

# Reconocimiento de México al Derecho Internacional

Daniel Velázquez Gómez\*

## Resumen

El presente estudio tiene la finalidad de analizar las repercusiones que tiene la firma de Tratados y acuerdos internacionales respecto a la Constitución Mexicana y determinar si estos afectan la Supremacía de la Constitución.

## Introducción

El fenómeno de la globalización no se ha limitado a los aspectos económico y cultural, incluso ha tocado otras áreas de los países, como puede ser el derecho y la normatividad que rige a los Estados. En este sentido, en los últimos años ha existido la tendencia a que los países busquen homologar su normativa con ciertos estándares internacionales, especialmente respecto a los derechos humanos o fundamentales, o adherirse a Tratados y acuerdos internacionales en los que se reconocen y protegen.

Por otra parte, es importante conocer cuáles son las obligaciones del gobierno mexicano frente a la comunidad internacional, esto es, de qué Tratados y acuerdos internacionales forma parte, cuáles ha ratificado y a qué organismos internacionales les otorga jurisdicción para conocer denuncias interpuestas por los ciudadanos o para castigar crímenes que puedan tener repercusiones en la comunidad internacional.

---

\* Licenciado en contaduría pública y finanzas. Actual estudiante de la Maestría en Política y Gestión Pública en la Universidad Iberoamericana León.

## Reconocimiento de México al Derecho Internacional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 133, establece:

“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.”<sup>1</sup>

Se puede interpretar del Artículo 133 de la Constitución, que todos los Tratados, incluyendo los internacionales, son la ley suprema de toda la unión, es decir de todo el país, siempre y cuando sean aprobados por la Cámara de Senadores. Por lo tanto, cuando el gobierno firma un Tratado o un acuerdo internacional, como puede ser el caso con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y éste es ratificado por el Senado, los Estados y el gobierno federal se someten a la normatividad establecida en dicho Tratado o acuerdo.

Debido a lo antes mencionado, han surgido problemas cuando la normatividad internacional es contraria a las leyes nacionales, y se debe determinar qué normatividad aplicará, la nacional o la internacional. También se ha generado controversia sobre la aceptación de la competencia de cortes internacionales

---

<sup>1</sup> El subrayado es nuestro

como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional.

Respecto al problema de determinar qué norma se debe de aplicar, la nacional o la internacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ratificó que los Tratados internacionales, jerárquicamente, están por debajo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero arriba de las leyes federales, estatales y del Distrito Federal. Lo anterior resultó al discutir 14 amparos de revisión en contra de diversos impuestos de importación aplicados a mercancías de importación. El Pleno de ministros determinó, en primer lugar, estudiar solamente el tema relativo a la jerarquía normativa que tienen en nuestro país los Tratados internacionales.

En este sentido, los ministros confirmaron, por mayoría, que todos los Tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano tienen la misma jerarquía de las denominadas “leyes de carácter general”. Esto es, que están por encima de las leyes federales, estatales o del Distrito Federal, pero por debajo de la Constitución Política. (SCJN, 2007). Al emitir esta resolución, la SCJN puso fin a muchas discusiones respecto a la jerarquía de las normas.

En varios países se ha llegado a considerar que los Tratados internacionales están en el mismo nivel jerárquico que la Constitución, incluso en algunos países como Holanda se llegó a considerar a los Tratados por encima de la Constitución, aunque con el paso del tiempo pusieron límites a esa supremacía. En otros Estados se le ha dado, a ciertos Tratados, principalmente

los relacionados con los derechos humanos, el mismo nivel que la Constitución, como en Argentina, que en 2002 dio jerarquía constitucional a una lista detallada de Tratados. Sin embargo, la mayoría de los países no contempla estas disposiciones y dan la más alta jerarquía a la Constitución (Riofrío, J.C., 2007. p. 260-262).

A pesar de lo que menciona el Artículo 133, el gobierno de México fue renuente, durante muchos años, a ratificar o aplicar los Tratados y acuerdos a los que se había unido, como por ejemplo con la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, que forma parte de la Convención Americana de los Derechos Humanos, a la cual se adhirió o ratificó el dos de marzo de 1981, pero no aceptó la competencia de la Corte hasta el día 16 de diciembre de 1998.

Previo al mes de diciembre de 1998, las autoridades mexicanas habían justificado la no aceptación de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) argumentando que en México existen los mecanismos necesarios para reivindicar los derechos de la población; en otras ocasiones, incluso, se invocaron límites relacionados con la soberanía.

En diciembre de 1998, el Senado de la República aprobó la propuesta de aceptar la competencia de la CIDH motivada más por presiones del exterior, (como los informes emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto al caso de la matanza en Aguas Blancas, así como críticas por parte de la Unión Europea, en medio de negociaciones para lograr un

acuerdo de intercambio comercial), que por convicción propia, tanto así que el gobierno mexicano no aceptó ampliamente la competencia de la CIDH y formuló una *reserva* que limita la intervención de la CIDH en México. (Núñez, 2001, p. 448-449).

Esta reserva es respecto al Artículo 33 de la Constitución, el cual habla de quiénes son considerados extranjeros, y reconoce que tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, pero reserva al Ejecutivo la facultad de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente y les prohíbe inmiscuirse en los asuntos políticos del país. “Dicho artículo está siendo muy cuestionado por su contenido violatorio de varios derechos humanos consignados en diversos instrumentos internacionales, entre ellos, la Convención Americana de Derechos Humanos”, lo anterior, debido a expulsiones que se realizaron a observadores internacionales involucrados sobre todo con el movimiento zapatista. “Este precepto constitucional es un generador de violaciones de los derechos humanos, básicamente en dos sentidos: el primero, a través del agravio directo que se comete al observador internacional, y el segundo como un impedimento para que se conozca el estado de los derechos humanos a través de la observación internacional” (Núñez, 2001, p. 458).

Podemos darnos cuenta que el gobierno mexicano no está dispuesto a cumplir en su totalidad y cabalmente con la Convención Americana de Derechos Humanos, y por lo mismo hace reservas a la competencia de la CIDH.

Probablemente, el gobierno cree que los “extranjeros incómodos” pueden afectar la soberanía nacional e inmiscuir a Estados extranjeros en los problemas políticos y de gobernabilidad en México. El aceptar la competencia de la CIDH pero limitarla, puede calificarse como una simulación.

Si bien es lamentable el que el gobierno ponga límites a la CIDH, lo positivo es que después de mucho tiempo los ciudadanos mexicanos ahora cuentan con un organismo que puede velar por los derechos humanos. Antes de la ratificación de la competencia de la CIDH, ningún mexicano o incluso el gobierno mexicano, en caso de disputa con otro Estado, podían solicitar a ésta que conociera de un caso en función consultiva ya que el Artículo 62 de la Convención señala lo siguiente:

“1. Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.”

Al no ratificar la competencia de la CIDH el gobierno de México dejaba en estado de indefensión a los ciudadanos en caso de violaciones a los derechos humanos, si bien se contaba con la SCJN, en el pasado ésta no funcionaba con independencia del Poder Ejecutivo y por lo tanto sus decisiones no eran acertadas.

Al ratificar la competencia de la CIDH se abrió un espacio para que los ciudadanos pudieran interponer juicios en contra del gobierno mexicano por violaciones a los derechos humanos y a las garantías individuales. Un caso reciente y muy conocido es el del ex canciller Jorge Castañeda, quien interpuso un juicio contra el gobierno en la CIDH cuando el Instituto Federal Electoral le negó el registro a la candidatura de la presidencia en 2006, ya que la normatividad mexicana prohíbe registrar candidatos si éstos no son propuestos por algún partido político.

Jorge Castañeda interpuso un juicio de amparo al considerar que la normatividad mexicana violentaba su derecho a ser votado; sin embargo, la SCJN lo rechazó. Fue en este momento cuando el ex canciller decidió interponer un juicio ante instancias internacionales y recurrió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Si bien la CIDH resolvió en contra de Jorge Castañeda, ésta sugirió que México ajustara la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos de los ciudadanos en materia electoral y lo plasmara en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Este juicio es un benéfico en general para la población mexicana, ya que ayuda a que sea más clara la reglamentación y normatividad electoral y así dar mayor certeza a los ciudadanos.

El Estatuto de Roma fue adoptado el 17 de julio de 1998 por 120 países, y entró en funciones el 1 de julio de 2002 tras ser ratificado por 60 países. (<http://www2.icc-cpi.int/Menu/ICC/About+the+Court/>).

El Estatuto de Roma formaliza la jurisdicción internacional penal y el derecho internacional penal. Esta jurisdicción supone la existencia de un orden penal de alcance internacional para satisfacer ciertas condiciones fundamentales en relación con los órdenes penales nacionales.

Respecto a la necesidad de una Corte Penal Internacional, Kofi Atta Annan, ex-Secretario General de las Naciones Unidas dijo: “por casi medio siglo, casi el mismo tiempo que ha existido las Naciones Unidas, la Asamblea General ha reconocido la necesidad de establecer esta corte para juzgar y castigar a las personas responsables de crímenes tales como el genocidio. Muchos pensaron... que los horrores de la segunda guerra mundial -los campos, la crueldad, el exterminio, el holocausto- no podrían pasar de nuevo. Y sin embargo, han sucedido. En Camboya, Bosnia y Herzegovina, en Ruanda. Nuestro tiempo -nuestra década incluso- nos ha mostrado que la capacidad del hombre para hacer el mal no tiene límite. Genocidio... es ahora una palabra de nuestro tiempo, también, una terrible realidad que pide una respuesta histórica”.

Las Naciones Unidas también creen que la Corte es necesaria para terminar con la impunidad, para ayudar a solucionar conflictos, para solventar las deficiencias de tribunales *ad hoc*, para hacerse cargo cuando las instituciones de justicia nacionales no quieren o pueden actuar y para desanimar a futuros criminales de guerra. (<http://untreaty.un.org/cod/icc/general/overview.htm>).

Así se pretende enfrentar la criminalidad y eliminar la impunidad a través de la Corte Penal Internacional y no sólo a través de los tribunales nacionales. Fue

así como surgió en México el debate sobre ratificar o no a la Corte. Lo deseable es que se cuente con una Corte Penal Internacional que disponga de un consenso generalizado, suficiente y razonable, y establezca el imperio de las normas en la solución de las controversias de este carácter (García, S. 2003. p. 138).

De nuevo surge el problema respecto a, si al aceptar la jurisdicción de organismos internacionales el Estado Mexicano pierde soberanía y se somete a decisiones no tomadas por el pueblo; sin embargo, esto no sucedería debido a que el gobierno ya ha ratificado anteriormente la jurisprudencia en otros temas como el comercio y los derechos humanos, sin que esto haya causado problemas de soberanía al interior del país.

El Estado mexicano, al manifestar en el Artículo 133 de la Constitución que los Tratados internacionales tienen carácter de ley suprema de la unión, adquiere responsabilidades y es necesario que asuma en otras normas las consecuencias que conlleva el aceptar los Tratados internacionales. De esta manera, estaría dándoles certeza jurídica a sus ciudadanos y les garantizaría protección a sus derechos, no sólo por normas nacionales sino también por normas internacionales.

En los trabajos previos para formar el Estatuto de Roma los representantes de México propusieron los siguientes términos:

a) Preferencia de la jurisdicción nacional, como juez natural.

- b) Admisión de la responsabilidad penal internacional de carácter individual, sin perjuicio de otras responsabilidades de diverso carácter exigibles al Estado.
- c) Definición precisa y previa de los delitos sometidos al conocimiento de la jurisdicción internacional en el entendido de que deben ser los más graves y trascendentales.
- d) Debido proceso legal.
- e) Institución de un órgano jurisdiccional permanente, profesional, independiente e imparcial con jurisdicción mundial.
- f) Consagración de esta jurisdicción en un tratado erigido sobre la voluntad de las naciones.

México se abstuvo de votar el Estatuto de Roma por diversos motivos, principalmente diferencias entre el Estatuto y la Constitución Mexicana. Si bien las propuestas hechas por los representantes mexicanos son aceptables al no votar, ya sea a favor o en contra, se pierde voz y liderazgo. Si los obstáculos eran por contradicciones entre el tratado y la Constitución se pudo haber analizado cuál opción representaba mejores condiciones jurídicas para la población mexicana y actuar en consecuencia, ya sea modificando la Constitución o simplemente rechazando el Estatuto de Roma. (García, S. 2003. p. 149-154).

Eventualmente, el Ejecutivo envió al Senado una propuesta de reforma al Artículo 21 de la Constitución con el fin de poder ratificar el Estatuto de Roma y con ello a la Corte Penal Internacional. El Ejecutivo exponía como motivos a esta reforma que si la comunidad internacional había aceptado la jurisdicción

de esta Corte Internacional era preciso reconocer su competencia y reconocer el cumplimiento de sus resoluciones y sentencias. Así mismo señala que el reconocimiento de esta jurisdicción debe estar acompañado por la adopción de medidas que permitan ejecutar, de manera eficaz, sus decisiones. (García, S. 2003, p. 160).

El 21 de junio de 2005, el Senado de la República ratificó el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional. Debido a la contradicción entre el Estatuto de Roma y la Constitución Mexicana el Senado tuvo que reformar el Artículo 21 de la Constitución al cual agregó el siguiente párrafo:

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

Esta postura es desafortunada ya que no reconoce plena y llanamente la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, sino que se reserva para sí mismo la decisión de cuándo someterse a ella. Esto genera varias indefiniciones ya que cuando el Artículo 21 señala que el Senado aprobará caso por caso cuándo reconocer la jurisdicción de la Corte, se deja a criterio de los senadores qué casos son lo suficientemente graves o trascendentes para que los conozca la Corte Penal Internacional y, claro está, este criterio se puede ver influenciado por decisiones políticas o acuerdos entre partidos políticos para así poder proteger a alguno de sus miembros, o atacar a algún adversario político.

Guardando todas las proporciones, ejemplo de este tipo de acuerdos políticos podría verse con el caso de Lidia Cacho y el Gobernador de Puebla, Mario Marín, en el que hubo claras violaciones a los derechos humanos de la periodista por parte de las autoridades del Estado de Puebla y sin embargo, nunca se inició un juicio político en contra del Gobernador, a quien su partido (Partido Revolucionario Institucional) defendió a toda costa y contó con la complacencia del partido en el poder (Partido Acción Nacional), el cual no intentó llevar al Gobernador Marín a juicio político por sus acciones.

El párrafo agregado al Artículo 21 también se puede considerar como una *reserva* encubierta, ya que el Estatuto de Roma en sus artículos 12 y 13 establece el ejercicio de la competencia por parte de la Corte, pero con la redacción del Artículo 21 esta competencia de la Corte no podrá ejercerse a menos que el Senado de la República bajo criterios no definidos decida aceptar la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. (Becerra, M. 2006, p. 952-953).

Esta reserva va en contra del objetivo y fin del Estatuto de Roma que textualmente dice:

“Afirmando que los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto no deben no deben quedar sin castigo y que, a tal fin, hay que adoptar medidas en el plano nacional e intensificar la cooperación internacional para asegurar que sean efectivamente sometidos a la acción de la justicia”.

En derecho internacional es esencial que las reservas guarden compatibilidad con el fin del tratado. (Becerra, M. 2006, p. 953-954).

## **Conclusión**

Después de analizar dos casos en los cuales el gobierno de México ratifica la competencia de cortes y Tratados internacionales, es justo decir que si bien es aceptada la jurisdicción de estas dos cortes (Interamericana de Derechos Humanos y Penal Internacional), las reservas que hizo el gobierno mexicano actúan en contra de los objetivos tanto de la Comisión Americana de Derechos Humanos como del Estatuto de Roma, que se proponen defender y difundir los derechos humanos en el caso de la Comisión, y someter a la justicia a criminales que hayan cometido actos de lesa humanidad en el caso del Estatuto de Roma.

Si bien la aceptación de la jurisdicción es un hecho relevante para la normatividad mexicana, las reservas demeritan este acontecimiento y ponen en duda la convicción del gobierno y los motivos por los que aceptó estas jurisdicciones. Se puede pensar que lo hizo por presiones políticas y no con el fin de otorgar a los ciudadanos mexicanos la oportunidad de recibir justicia.

Respecto a la supremacía de la Constitución sobre los Tratados y acuerdos internacionales creo que es clara la sentencia de la SCJN al determinar que la Constitución tiene un nivel jerárquico superior a cualquier tratado internacional.

Así mismo sería benéfico considerar opciones, como el caso de Argentina, en el que se da rango constitucional a ciertos Tratados, principalmente a los que consideran o establecen derechos individuales.

## Bibliografía

- Becerra Ramírez, Manuel. *México ratifica el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, después de reformar la Constitución*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. VI. 2006. p. 951-954. [Versión electrónica].
- “Convención Americana sobre los Derechos Humanos. Signatarios y estado actual de las ratificaciones”. Consultado el 11 de marzo de 2009, de <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos3.htm>.
- García Ramírez, Sergio. *México ante el Estatuto de Roma*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. III. 2003. p. 133-173. [Versión electrónica].
- Núñez Palacios, Susana. *El Estado Mexicano acepta la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. I, 2001, p 447-460. [Versión Electrónica].
- Riofrío Martínez-Villalba, Juan Carlos. *¿Prevalecen los Tratados internacionales sobre la Constitución?, Propuesta de una doctrina no extremista*. Anuario de derecho Constitucional Latinoamericano, 2007. p 259-281. [Versión Electrónica].
- “Tratados Internacionales, por debajo de la Constitución”. Comunicado de fecha 13 de febrero de 2007. Consultado el 11 de marzo de 2009, de <http://www.scjn.gob.mx/NR/exeres/88E389C4-8360-4F66-9760-9A927D17711E.frameless.htm>.
- <http://www2.icc-cpi.int/Menu/ICC/About+the+Court/>.
- <http://untreaty.un.org/cod/icc/general/overview.htm>.