

I. DERECHO DE LOS TRATADOS

En la comunidad mundial, las relaciones entre los Estados y los organismos internacionales están reguladas por el derecho internacional público, cuyas normas emanan principalmente de los tratados internacionales y de la costumbre.

Al respecto, cabe señalar que en virtud de que los Estados u organismos internacionales son al mismo tiempo creadores de las normas y sujetos obligados a cumplirlas, los tratados internacionales surgen de la cooperación y el común acuerdo de los integrantes de la comunidad internacional, por tanto, en el derecho internacional prevalecen las relaciones de coordinación.¹

¹ Cfr. ORTIZ ALHE, Loretta, *Derecho internacional público*, México, Editorial Horta, 1992, pp. 4 y 55.

En este sentido, al generarse la divergencia sobre la interpretación de los tratados para hacer efectiva su aplicación por los sujetos del derecho internacional público (Estados u organismos internacionales), surgió la necesidad de establecer criterios generales para su entendimiento.

1. CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados fue aprobada y firmada por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos el 23 de mayo de 1969, pero ratificada por el Senado de la República el 29 de diciembre de 1972; una vez entregado el instrumento de ratificación en poder del secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de febrero de 1975.

En esa Convención, que se aplica a los tratados entre Estados, se tomaron en cuenta los principios de libre consentimiento, de la buena fe, los *pacta sunt servanda*, igualdad de derecho, libre determinación de los pueblos, igualdad soberana y la independencia de los Estados, así como la no injerencia en asuntos internos de éstos; la prohibición de la amenaza y del uso de la fuerza, y el respeto universal de los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos; lo anterior con el fin de fomentar las relaciones de amistad y cooperación entre las naciones.

La Convención, en su artículo 2o., numeral 1, inciso a) define a los tratados como un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único, o en dos o más

instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

Asimismo, define diversos términos empleados en la celebración de los tratados como "ratificación", "aceptación", "aprobación" y "adhesión" que, según el caso, se entienden como el acto internacional por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado; también señala que "reserva" es una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del mismo en su aplicación a ese Estado.

Establece, esencialmente, que todos los Estados tienen capacidad para celebrar tratados, y su consentimiento se puede manifestar mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación, la adhesión o cualquier otra forma que se hubiera convenido en su celebración.

Por otra parte, el artículo 18 señala que los Estados no deben realizar actos que impidan el objeto y fin de un tratado; en este sentido, los Estados podrán formular reservas respecto a las limitaciones establecidas en éste, y la ya mencionada en cuanto a su objeto y fin.

También determina como regla general para la entrada en vigor de los tratados, que conforme a lo establecido en ellos y a falta de disposición expresa, opere cuando haya constancia del consentimiento de todos los Estados negociadores.

En los artículos 26 y 27 se establece que los tratados en vigor obligan a las partes y deben ser cumplidos por ellas de buena fe, sin poder invocar disposiciones de su derecho interno para incumplirlos.

En este sentido, los tratados deberán interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que deba atribuirse a sus términos, y considerando su objeto y fin. Se podrá acudir a medios de exégesis complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar su sentido o para determinarlo cuando dicha interpretación deje ambigua u oscura su comprensión o conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

Asimismo, se establecen reglas generales y el procedimiento para la enmienda y modificación de los tratados; nulidad, terminación, suspensión de su aplicación y sus consecuencias.

2. CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS ENTRE ESTADOS Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES O ENTRE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

El 28 de abril de 1988 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto de Promulgación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, o entre Organizaciones Internacionales, adoptada en dicha ciudad el 21 de marzo de 1986.

En la elaboración de esta Convención se tuvieron presentes las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, y la importancia de éstos entre

Estados y organizaciones internacionales como medios eficaces para desarrollar las relaciones internacionales y asegurar las condiciones para la cooperación pacífica entre las naciones, considerando las características particulares de los tratados en que sean partes dichas organizaciones como sujetos suscriptores distintos de los Estados.

En este sentido, la Convención se aplica a los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, y a los celebrados entre éstas; asimismo, establece disposiciones generales sobre múltiples aspectos, como son: la celebración, su entrada en vigor, formulación de reservas, aplicación e interpretación, enmienda e interpretación, nulidad, terminación y suspensión de la aplicación de los tratados y sus consecuencias.

3. LEY SOBRE LA CELEBRACIÓN DE LOS TRATADOS

En México, la Ley sobre la Celebración de los Tratados publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 1992, regula la suscripción de tratados internacionales entre nuestro país y uno o varios sujetos de derecho internacional público, así como los acuerdos interinstitucionales celebrados entre un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones similares.

Es importante señalar que conforme a la fracción X del artículo 89 de la Constitución Federal, es facultad del Presidente de la República dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, los cuales deben ser aprobados y ratificados por la Cámara de Senadores, de acuerdo con la

fracción I del artículo 76 constitucional, con lo cual pasarán a formar parte de la Ley Suprema en términos de su artículo 133.

En esta ley se tomó en cuenta lo establecido en las Convenciones de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y 1986, ya mencionadas, con la finalidad de que mediante la política exterior mexicana se preserven y fortalezcan la soberanía, la protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior y la cooperación internacional.

Lo anterior se advierte en el artículo 2o. de la ley en comento, al definir el tratado como:

... el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

Asimismo, los artículos 8o., 9o., 10 y 11 de la norma en comento, establecen que no podrán ser objeto de mecanismos internacionales de solución de controversias legales aquellas en las que esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la nación; también señalan que los mecanismos internacionales para la solución de controversias legales deben respetar de las partes las garantías de igualdad, de audiencia, el debido ejercicio de sus defensas y la composición imparcial de los órganos decisorios.

Por último, la ejecución de las resoluciones jurisdiccionales que se emitan, a través de los mecanismos internacionales, queda sujeta a la legislación nacional y a los tratados aplicables.

4. CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS

En este contexto normativo, el Estado mexicano firmó y ratificó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la cual considera que tal acto ofende la dignidad intrínseca del ser humano, ya que se violan sus derechos esenciales consagrados en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de Derechos Humanos; y que tiene la finalidad de prevenir, sancionar y suprimir la desaparición forzada de personas en el Continente Americano.

a) Antecedentes

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos formuló un proyecto de Convención para prevenir y sancionar las desapariciones forzadas.

Con base en esa iniciativa, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos decidió invitar a sus Estados miembros a presentar observaciones, motivo por el cual entre los años de 1988 y 1994 se llevaron a cabo múltiples reuniones en las que se debatió el contenido de los diversos proyectos. Este proceso de negociación concluyó con la adopción de la Convención en Belém, Brasil, el 9 de junio de 1994.

En México, el Presidente de la República firmó *ad referendum*² la mencionada Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas el 4 de mayo de 2001, sumándose a otros 15 Estados que ya lo habían hecho.

La Convención fue aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, con inserción de una reserva expresa a su artículo IX, y su decreto aprobatorio se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 2002. Posteriormente, el 27 del mismo mes y año, en el mismo medio de difusión, se publicó una fe de erratas al decreto en cuestión en la que se formulaba una declaración interpretativa de la Convención.

El decreto promulgatorio de la Convención se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de mayo de 2002.

b) Resumen del texto de la Convención

Esta Convención se promovió entre los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, motivados por el hecho de que en el continente subsiste la desaparición forzada de personas, práctica que constituye un crimen de lesa humanidad contraria a los principios y propósitos que rigen esa organización, y se adoptó la Convención con la esperanza de que contribuya a prevenir, sancionar y suprimir ese delito en el hemisferio y, además, constituya un aporte decisivo para la protección de los derechos humanos y el estado de derecho.

² La firma *ad referendum* significa la expresión del consentimiento sobre el contenido del documento; sin embargo, requiere de la posterior ratificación del Senado para ser obligatorio.

Las principales disposiciones de la Convención relacionadas con los argumentos expuestos en la controversia constitucional 33/2002, que más adelante se expondrán, son textualmente las siguientes:

ARTÍCULO I

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a:

- a) No practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales;
- b) Sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo;
- c) Cooperar entre sí para contribuir a prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada de personas; y
- d) Tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la presente Convención.

ARTÍCULO II

Para los efectos de la presente Convención, se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual

se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.

ARTÍCULO III

Los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas que fuere necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas, y a imponerle una pena apropiada que tenga en cuenta su extrema gravedad. Dicho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima.

Los Estados Partes podrán establecer circunstancias atenuantes para los que hubieren participado en actos que constituyan una desaparición forzada cuando contribuyan a la aparición con vida de la víctima o suministren informaciones que permitan esclarecer la desaparición forzada de una persona.

...

ARTÍCULO VII

La acción penal derivada de la desaparición forzada de personas y la pena que se imponga judicialmente al responsable de la misma no estarán sujetas a prescripción.

Sin embargo, cuando existiera una norma de carácter fundamental que impidiera la aplicación de lo estipulado en el párrafo anterior, el período de prescripción deberá ser igual al del delito más grave en la legislación interna del respectivo Estado Parte.

ARTÍCULO VIII

No se admitirá la eximente de la obediencia debida a órdenes o instrucciones superiores que dispongan, autoricen o alienten la desaparición forzada. Toda persona que reciba tales órdenes tienen el derecho y el deber de no obedecerlas.

Los Estados Partes velarán asimismo porque, en la formación del personal o de los funcionarios públicos encargados de la aplicación de la ley, se imparta la educación necesaria sobre el delito de desaparición forzada de personas.

ARTÍCULO IX

Los presuntos responsables de los hechos constitutivos del delito de desaparición forzada de personas sólo podrán ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común competentes en cada Estado, con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar.

Los hechos constitutivos de la desaparición forzada no podrán considerarse como cometidos en el ejercicio de las funciones militares.

No se admitirán privilegios, inmunidades, ni dispensas especiales en tales procesos, sin perjuicio de las disposiciones que figuran en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

c) Reserva del Estado Mexicano a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas

Esta reserva textualmente expresa:

El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada

de Personas, adoptada en la Ciudad de Belém, Brasil el 9 de junio de 1994, formula reserva expresa al Artículo IX, toda vez que la Constitución Política reconoce el fuero de guerra, cuando el militar haya cometido algún ilícito encontrándose en servicio. El fuero de guerra no constituye jurisdicción especial en el sentido de la Convención, toda vez que conforme al artículo 14 de la Constitución mexicana nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

d) La Declaración Interpretativa del Estado Mexicano a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas

Esta declaración manifiesta:

Con fundamento en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de México, al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el 9 de junio de 1994, se entenderá que las disposiciones de dicha Convención se aplicarán a los hechos que constituyan desaparición forzada de personas, se ordenen, ejecuten o cometan con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Convención.