

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CLAUDIA REYES MONTIEL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

El 17 de julio de 1998 se celebró en Roma, Italia, la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas con el fin de crear el Estatuto de la Corte Penal Internacional, o Estatuto de Roma como generalmente se conoce.

Con el Estatuto se daba vida a la Corte Penal Internacional (CPI), la cual tendría como función garantizar que quienes cometieran actos en contra de la humanidad no pudiesen evadir su responsabilidad.

México firmó el Estatuto el 7 de septiembre de 2000 y entró en vigor el 21 de junio de 2005 mediante reforma al artículo 21 de la Constitución Política, al cual se adicionó un párrafo quinto (ahora octavo), sin embargo, la jurisdicción de la CPI quedó condicionada al establecerse que su intervención dependería de la aprobación del Senado en cada caso. Lo anterior, como han observado varios especialistas, es una reserva encubierta que se encuentra prohibida por diversos acuerdos internacionales firmados por nuestro país, como La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y el mismo Estatuto.

Es por lo anterior que se vuelve necesario reformar el artículo 21 de la Carta Magna, con el objetivo de eliminar este condicionante que se estableció a la jurisdicción de la CPI y así cumplir de manera óptima con los compromisos internacionales que como país hemos adquirido.

Argumentos

Ante el aumento de crímenes y atrocidades que vulneraban la vida y los derechos humanos elementales en diversas partes del mundo, creció la necesidad de instituir un tribunal internacional permanente e independiente de los Estados (esto por el hecho de que muchos de los presuntos criminales estaban vinculados a sus respectivos gobiernos lo que impedía una correcta aplicación de la ley), que tuviera jurisdicción penal sobre individuos responsables de graves violaciones a los derechos humanos. Esta idea se concretó en 1998 con la creación del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

La creación de un tribunal que resolviera temas como genocidio o crímenes de guerra tiene sus antecedentes en los Tribunales Militares Internacionales de Núremberg y de Tokio, creados para juzgar a los responsables de crímenes de guerra acontecidos durante la Segunda Guerra Mundial. Otro antecedente lo fueron los tribunales especiales creados en 1993 y 1994 para atender los crímenes de guerra y genocidio vividos en la ex Yugoslavia y la República de Ruanda respectivamente.

La CPI es una corte de carácter permanente, independiente y vinculada al sistema de las Naciones Unidas que juzga crímenes contra la humanidad, de guerra, de agresión y de genocidio; contempla también un mecanismo de cooperación internacional que permite garantizar que quien realice estas acciones no pueda evadir su responsabilidad penal sin importar el lugar en que se encuentre o el tiempo transcurrido desde que los hechos fueron cometidos. La Corte entró en vigor el primero de julio de 2002, una vez que su Estatuto fue aprobado por 60 países. En 2018 el Estatuto de Roma cumplió 20 años y ha sido ratificado por 124 países.

Algunos de los casos que ha atendido la Corte son los de los congolese Thomas Lubanga Syilo y Germain Katanga, quienes fueron enjuiciados por crímenes de guerra y contra la humanidad, así como por reclutar a niños como soldados. En 2009 y 2010 se acusó ante la Corte a Omar al-Bashir, presidente de Sudán, por

crímenes de guerra y genocidio como resultado de su participación en el conflicto de Darfur, en el cual se calcula murieron más de 400 mil personas. En 2016 la Corte sentenció a nueve años de prisión a Ahmad al-Faqi al-Mahdi acusado de destruir diez tumbas sagradas y una mezquita, que habían sido declaradas patrimonio cultural mundial por la Unesco, en Tombuctú, Mali.

México participó de manera activa en los trabajos preparativos de la Conferencia de Roma y fue el 7 de septiembre de 2000, en el marco de La Cumbre del Milenio, que firmó el Estatuto. La firma se dio bajo el argumento de que son convicciones esenciales de México los principios que sustentan la creación de la Corte, por lo cual no podía oponerse al esfuerzo de la comunidad internacional por establecer una institución que garantizara la protección de los derechos humanos.

No obstante lo anterior, la aprobación y ratificación del Estatuto por parte del Senado no se dio sino hasta el 21 de junio de 2005, convirtiéndose así en el centésimo país en hacerlo. La razón por la que tomó tanto tiempo este acto fue porque se tenía que adecuar el Estatuto al sistema jurídico mexicano, pues según especialistas no cabía en el marco jurídico constitucional. Esto generó un complejo proceso de revisión del sistema jurídico nacional que llevó a adicionar un párrafo quinto (ahora octavo) al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21. ...

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

Los términos en que se planteó el reconocimiento de la Corte en el artículo 21 constitucional generó diversas opiniones contrarias por parte de la academia y la sociedad civil, esto porque se consideraba que no se aceptaba realmente el Estatuto y la jurisdicción de la CPI al quedar condicionada la misma a la aprobación del Senado en cada caso. Al respecto Manuel Becerra Ramírez, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ha dicho que desde la perspectiva de derecho internacional esta cuestión puede definirse como una reserva encubierta. Sobre esto menciona lo siguiente:

“¿Qué está haciendo el artículo 21 reformado de la Constitución?, ni más ni menos que modificar los efectos del estatuto que en sus artículos 12 y 13 establece el ejercicio de la competencia por parte de la corte, pero con el artículo 21 de la Constitución esa competencia no se podrá ejercer si el Senado de acuerdo a quién sabe qué consideraciones decide no reconocer la competencia. Se puede calificar la reserva constitucional como: una reserva encubierta; amplia y para colmo de males va en contra del objeto y fin del Estatuto de Roma.

Es encubierta porque, recordemos, el Estatuto de la Corte Penal Internacional no admite reservas, sin embargo, la formula mexicana tiene efectos de reserva, como ya vimos. También es bastante amplia: hasta el momento no existen limitaciones a la facultad que ahora la Constitución otorga al Senado para determinar si hace procedente o no la competencia de la Corte Penal Internacional, lo que la hace incierta. Tanto las reservas encubiertas como las amplias están rechazadas por la práctica de los Estados.”¹

Efectivamente el Estatuto plantea en su artículo 12 que los países parte aceptarán de manera automática la jurisdicción de la Corte, mientras que en su artículo 120 se establece la prohibición a crear reservas al mismo. Con lo señalado en la Constitución se permite al Estado mexicano actuar de manera discrecional con respecto a la jurisdicción de la Corte en nuestro país, en este sentido cabe preguntar ¿Qué criterios serían considerados por el Senado para determinar la procedencia o no de la competencia?

Además de lo anterior, la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, firmada por México en ese mismo año y ratificada el 25 de septiembre de 1974, dispone en su artículo 26 que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Finalmente, la existencia de esta reserva encubierta puede considerarse ilegal pues al permitir al Senado decidir sobre la competencia y jurisdicción en la investigación y persecución de los delitos le otorga facultades que corresponden de manera exclusiva al Ministerio Público. Sobre esto Elisa Gutiérrez menciona lo siguiente:

“El Senado propone ser él quien apruebe al Ejecutivo para que éste reconozca la competencia de la Corte Penal Internacional; y si llega a darse el caso de que el Ejecutivo Federal o el Senado de la República se nieguen a cooperar (por ejemplo, a no entregar un ciudadano mexicano a la Corte, en un caso determinado), podríamos pensar que se estaría concediendo una “amnistía de hecho” a los responsables de la comisión de los crímenes previstos en el Estatuto de Roma, creando, con ello, espacios de impunidad.”²

Con respecto a los antecedentes legislativos de esta propuesta de reforma, durante la LXIII Legislatura se presentaron dos iniciativas que buscaban el reconocimiento sin limitaciones a la competencia de la CPI, una de ellas presentada por el grupo parlamentario del PRD. Por otra parte, en la iniciativa original que se presentó para la creación de la guardia nacional el pasado 20 de noviembre de 2018 en la propuesta de reforma al artículo 21 se planteaba el reconocimiento pleno a la Corte, sin embargo, en el dictamen final se eliminó esta propuesta.

Con esto último quiero destacar que en la actual legislatura existe un interés y deseo de permitir la plena jurisdicción de la Corte Penal Internacional en nuestro país y, ante el actual contexto de violencia que se vive y las acciones que se buscan emprender para contrarrestarlas, es necesario contar con los medios suficientes para garantizar una defensa plena de los derechos humanos, así como un castigo justo para quien los viole.

Es por estas razones expuestas que se considera necesario eliminar esta reserva encubierta sobre la jurisdicción de la Corte y adecuar la Constitución a los principios y acuerdos internacionales que como país hemos firmado, principios que, como se dijo al momento de firmar el Estatuto, no se contraponen a los que defiende México, por lo cual no deberían existir barreras a los mismos.

Fundamento legal

De conformidad con lo anteriormente expuesto, la suscrita, diputada Claudia Reyes Montiel, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21. ...

...

...

...

...

...

...

En el Estado mexicano se reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

...

...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 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. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/186/309>

2 Gutiérrez Jiménez, Elisa, México ante la Corte Penal Internacional, p.41. Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas [en línea] 2006, 36 (Enero-Junio). Disponible en:< <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=151413538002>> ISSN 0120-3886

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de febrero de 2019.

Diputada Claudia Reyes Montiel (rúbrica)