boletín de la Federación Internacional por los Derechos Humanos el día 12 de septiembre de 2014.⁸⁵ Dicho informe

⁸⁵ Boletín de la Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH). ONGs de derechos humanos solicitan a la Fiscal de la CPI que proceda a un examen preliminar sobre la situación en México. [En línea] Dirección de Internet: <https://www.fidh.org/es/region/americas/mexico/16027-ongs-de-derechos-humanos-solicitan-a-la-fiscal-de-la-cpi-que-proceda-a-un>

fue elaborado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste A.C. (CCDH) y la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), en donde exponen a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional sobre crímenes de carácter sistemático y generalizado, consistentes en asesinatos, torturas, violación sexual, graves privaciones a la libertad y desaparición forzada cometidas en esta entidad entre los años comprendidos del 2006 al 2012.

Lo anterior, derivado de la llamada “guerra contra las drogas” en el que se implementó en la entidad los denominados “operativos conjuntos” por medio de los cuales las Fuerzas Armadas (SEDENA, SEMAR y la extinta Policía Federal) fueron enviados a varias regiones del norte del país incluido Baja California para emprender acciones de policía. En el informe sobre presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Baja California entre 2006 y 2012, menciona que con estos operativos conjuntos el nivel de violencia en la entidad se intensificó tanto que, Baja California encabezó la lista de entidades con más

homicidios registrados ante el Ministerio Público durante el año 2009.

Los actos considerados en el informe fueron cometidos por las Fuerzas Armadas, en el texto se recuenta a un total de 32 casos, con un total de 95 víctimas, 4 de las cuales sufrieron múltiples eventos de privación grave de la libertad y tortura.⁸⁶

Dentro del informe refieren varios elementos constitutivos de crímenes de lesa humanidad en la entidad como son:

- a. Existencia de un ataque contra la población civil:
Refiere al ataque en contra de la población civil de Baja California, en donde no necesariamente toda la población civil de un área geográfica sea el objeto del ataque, sino que sea el objetivo principal y no meramente una víctima accidental.
- b. Carácter generalizado: Principalmente se basa el carácter generalizado en la entidad de acuerdo a la práctica generalizada en el ámbito federal, en Baja

⁸⁶ Informe sobre presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Baja California entre 2006 y 2012. [En línea] Dirección de Internet: <https://cmdpdh.org/2022/12/15/informe-sobre-presunta-comision-de-crimenes-de-lesa-humanidad-en-baja-california-entre-2006-y-2012/>

California sobresalen las detenciones arbitrarias, la tortura, las privaciones graves ilegales de la libertad y las desapariciones forzadas cometida a pobladores bajo sospecha que pudiesen estar ligados con el narcotráfico sin ninguna prueba. Los datos expuestos manifiestan que, a partir del año 2009, se evidenció un incremento alarmante de casos de tortura en el que se denunciaron 26 casos ante el organismo estatal de derechos humanos.

- c. Carácter sistemático: Este elemento en específico representa la organización de los actos de violencia cometidos de manera deliberada y regular, en donde no cabe la probabilidad de que sea fortuito.

Estos elementos se pueden notar con los argumentos sostenidos por la Sala de Primera Instancia de la Corte Penal Internacional, que refiere:

El ataque debe ser generalizado o sistemático, lo que implica que los actos de violencia no son espontáneos o aislados. Una línea jurisprudencial establecida sostiene que el adjetivo 'generalizado' se refiere a la naturaleza de gran escala del ataque y a la cantidad de personas atacadas, mientras que el adjetivo 'sistemático' refleja la

naturaleza organizada de los actos de violencia y la improbabilidad de que hayan ocurrido aleatoriamente. También se ha sostenido de manera consistente que el carácter 'sistemático' del ataque se refiere a la existencia de 'patrones de criminalidad' reflejados en la repetición no accidental de conductas criminales parecidas, con cierta regularidad.⁸⁷

Por estas razones, existen elementos suficientes que determinan la existencia de crímenes de lesa humanidad en el Estado de Baja California.

3.2.4 El caso del Estado de Chihuahua

El Estado de Chihuahua es otro de los Estados que estuvieron involucrados en el plan de seguridad del Ex Presidente Felipe Calderón Hinojosa en donde también existen elementos constitutivos de crímenes de lesa humanidad.

De acuerdo a la comunicación enviada por la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH); Comisión

⁸⁷ Base de datos de herramientas legales de la CPI, situación en la República Democrática del Congo, p. 426. [En línea] Dirección de Internet: <https://www.legal-tools.org/doc/f74b4f/pdf/>

Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH); Centro de Derechos Humanos Paso del Norte; Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios; Idheas, Litigio Estratégico; Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia; Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (conformada por 85 organizaciones en 23 estados de la República mexicana) y Renacer Lagunero (De ahora en adelante las organizaciones), parte del análisis de diversas fuentes abiertas, en donde se destaca el estudio de 35 casos documentados, 26 de ellos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de los cuales se realizaron recomendaciones principalmente a la Secretaría de la Defensa Nacional,⁸⁸ por hechos perpetrados entre los años 2008 al 2010.

El contenido de la comunicación manifiesta que a finales del 2007 y principios de 2008, los episodios de violencia extrema dejaron atónitas a la población de

⁸⁸ Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional sobre la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Chihuahua, México entre 2008 y 2010, p. 6. [En línea] Dirección de Internet: <https://cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-comunicacion-cpi-chihuahua-esp-2018.pdf>

Chihuahua, principalmente a las y los habitantes de Ciudad Juárez, la violencia consistente en un número elevado de homicidios violentos registrados en 2008 fue derivada del conflicto entre dos cárteles por el dominio del tráfico de drogas, provocando el inició de los operativos en conjunto con elementos del ejército mexicano y de la MARINA en tareas de seguridad pública.

Eventualmente estos operativos elevaron la cifra de homicidios dolosos en 2008 con un número de 2,030, previamente se contaba con cifras de 550 homicidios dolosos en el año 2005. Sin embargo, estos datos no serían los más altos pues irían en aumento llegando en su máximo foco en 2010 con 3, 903 homicidios dolosos en la Entidad.⁸⁹

Asimismo, se menciona que de 2007 a 2011 solamente en Ciudad Juárez fueron desplazadas 254,426 personas y en otros municipios reportaron situaciones de violencia extrema que los dejaron “despoblados” ante la huida de autoridades y de la propia población.

⁸⁹ *Ibidem.* p. 22.

Por otra parte, los elementos castrenses realizaron tareas diversas, incluidas las llamadas “operaciones de interdicción y hostigamiento” a fin de capturar o neutralizar a grupos de personas dedicadas a actividades ilícitas y que pretendían alterar la paz y la seguridad de la sociedad. Estos operativos incluían el establecimiento de puestos de control sorpresivos, móviles y fijos, patrullajes diurnos y nocturnos en áreas urbanas y rurales. Además de adiestramiento militar a policías para tener mayor efectividad y profesionalismo.

El análisis realizado por las organizaciones, revela una serie de patrones que demuestran comportamientos recurrentes de conducta delictiva por parte de los elementos de las fuerzas armadas asignadas a labores de seguridad. Estos comportamientos abarcaban la aplicación de tácticas violentas, como el uso de vehículos oficiales y armas para reprimir, intimidar, golpear e incluso disparar a las personas durante su detención o traslado, la irrupción en los hogares de las víctimas sin una orden judicial, la constante negación sistemática de la ubicación de los lugares de detención y la afirmación de que las detenciones se efectuaron "en flagrancia".

Del mismo modo, civiles que fueron llevados y retenidos en locaciones militares, pese a la existencia de autoridades civiles en las localidades donde se producían las detenciones o eran puesto a disposición de manera tardía, durante esos lapsos de tiempo se cometían a las víctimas actos de tortura que incluían golpes, descargas eléctricas, tortura psicológica, asfixia con bolsas de plástico o agua (como el conocido "waterboarding") e incluso casos de tortura sexual, esto durante los años 2008 a 2010.

Cabe resaltar, a diferencia de los demás estados analizados la participación de médicos militares quienes efectuaban actos de tortura.

Por último, es importante destacar que los actos de tortura tenían como objetivo obtener información sobre bandas criminales o ubicación de armas y drogas, así como obtener información sobre terceras personas.

Las organizaciones participantes en el análisis de los casos cometidos en el Estado de Chihuahua y presentados a la Corte Penal Internacional, sostienen la necesidad de que la Fiscalía ejerza sus facultades de oficio para decidir la apertura de una investigación y para ello realizar el análisis preliminar, en vista de la ausencia de procedimientos

nacionales, de investigación o enjuiciamiento en contra de responsables intelectuales y materiales de estos actos.

Se debe agregar que, si bien es cierto que se han elaborado acciones ante el sistema de justicia penal mexicano, estas han sido escasas, pues únicamente refieren a investigaciones y procesos para enjuiciar a los perpetradores materiales (miembros del ejército señalados como responsables directos de los actos criminales), más no a los altos mandos militares quienes planearon, toleraron y no sancionaron, la comisión de estos delitos atroces. Con esto quiero decir, que las actuaciones del Estado Mexicano no satisfacen en lo absoluto como juicios auténticos o que satisfagan las obligaciones internacionales de acceso a la justicia en materia de derecho penal internacional.

3.3 Las proposiciones con punto de acuerdo presentadas ante el Pleno del Senado de la República

Primeramente, empezaremos por definir el concepto de proposición con punto de acuerdo, el cual en términos del artículo 276 del Reglamento del Senado de la República señala:

“Se entiende por proposición con punto de acuerdo a toda petición o declaración formal que el Pleno del Senado de la República realiza para asumir una postura institucional respecto a asuntos de diversas índoles y sin carácter vinculante”

Las proposiciones en función de su objeto se clasifican en:

- a) De Exhorto. - Cuando se solicita a alguna autoridad dependiente de los tres Poderes de la Unión en el marco de colaboración que debe imperar entre los mismos: información sobre, el ejercicio de sus funciones, la realización y ejecución de determinados actos, el cumplimiento de obligaciones cuyos efectos sean de interés para una comisión senatorial o de un senador particular que requiera para su desempeño. También se entiende que el punto de acuerdo está incluido dentro de éste tipo cuando se solicita información de interés general del país, de la colectividad, de una región, de una entidad, de un sector de la sociedad igualmente cuando se solicita la cesación o suspensión de determinadas acciones consideradas perjudiciales o que afecten intereses de terceros, así

como para crear alguna comisión legislativa ordinaria o especial;

- b) De Pronunciamiento. - Cuando se solicita la declaración expresa del Senado de la República o de la Comisión Permanente, que implique un posicionamiento en relación a una manifestación, acontecimiento, resolución o acuerdo de dependencias, entidades u organismos nacionales e internacionales, en relación a asuntos de orden político, social o cultural, cuyos efectos sean de interés general;
- c) De Recomendación. - Cuando se realiza una sugerencia respetuosa, en el ámbito de colaboración entre los Poderes, a órganos de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial o de los gobiernos de los Estados, a efecto de que realicen algún acto, gestión, cumplimiento de obligación, resolución o acuerdo, o para que atiendan algún asunto de su incumbencia administrativa y de gestión, que sea de interés general, y
- d) De Convocatoria. - Cuando se pida a la Comisión Permanente, convocar a periodos extraordinarios de

sesiones, en términos de lo dispuesto por el artículo 67 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, el Senador Santana Armando Guadiana Tijerina, sometió a la consideración del Pleno, la proposición con Punto de Acuerdo por el que el Senado de la República exhorta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que brindara un informe a los integrantes del Senado respecto al estatus jurídico y/o en su caso, la resolución emitida por la Corte Penal Internacional; lo anterior, derivado de la denuncia que presentó el Senador Santana Armando Guadiana Tijerina ante la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, el cual fue expuesto en su proposición:

“(...) el suscrito acudió personalmente a presentar la denuncia correspondiente ante la Oficina de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional, el día 12 de julio del año 2016, momento en el cual acompañé con pruebas fehacientes y testimonios el cuerpo de la denuncia en contra del Gobierno de Coahuila y/o quienes resulten responsables, por los crímenes de lesa humanidad perpetrados en contra de casi 300

personas desaparecidos en la masacre de Allende y Piedras Negras, Coahuila y que, por su naturaleza, corresponden a lo establecido en el Artículo 7.1 del Estatuto de Roma, del cual México es parte”.⁹⁰

De esta manera, se logra visibilizar desde nuestra perspectiva dos situaciones, la primera visibilizar los crímenes de lesa humanidad perpetrados en la llamada “masacre de Allende” y Piedras Negras en el Estado de Coahuila y, la segunda es generar un exhorto para que la Secretaría de Relaciones Exteriores informe al Senado sobre la situación de la información enviada a la Corte Penal Internacional, pues los crímenes de lesa humanidad son de interés general del país.

Otro caso es el Senador Emilio Álvarez Icaza Longoria quien presentó la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Relaciones Exteriores a remitir la situación de México a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional para que inicie una investigación sobre la comisión de presuntos crímenes de lesa humanidad, que colman los supuestos del artículo 7 del Estatuto de Roma,

⁹⁰ Gaceta del Senado, Proposiciones [En línea] Dirección de Internet: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/86587

a partir del año 2006, como consecuencia de la implementación de la política de seguridad pública militarizada destinada al combate a los grupos dedicados al narcotráfico.

Las consideraciones que llevaron al Senador a presentar la proposición, fue bajo los elementos constitutivos de los crímenes de lesa humanidad perpetrados desde el 2006, principalmente en los Estados de Chihuahua, Baja California y Coahuila; tales crímenes son conformados por agresiones sistemáticas y generalizados contra la población civil, tortura, la desaparición forzada de personas, asesinatos, sumando la existencia de una política de Estado, esto es acciones que formaron parte de las estrategias centrales del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa.⁹¹

Además, como lo señala el Senador la proposición basa a partir de la “convicción profunda de que es urgente que se inicien procesos jurisdiccionales nacionales e

⁹¹ Gaceta del Senado, Proposición con punto de acuerdo por la que se remite a la Corte Penal Internacional los crímenes de lesa humanidad cometidos en México desde el año 2006, en el marco de la guerra contra el narcotráfico. [En línea] Dirección de Internet: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/112028

internacionales que terminen con la impunidad y se pueda avanzar hacia procesos de justicia transicional con base en un mecanismo internacional que coadyuve con este proceso doméstico que debe ser acompañado del reconocimiento del Estado mexicano de que en nuestro territorio se ha cometido crímenes de lesa humanidad".⁹²

A causa de estas proposiciones fueron turnadas, la primera, a la Comisión de Justicia y la segunda a la Comisión de Relaciones Exteriores, sin que tuviese ninguna relevancia, pues paso a formar parte de un asunto concluido de conformidad con el "acuerdo de la mesa directiva para la conclusión de proposiciones con punto de acuerdo que no han recibido dictamen", de fecha 05 de octubre de 2021.⁹³

⁹² *Ibidem*, p.2

⁹³ Gaceta del Senado, Conclusión de las propuestas con punto de acuerdo que no han recibido dictamen. [En línea] Dirección de Internet: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/120996

CAPÍTULO IV. LAS VÍAS PARA GARANTIZAR EL DEBIDO ACCESO A LA JUSTICIA EN MÉXICO

4.1 La armonización legislativa del artículo 21, párrafo octavo para la debida jurisdicción de la Corte Penal Internacional

Indiscutiblemente el párrafo octavo de la Constitución Mexicana debe entrar en un proceso de armonización, pues como hemos visto la Constitución no permite alcanzar la finalidad del Estatuto de Roma y con ello impide el acceso a la justicia para las víctimas de crímenes de lesa humanidad.

Como bien lo señala Elma del Carmen Trejo “la armonización legislativa exige la implementación de ciertos cambios en la normatividad interna de los Estados, para crear las similitudes necesarias a fin de obtener el resultado que se persigue en el tratado”.⁹⁴

⁹⁴ Trejo García, Elma del Carmen, Análisis del proceso de armonización de la legislación mexicana respecto de un tratado internacional, en el ámbito federal, estatal y municipal, p.3. [En línea] Dirección de Internet: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-03-06.pdf><https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-03-06.pdf>

En este sentido, cuando se llevó a cabo el proceso de incorporación de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional al texto constitucional no se ejerció de manera adecuada la armonización legislativa, derivado de la falta de observancia, se generó contradicciones e incertidumbre; además, esta reforma pasó a ser ineficaz e incongruente creando una inadecuada aplicación y cumplimiento al Estatuto de Roma.

Teniendo en cuenta lo anterior, la armonización del párrafo aducido debe abocarse para buscar la debida coincidencia entre el Estatuto de Roma y la Constitución Mexicana. Como bien lo señala Arturo Garita “La armonización legislativa tiene como principales características la búsqueda de coincidencia entre la normatividad contenida en un tratado internacional y la normatividad interna de los países miembros del tratado, toda vez que dichos tratados se llevan a cabo entre entes jurídicos independientes que tienen territorio, cultura, pueblo y gobiernos independientes unos de otros.”⁹⁵

⁹⁵ Garita, Arturo, Armonización Normativa, agosto 2015, p. 9. [En línea] Dirección de Internet:https://micrositios.senado.gob.mx/BMO/files/Armonizacion_normativa.pdf

Lo que se traduce en la importancia de una integración coherente y organizada entre el Estatuto de Roma y nuestra Constitución, pues como lo establece nuestro artículo 133 constitucional, los tratados forman parte de la Ley Suprema de la Nación sumando la voluntad del Estado Mexicano en contraer obligaciones internacionales. Por consiguiente, el Estatuto de Roma debe ser cumplido de buena fe tal como refleja el principio general del derecho internacional Pacta Sunt Servanda,⁹⁶

De ahí que, si las obligaciones jurídicas internacionales consagradas no se trasladan a nivel nacional, el tratado se convierte en letra muerta.⁹⁷

Por ello, la tarea esencial de las legisladoras y los legisladores de conformidad al Estatuto de Roma es el establecimiento adecuado a nuestro sistema jurídico mexicano la debida jurisdicción de la Corte Penal Internacional, la adecuación normativa puede consistir en

⁹⁶ El principio Pacta Sunt Servanda se encuentra consagrado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

⁹⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, p 78. [En línea] Dirección de Internet: <https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Guia-Armonizacion-NormativaDH.pdf>

la creación, la abrogación o la derogación de disposiciones legislativas o de normas reglamentarias administrativas (complemento para la aplicación correcta de algún precepto constitucional). De este modo, se respete y garantice la justicia internacional.

Por esta razón, se debe establecer en el marco jurídico interno las medidas necesarias para dar eficaz cumplimiento, considerando las siguientes:

1. La incorporación a la legislación penal nacional, los crímenes consagrados por el Estatuto de Roma, pues recordemos que la Corte Penal Internacional su función es complementaria al de los Estados, entonces los primeros en investigar y enjuiciar a los responsables de dichos crímenes en primer momento sería el Estado Mexicano.
2. Establecer en el ordenamiento jurídico mexicano la competencia de la Corte Penal Internacional que garantice un adecuado acceso a la justicia internacional, pues los crímenes no solo adolecen a los mexicanos y a las mexicanas,

sino que trasciende sus fronteras a los demás países.

4.2 Análisis de la Ley Reglamentaria del artículo 21 de Vicente Fox Quesada

Con respecto a la creación de una ley reglamentaria del artículo 21, párrafo octavo de la Constitución Mexicana, resulta necesario dado que el propio Estatuto obliga de manera diferente, en atención a las circunstancias; por ejemplo: la relativa a las solicitudes de cooperación que formule la Corte Penal Internacional al Estado Mexicano en términos del artículo 87 del Estatuto en mención o bien, como lo señalamos en esta investigación, el reconocimiento de cada caso en términos del párrafo octavo del artículo 21.

En primer lugar, México tiene la obligación de cooperar con la Corte Penal Internacional, lo cual implica la responsabilidad de cumplir con ciertos deberes y acciones específicas. El deber de cooperación implica el aseguramiento de procedimientos internos que sean aplicables a toda forma de cooperación como se establece en el artículo 88 del Estatuto:

“Artículo 88

Procedimientos aplicables en el derecho interno

Los Estados Partes se asegurarán de que en el derecho interno existan procedimientos aplicables a todas las formas de cooperación especificadas en la presente parte”.⁹⁸

Un ejemplo de esto sería las solicitudes de cooperación, la cual en términos del Estatuto de Roma la Corte se encuentra facultada para formular solicitudes de cooperación a los Estados. Estas solicitudes se transmitirán por vía diplomática o por cualquier otro conducto adecuado que haya designado cada Estado parte a la fecha de la ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. Por lo que, México no ha señalado la forma en que se podría recepcionar una solicitud, por lo que de facto ésta deberá recibirse por la vía diplomática.

Asimismo, el artículo 21, párrafo octavo no establece cómo preservará el carácter confidencial de las solicitudes de

⁹⁸ International Penal Court, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, p.68. [En línea] Dirección de Internet: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/Publications/Estatuto-de-Roma.pdf>

cooperación, pues lo establecido en el Estatuto en su artículo 87 (3) estipula:

“3. El Estado requerido preservará el carácter confidencial de toda solicitud de cooperación y de los documentos que las justifiquen, salvo en la medida en que su divulgación sea necesaria para tramitarla”.

Otro aspecto, es el concerniente a las solicitudes de asistencia pues si se da esta hipótesis, la Corte podrá adoptar las medidas pertinentes a fin de:

- Proteger la información
- Proteger la seguridad y el bienestar físico o psicológico de las víctimas, los posibles testigos y sus familiares.

Eventualmente, la Corte podrá solicitar la transmisión de toda información comunicada a México para proteger la seguridad y el bienestar físico o psicológico de las víctimas, los posibles testigos y sus familiares, pero en cuanto ocurra esta hipótesis no se tiene contemplado el tratamiento que se le dará a la información comunicada.

Entre tanto, el Estado Mexicano debe cooperar con las solicitudes de asistencia formuladas por la Corte en relación con una investigación o enjuiciamientos penales en términos del artículo 93:

- a) Identificar y buscar personas u objetos;
- b) Practicar pruebas, incluidos los testimonios bajo juramento, y producir pruebas, incluidos los dictámenes e informes periciales que requiera la Corte;
- c) Interrogar a una persona objeto de investigación o enjuiciamiento;
- d) Notificar documentos, inclusive los documentos judiciales;
- e) Facilitar la comparecencia voluntaria ante la Corte de testigos o expertos;
- f) Proceder al traslado provisional de personas, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 7;
- g) Realizar inspecciones oculares, inclusive la exhumación y el examen de cadáveres y fosas comunes;
- h) Practicar allanamientos y decomisos;

- i) Transmitir registros y documentos, inclusive registros y documentos oficiales;
- j) Proteger a víctimas y testigos y preservar pruebas;
- k) Identificar, determinar el paradero o inmovilizar el producto y los bienes y haberes obtenidos del crimen y de los instrumentos del crimen, o incautarse de ellos, con miras a su decomiso ulterior y sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe; y
- l) Cualquier otro tipo de asistencia no prohibida por la legislación del Estado requerido y destinada a facilitar la investigación y el enjuiciamiento de crímenes de la competencia de la Corte.

Por otro lado, lo referente al proceso para reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, no se establece como debe llevarse a cabo, pues recordemos que constitucionalmente y reglamentariamente no se estipula su actuación, dando como resultado falta de certeza.

Un aspecto clave para tratar de regular estas anomalías, fue con la iniciativa de decreto presentada el 29 de noviembre de 2006 por el Presidente de la República Vicente Fox Quesada, cuyo objeto principal sería

establecer los procedimientos que permitan a nuestro país ejecutar las solicitudes de cooperación que le formule la Corte Penal Internacional de conformidad con su Estatuto.

En la iniciativa de decreto que expide la Ley Reglamentaria relativa al artículo 21 hoy párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “Se parte del hecho de que para facilitar dicha cooperación se requiere de una ley especial que se ajuste a las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano al ratificar el Estatuto y a los parámetros de la reforma constitucional aprobada por el Constituyente Permanente”.⁹⁹

En el contenido de la iniciativa presentada constaba de 57 artículos, correspondientes a cuatro capítulos divididos de la siguiente manera:

- El Título I, denominado Disposiciones Generales, determina la naturaleza de la Ley, el objeto y alcance; además, establece la vía de comunicación

⁹⁹ Gaceta del Senado, Oficio con el que remite Iniciativa de decreto que expide la Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, p.3. [En línea] Dirección de Internet:https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/10716

ante la Corte Penal Internacional, los requisitos y la forma general en que se tramitarán las solicitudes que formule la Corte; por último, las obligaciones de las autoridades involucradas en su ejecución.

- El Título II, denominado Del reconocimiento de jurisdicción de la Corte Penal Internacional, dividido en dos capítulos relacionados con la naturaleza subsidiaria de la Corte Penal Internacional, la autorización del Senado y las formas de cooperación previstas en el Estatuto.
- El Título III, refiere a los procedimientos aplicables a la detención, entrega y tránsito de personas y establece los requisitos que debe contener toda solicitud de cooperación con la Corte Penal Internacional, así como las reglas de ejecución.
- El Título IV, nombrado Difusión y Capacitación, establece la obligación de capacitación y actualización de todas aquellas autoridades involucradas en la aplicación y ejecución de la Ley Reglamentaria, teniendo en cuenta el carácter

innovador de la Corte Penal Internacional y las particularidades de su jurisdicción.¹⁰⁰

En cuanto al contenido de los Títulos de la iniciativa, debemos hacer algunas precisiones personales:

1. La Secretaría de Relaciones Exteriores al conocer de alguna investigación efectuada por la Corte Penal Internacional, debe inmediatamente notificar al presidente de la república, pues en términos constitucionales el Ejecutivo debe de enviar la iniciativa para reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional y el Senado deberá aprobar dicha iniciativa. Por lo cual, la Secretaria de Relaciones Exteriores estaría contraviniendo a lo dispuesto en la Constitución.
2. En cuanto al procedimiento para reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional por parte del Senado, está asimilando que, de manera lisa y llana, el Senado autoriza la jurisdicción; sin embargo, no es coherente pues si ya hay una investigación por hechos constitutivos de crímenes en términos del Estatuto de Roma, podría negarse.

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 3, 4, 7 y 9

Otro aspecto a resaltar, es la temporalidad del caso sometido a la aprobación del Senado, pues no establece los términos y plazos para su aprobación, pues su dilación crearía entorpecimiento a la investigación, poner en riesgo a las víctimas y testigos, entre otras.

Por otro lado, “es indispensable, a luz de los principios fundamentales de legalidad, de seguridad jurídica y de congruencia, insertar en la ley que se expida los mecanismos jurídicos de deliberación, quórum y votación, que habrá de manifestarse dentro de la Cámara de Senadores en la substanciación de la solicitud de reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”.¹⁰¹

3. Respecto al capítulo tercero, relativo a las otras formas de cooperación con la Corte Penal Internacional, se le está dotando a la Corte una

¹⁰¹ Gaceta del Senado, de las Comisiones Unidas de Justicia; y de Estudios Legislativos, Primera, con proyecto de decreto que expide la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, p. 14. [En línea] Dirección de Internet:

https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/23490

nueva facultad, como es la solicitud de cateo que claramente no se encuentra establecido en el Estatuto de Roma, por lo cual considero innecesario esta figura en razón de que la Corte Penal Internacional únicamente solicita una forma de cooperación más no establece el requisito debido.

4. Ahora bien, en el capítulo cuarto establece las bases para recibir sentenciados por la Corte Penal Internacional a Centros Federales de Readaptación Social, pero no se menciona un apartado para su debida evaluación en la que se señale si existen condiciones para que compurgue su pena en el territorio mexicano.

Coincidimos con las consideraciones expuestas por las Comisiones Unidas de Justicia; y de Estudios Legislativos en el contenido de la iniciativa trata exclusivamente de referirse a las obligaciones de cooperación ante la Corte Penal Internacional; asimismo, *“concibe en el fin de articular los conceptos y medios necesarios que garanticen el cumplimiento del compromiso fundamental que el Estado Mexicano ha consentido, en la especie, y que es imprescindible incorporar al ordenamiento jurídico nacional*

*para definir las reglas que fijen de un modo preciso el cauce formal de la serie de actos que habrá de agotarse, por una parte, en la integración de la facultad discrecional que el Ejecutivo Federal instruya con el propósito de reconocer su jurisdicción y, por otra, en la obligación que se impone al Senado de la República para aprobarla en cada caso, cuando así proceda”.*¹⁰²

4.3 Examen de las iniciativas de reforma al artículo 21

La incorporación de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional al artículo 21 ha generado importantes debates y cuestionamientos en el ámbito legislativo, pues señalan que sus homólogos, encargados de aprobar el texto constitucional actual, contiene incongruencias con el Estatuto de Roma. Por esta razón algunos legisladores plantean lo siguiente:

1. La posibilidad de una reserva encubierta, ya que la fórmula adoptada por México parece tener el efecto de una reserva.
2. La facultad del Senado de la República para determinar la procedencia de la competencia de la Corte Penal

¹⁰² *Ibidem*, pp. 11-12.

Internacional. Esta facultad genera incertidumbre sobre los criterios que el Senado considerará al evaluar la procedencia o la incompetencia de la Corte Penal Internacional respecto de un caso que este conociendo.

3. La falta de armonización de la Constitución Mexicana a la luz de la reforma constitucional de 2011, consistente en eliminar o modificar las normas que sean contrarias a derechos humanos y dar cumplimiento al principio pro persona, la interpretación conforme y la vigencia del bloque de constitucionalidad, independientemente del origen nacional o internacional de la norma.
4. La violación al principio de la supremacía constitucional, no hay que olvidar que el artículo 133 constitucional establece este principio el cual recita “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.”

Ante este escenario, resulta necesario examinar detenidamente las iniciativas de reforma, así como las

implicaciones y consecuencias desde dos aristas diferentes:

1. Las iniciativas con reconocimiento de la Corte Penal Internacional. Estas iniciativas fueron propuestas en diferentes periodos, teniendo como objetivo común el reconocimiento de la Corte Penal Internacional.

Esto se puede notar en la iniciativa con proyecto de decreto del Senador José Luis Máximo García Zalvidea, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, el cual propuso se estableciera como sigue:

“El Estado mexicano reconocerá la jurisdicción de la Corte Penal Internacional de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Roma”.¹⁰³

La consideración de esta iniciativa fue en vista a la incorporación constitucional que le otorgó Francia a la Corte Penal Internacional, como modelo de referencia; sin embargo la República Francesa modificó su Constitución en los términos siguientes: “La República podrá reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en las

¹⁰³ Gaceta del Senado, [En línea] Dirección de Internet: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/15406

condiciones previstas por el tratado suscrito el 18 de julio de 1998”.¹⁰⁴

A mi entender este proyecto, queda aún supeditado al derecho interno pues el término “reconocerá” puede interpretarse a un modelo dualista, pues implicaría que el Estado Mexicano entrara a un análisis de fondo con el Estatuto de Roma para su debida aplicación.

Por otro lado, la iniciativa de la Senadora Antares Guadalupe Vázquez Alatorre, del grupo parlamentario de Movimiento de Regeneración Nacional,¹⁰⁵ quien considera la existencia de una reserva y que debe de armonizarse de conformidad a la obligación legislativa generada a partir de la reforma de 2011:

“Esta disposición atípica establece una reserva encubierta que no está permitida por el derecho internacional, y mucho menos si se analiza la redacción

¹⁰⁴ Constitución de la República Francesa, Título VI, Tratados y Acuerdos Internacionales, Sección 53-2. [En línea] Dirección de Internet: https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre_6

¹⁰⁵ Gaceta del Senado. [En línea] Dirección de Internet: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/94751

a la luz del derecho internacional de los derechos humanos.

(...) Como es evidente, la reforma al artículo 21 Constitucional establece una modificación de facto al alcance de los artículos 12 y 13 del Estatuto, que mandatan puntualmente que el Estado que pase a ser Parte en el Estatuto acepta por ello la competencia de la Corte respecto de los crímenes ya citados, pero con la redacción actual, la Corte no puede ejercer su competencia si el Senado –bajo consideraciones indeterminadas– no reconoce la competencia.”

La iniciativa presentada sugiere la reforma en los siguientes términos:

“El Estado mexicano reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en términos de lo dispuesto por el Estatuto de Roma.”

A diferencia de la iniciativa anterior, este proyecto de reforma brindaría mayor certeza, puesto que el Estado Mexicano buscaría un nuevo panorama en el ámbito internacional; además, abandonaría su concepción monista, pues reconoce la importancia de la Corte Penal

Internacional en el desarrollo para acceder a una justicia complementaria internacional y cooperar con la misma, de manera plena.

Entre tanto, la iniciativa propuesta por la Senadora Bertha Alicia Caraveo Camarena, del Grupo Parlamentario de Movimiento de Regeneración Nacional,¹⁰⁶ propuso una nueva iniciativa la cual reza:

“El Estado Mexicano reconoce plenamente la competencia de la Corte Penal Internacional en los términos del Estatuto de Roma”.

Bajo esta concepción, desde mi punto de vista está mal empleada la terminología “competencia”, toda vez que la competencia es ejercida por la Corte Penal Internacional. Por ello, se debe limitar a la aceptación y admisión de la jurisdicción por parte del Estado Mexicano, sin más limitaciones. Esto implicaría cumplir con las obligaciones y tomar las decisiones que emanen de la Corte Penal Internacional.

¹⁰⁶ Sistema de Información Legislativa, asuntos legislativos, no.9, [En línea] Dirección de Internet: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentoAsuntos.php?SID=52daf9e23bc1c43e871d15f90acc1eae&Clave=4180804

Otro ejemplo es la propuesta impulsada por la Diputada Adriana Gabriela Medina Ortiz, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano,¹⁰⁷ en la cual propone reformar el artículo 21, de la siguiente manera:

“El Estado Mexicano reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional y en consecuencia tanto el Ejecutivo Federal como los gobiernos de las entidades federativas promoverán, dentro del ámbito de su competencia, acciones proactivas en rechazo a la permanencia o estancia de extranjeros en México que hayan cometido crímenes más graves de trascendencia internacional, conforme al Estatuto de la Corte Penal Internacional.”

A mi juicio esta propuesta relativa a las “acciones proactivas en rechazo a la permanencia o estancia de extranjeros en México que hayan cometido crímenes más graves de trascendencia internacional, conforme al

¹⁰⁷ Sistema de Información Legislativa, asuntos legislativos, no. 2, Iniciativa que reforma diversas disposiciones a los artículos 21, 76, 89 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [En línea] Dirección de Internet: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Basica/ResultadosBusquedaBasica.php?SID=52daf9e23bc1c43e871d15f90acc1eae&Serial=665d6d18d3eb33ab841db6f848ca5bec&Reg=11&Origen=BB&Paginas=15#2>

Estatuto de la Corte Penal Internacional”, abriría un nuevo paso a crear una legislación derivada, puesto que tendría que considerarse elementos precisos para determinar qué personas estarían en ese supuesto.

Otras iniciativas fueron presentadas en los siguientes términos:

- “El Estado Mexicano reconoce plenamente la jurisdicción y competencia de la Corte Penal Internacional, de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Roma”. Propuesta del diputado Daniel Gutiérrez Gutiérrez, integrante del Grupo Parlamentario de Morena.
- “En el Estado mexicano se reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”. Propuesta por la diputada Claudia Reyes Montiel e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática;
- “El Ejecutivo federal reconocerá la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”. (sic) Propuesta por la diputada Laura Imelda Pérez Segura, del Grupo Parlamentario de Morena.

Cabe hacer mención que, de acuerdo al Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, las iniciativas descritas fueron desechadas y retiradas sólo dos de ellas se encuentran pendientes en comisiones de la Cámara de Origen desde el año 2020.

2. Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal.

Esta iniciativa fue propuesta por la diputada Xóchitl Nashielly Zagal Ramírez y tiene por objeto tipificar diversos delitos cometidos contra la humanidad. Entre lo propuesto, destaca: 1) detallar las sanciones que se impondrán a quien cometa delitos de genocidio, actos de lesa humanidad, agresión internacional o delitos de guerra; 2) indicar que éstos serán imprescriptibles; 3) señalar que aquel que incurra en alguno de los delitos mencionados no podrá beneficiarse de amnistías, indultos o medidas similares; 4) establecer que en caso de que la Corte Penal Internacional solicite la detención o extradición de alguna persona en ningún caso se negará tal petición, aunque hubiese sido objeto de amnistías, indultos, medidas similares en otro país e independientemente del cargo oficial que ostente en México o en cualquier otro país; y, 5)

considerar como delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos, el: i) negarse a cooperar o a tramitar las solicitudes de la Corte Penal Internacional; e, ii) incurrir en falsedad de declaraciones ante la Corte, presentar pruebas falsas, corromper un testigo e incidir en cohecho en relación con un funcionario de este tribunal.

En esta iniciativa vemos clara la idea de establecer en el territorio mexicano la responsabilidad penal nacional por crímenes contemplados por el Estatuto de Roma, de esta manera se podría combatir la impunidad, promover la cooperación internacional y garantizar la integridad del sistema de justicia penal. Estos beneficios contribuirían a la promoción de la justicia, el estado de derecho tanto a nivel nacional como internacional. en pocas palabras esta iniciativa es una forma de complementar la jurisdicción nacional. Además, como lo apunta la diputada Xóchitl Nashielly Zagal Ramírez “Un país con verdadero compromiso democrático, no solamente debe suscribir instrumentos internacionales protectores de derechos

humanos, sino que debe también implementarlos en sus políticas y legislación interna”.¹⁰⁸

3. La iniciativa con reconocimiento a los tribunales internacionales

Mientras tanto la senadora Angélica de la Peña Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó la iniciativa de reforma constitucional al artículo 21, la cual disponía reconocer a los tribunales internacionales producto de los tratados adoptados por el Estado Mexicano.

Por otro lado, en los casos de los tribunales del orden penal, los procedimientos que lleven a cabo, así como el cumplimiento de sus resoluciones y sentencias, serían reconocidos y ejecutados por las autoridades mexicanas de conformidad con lo dispuesto en el tratado internacional correspondiente.

¹⁰⁸ Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. [En línea] Dirección de Internet: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Basica/ResultadosBusquedaBasica.php?SID=52daf9e23bc1c43e871d15f90acc1eae&Origen=BB&Serial=665d6d18d3eb33ab841db6f848ca5bec&Reg=11&Paginas=15&pagina=1#11>

Asimismo, “en el ejercicio de sus competencias, los organismos y las cortes internacionales creadas por los Estados, en ejercicio pleno de sus facultades soberanas, dictan recomendaciones, resoluciones y sentencias que marcan el rumbo de las nuevas tendencias universales, obligando y comprometiendo al mismo tiempo a los Estados Partes con su observancia y cumplimiento”.¹⁰⁹ Estableciendo que las resoluciones y las sentencias emitidas por estos tribunales, serían vinculantes.

En este sentido, puso a consideración la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 21 de la Constitución Mexicana de la manera siguiente:

“La jurisdicción de los tribunales internacionales establecidos en tratados de los que los Estados Unidos Mexicanos sea parte, será reconocida en los

¹⁰⁹ Véase, Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por la Senadora Angélica de la Peña Gómez de fecha 11 de diciembre de 2012. [En línea] Dirección de Internet:<http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Basica/ResultadosBusquedaBasica.php?SID=2f8ea64f5a4650148c43b0160ef5cd44&Origen=BB&Serial=f418298b7eaa6435363be94fe9504778&Reg=38&Paginas=15&pagina=3#36>

términos y conforme a los procedimientos establecidos en dichos tratados.

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

Las resoluciones, así como las sentencias emitidas por tales tribunales, son vinculantes para el Estado mexicano; todas las autoridades que se encuentren obligadas por las sentencias y resoluciones garantizarán su cumplimiento conforme a lo dispuesto en la resolución o sentencia, el tratado internacional y las leyes mexicanas.

La Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación deberá prever los recursos necesarios para en su caso, dar cumplimiento a las sentencias y resoluciones de dichos tribunales".¹¹⁰

¹¹⁰ *Ibidem*, p.5

Dicha iniciativa no prosperó y por acuerdo de la Mesa Directiva, aprobado en sesión del 30 de abril de 2018 se dio por concluida, pues en ese entonces se encontraba pendiente de dictamen.

PROPUESTAS

Primera: Reformar el artículo 21 párrafo octavo de la Constitución Federal, que permita superar todas las barreras y evitar la tendencia de incluir excepciones para el debido acceso a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. De esta manera, se considera quitar la facultad del Ejecutivo para enviar una solicitud de aprobación de un caso que tuviese conocimiento la Corte Penal Internacional y la facultad del Senado de la República para aprobar dicha solicitud; por lo tanto, debiese quedar de la siguiente manera:

El Estado Mexicano reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional sobre crímenes competencia de la Corte que se suscite por:

1. El crimen de genocidio;
2. Los crímenes de lesa humanidad;
3. Los crímenes de guerra, y
4. El crimen de agresión

Las autoridades en el ámbito de su competencia conocerán, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I. Recibir las solicitudes de cooperación formuladas por la Corte Penal Internacional;
- II. Adoptar todas las medidas, para la protección de la información cuando sea requerida, preservar el carácter confidencial de la solicitud de cooperación;
- III. Adoptar todas las medidas que sean necesarias para proteger la seguridad y el bienestar físico o psicológico de las víctimas; además de las establecidas en el artículo 20, apartado C, de esta Constitución, los posibles testigos y sus familiares; y
- IV. Los procedimientos que determine la ley reglamentaria.

Segunda: La creación de la Ley Reglamentaria del artículo 21, párrafo octavo en el que deberá establecerse:

- a. Las reglas para la recepción de las Solicitudes de cooperación, las cuales serán recibidas vía diplomática, esto es, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- b. Las medidas de protección de información solicitadas por la Corte Penal Internacional, así

como las medidas para para garantizar la protección de las víctimas, los posibles testigos y sus familiares; y

- c. Los procedimientos aplicables a todas las formas de cooperación especificadas en el Estatuto de Roma.

Tercera: La revisión y modificación de diversos artículos del Código Penal Federal a fin de tipificar los crímenes contemplados en el Estatuto de Roma, establecer el proceso que debe seguirse para la investigación y juzgamiento de la presunta comisión de dichos crímenes y los derechos que se les reconozcan a las víctimas en el proceso, de esta manera ofrecer las garantías de acceso a la justicia.

Cuarta: La revisión y modificación de diversos artículos de la Ley General de Víctimas a fin de establecer los criterios para la reparación integral de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica por crímenes contemplados en el Estatuto de Roma, ya sea juzgados por el Estado Mexicano o por la Corte Penal Internacional.

CONCLUSIÓN

La presente investigación se encaminó en proponer una reforma al artículo 21 de la Constitución Mexicana para adecuarlo al contenido del Estatuto de Roma; de igual forma, una ley reglamentaria; por otro lado, la reforma y adición de diversos artículos para la tipificación de los crímenes establecidos en el Estatuto de Roma en el Código Penal Federal; pues existen elementos suficientes que se aportaron, para determinar la existencia de crímenes de lesa humanidad cometidos durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa.

La problemática se planteó con la reserva legislativa impuesta a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, al establecer facultades tanto al Ejecutivo Federal como al Senado de la República para el reconocimiento. Sin embargo, no se estableció el procedimiento legislativo respectivo para aprobar en cada caso el ejercicio de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La investigación dejó en evidencia la necesidad de reformar el artículo 21 y establecer una ley reglamentaria para evitar vacíos legales y garantizar el acceso a la justicia para las víctimas de estos crímenes. Sin embargo, se

demonstró una falta de voluntad legislativa para llevar a cabo dicha reforma, lo que obstruye el proceso y dificulta la responsabilización de los perpetradores.

Además, se constató la importancia del derecho comparado para mejorar las normas constitucionales y se destacó la relevancia del Derecho Parlamentario en el contexto del Derecho Constitucional. Asimismo, se resaltó la disponibilidad limitada de información pública en los sitios web del Gobierno de la República Mexicana, lo que representa un desafío para futuras investigaciones.

En consecuencia, se recomienda llevar a cabo acciones que fomenten la sensibilización de los elementos del ejército mexicano y de la MARINA; además, para lograr la persecución de los responsables de estos crímenes, legislar el Código Penal Federal. Asimismo, es fundamental continuar investigando y documentando los crímenes de lesa humanidad que pueden persistir en la administración actual.

Por último, esta investigación pone de manifiesto la urgente necesidad de avanzar en garantizar el acceso a la justicia y responsabilizar a los actores de estos crímenes en México. queda claro que aún existe un importante trabajo

legislativo y judicial por realizar en materia de justicia y protección de los derechos humanos, así como de las víctimas.

FUENTES DE CONSULTA

Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [En línea] Dirección de Internet:

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Cámara de Diputados, *Ley sobre la Celebración de Tratados*. [En línea] Dirección de Internet:

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Cámara de Diputados, *Reglamento del Senado de la República*. [En línea] Dirección de Internet:

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Camarillo Govea, Laura Alicia y Cabrera Gutierrez, Samuel, “La reserva del Estado Mexicano al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”. *Revista Electrónica Iberoamericana*, España, núm. 1, julio-diciembre de 2016.

Carrillo Salcedo, Juan Antonio, *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 1996.

Castillo Daudí, Mireya. *Et al.*, *Responsabilidad Penal del Individuo ante los Tribunales Internacionales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH), *De la estrategia de seguridad a los crímenes de lesa humanidad en México*, México, 2019. [En línea] Dirección de Internet: <https://cmdpdh.org/2022/12/16/de-la-estrategia-de-seguridad-a-los-crimenes-de-lesa-humanidad-en-mexico/>

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH), *Crímenes de lesa humanidad en el marco de la lucha contra las drogas, Informe conjunto para el tercer examen periódico universal de México*, México, 2018. [En línea] Dirección de Internet: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-epu-crimenes-de-lesa-humanidad-en-el-marco-de-la-lucha-contra-las-drogas.pdf>

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH), *MÉXICO, Informe sobre presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Baja California entre 2006 y 2012*, 2022. [En línea]

Dirección de Internet:
<https://cmdpdh.org/2022/12/15/informe-sobre-presunta-comision-de-crímenes-de-lesa-humanidad-en-baja-california-entre-2006-y-2012/>

Diario Oficial de la Federación, *Decreto de promulgación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, adoptado en la Ciudad de Roma, el diecisiete de julio de mil novecientos noventa y ocho, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2005. [En línea] Dirección de Internet: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2105558&fecha=31/12/2005#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2005. [En línea] Dirección de Internet: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2051466&fecha=20/06/2005

Díez Rodríguez, Elena, *El principio de justicia universal contra la impunidad de crímenes internacionales*,

un estudio histórico y comparado con especial referencia a la situación española, México, Centro de Estudios Constitucionales SCJN, 2018.

Fernández Tomás, Antonio F. *et al.*, *Curso de Derecho Internacional Público*, 2ª. Ed., Valencia, Tirant Lo Blanch, 2022.

Kelsen, Hans, *Principios de Derecho Internacional Público*. Trad. de Caminos, Hugo y C. Hermida, Ernesto, Argentina, Edit. El Ateneo, 1965.

Lamarca Pérez, Carmen, *Algunas reflexiones sobre el carácter complementario de la Corte Penal Internacional, Perspectiva Iberoamericana sobre la Justicia Penal Internacional*, vol. I, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011.

Lara Patrón, Rubén Jesús (coord.), *Derecho Internacional Público*, México, IURE, 2006.

López Betancourt, Eduardo, *Derecho Constitucional*, IURE, México, 2018.

Malpaca de Lamadrid, Luis, *La Influencia del Derecho Internacional*, México, LIMUSA, 2002.

Organización de las Naciones Unidas, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, adoptado por la Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas el 17 de julio de 1998. [En línea] Dirección de Internet: [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

Organización de las Naciones Unidas, *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, hecha en Viena el 23 de mayo de 1969. [En línea] Dirección de Internet: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/vcltsio/vcltsio_ph_s.pdf

Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, 3ª. Ed., México, Oxford, 2010.

Travieso, Juan Antonio, *Código de Derecho Internacional, Tratados e Instrumentos Internacionales, Organizaciones Internacionales*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998.

Vargas Carreño, Edmundo, *Derecho Internacional Público, de acuerdo a las normas y prácticas que rigen en el siglo XXI*, Chile, Jurídica de Chile, 2007.

Villalba, Juan (versión española) *Derecho Internacional Público*, México, Grijalvo, 1963.