

Dictámenes a Discusión

De las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales; y de Derechos Humanos, el que contiene proyecto de decreto por el que se aprueba la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el veinte de diciembre de dos mil seis.

INTERVINIERON LOS SENADORES:

ROSARIO YBARRA DE LA GARZA, POR LAS COMISIONES, PARA FUNDAMENTAR EL DICTAMEN.

ÁNGEL ALONSO DÍAZ-CANEJA, PAN.

JOSÉ LUIS GARCÍA ZALVIDEA, PRD.

FUE APROBADO POR 102 VOTOS. SE TURNÓ AL EJECUTIVO FEDERAL.

ARCHIVOS PARA DESCARGAR:

[Descargar Documento \(des_forzadas.pdf\)](#)

COMISIONES UNIDAS DE:

Relaciones Exteriores Organismos Internacionales y

Derechos Humanos

Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales y de Derechos Humanos, fue turnada para su estudio y dictamen la **Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas**, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el veinte de diciembre de dos mil seis. El documento fue enviado por la Secretaría de Gobernación, por pedimento de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el fin de dar cumplimiento con lo dispuesto por la fracción I, del artículo 76, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con fundamento en los artículos 85, 86 y 89 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 60, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, estas Comisiones procedieron al estudio del instrumento internacional de referencia, con base en los siguientes antecedentes.

A las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales y de Derechos Humanos, fue turnado el instrumento internacional denominado Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de diciembre de 2006, para su estudio y dictamen correspondiente.

De manera previa a la exposición de los antecedentes y consideraciones en los que las Comisiones dictaminadoras apoyaremos el sentido del presente dictamen, conviene destacar que en la actualidad, injustos como la desaparición forzada de personas, la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, se encuentran prohibidos, y su ejecución constituye violaciones graves a los derechos fundamentales del ser humano que ningún Estado puede soslayar, dejar de perseguir y castigar; y menos aún, erigirse en partícipe de ellos.

Lo anterior es así, si atendemos a los casos que desde la década de los sesentas se vienen presentando tanto en América Latina como en El Salvador, Chile, Uruguay, Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Honduras, Bolivia, Haití y México; fenómeno que no es exclusivo de las dictaduras militares, pues países con regímenes democráticos han sido escenario de tales injustos.

En ese sentido, se apunta que el interés de la comunidad internacional en la proscripción de la práctica relativa a la desaparición forzada de personas se remonta varias décadas atrás. En efecto, mediante la resolución 33/173 denominada personas desaparecidas, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, externo su preocupación por los informes procedentes de diversas partes del mundo relativos a la desaparición forzada de personas, solicitando a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas interviniera y formulara las recomendaciones correspondientes. Adicional a ello, instó a los Estados se avocaran a la investigación de los casos de desapariciones forzadas, así como el que las autoridades dedicadas al orden y a la seguridad rindieran cuentas.

Adicional a ello, la Comisión de Derechos Humanos mediante resolución número 20 de fecha 29 de febrero de 1980, estableció un grupo de trabajo precisamente para el estudio y análisis de cuestiones propias de la desaparición forzada de personas, mandato y atribuciones que periódicamente son revisadas, actualizadas y

adecuadas a la realidad, lo que garantiza la eficacia de sus acciones. Asimismo, la Comisión aprueba con regularidad resoluciones en virtud las cuales invita a todos los gobiernos a que adopten las medidas apropiadas, para prevenir y castigar la práctica de las desapariciones forzadas.

Posteriormente, esto es, el 18 de diciembre de 1992, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, aprobó la declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Tal declaración contiene el derecho a la reparación, la readaptación y la indemnización a las personas afectadas, el derecho a denunciar la comisión del delito, la obligación de investigarlo y la protección de los testigos, los familiares y los abogados de las víctimas; instrumento que no obstante su trascendencia, no es de naturaleza vinculante.

Por cuanto hace al ámbito regional americano, se apunta que en 1994, la Organización de Estados Americanos aprobó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, tratado del que México es parte ya que lo ratificó el 9 de abril de 2002.

Asimismo, no omitimos citar el Estatuto de la Corte Penal Internacional **-del que México igualmente es parte-** como parte integrante de los instrumentos que justifican la preocupación y esfuerzo de la comunidad internacional en la erradicación de injustos tan graves como la desaparición forzada de personas, ya que incluso el Estatuto de Roma lo tipifica como delito de lesa humanidad, de ahí la trascendencia de que la Convención que nos ocupa sea ratificada por el Estado Mexicano y en esa medida, no se vean interrumpidas las tareas y esfuerzos de la Organización de las Naciones Unidas, así como de los Estados Miembros tendientes a su extinción.

A partir de ello, reconocemos a los instrumentos citados como los primarios en la lucha contra dicho flagelo; sin embargo, resulta por demás conveniente la adopción de nuevas y actuales medidas para la debida consecución de sus objetivos comunes, pues solo así se estará en posibilidad de fortalecer el régimen de protección y seguridad de las personas privadas en contra de actos inhumanos que restrinjan su derecho a la libertad y en ciertos casos, su derecho a la vida.

La Convención en estudio esencialmente enarbola la obligación a cargo de los Estados de promover el respeto universal y efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales, constituye el tratado internacional cuya finalidad es prevenir las desapariciones forzadas y luchar contra la impunidad en la comisión de tal delito.

A partir de ello, se establece en los artículos 1, 2, 3 y 4 la definición de desaparición forzada **-el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el**

paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley-, la prohibición, sin excepción, de que persona alguna sea sometido a ella, la obligación de cada Estado Parte de tomar medidas efectivas y apropiadas para prevenir los actos de dicha naturaleza, investigarlos y procesar a los responsables así como la obligación relativa a que tal flagelo esté tipificado como delito en la legislación interna penal.

Por cuanto a los sujetos activos del ilícito, la Convención sanciona en el artículo 6 que serán responsables quienes cometan, ordenen o induzcan a la comisión de una desaparición forzada, intente cometerla, sea cómplice o participe en la misma; por otra parte, determina que igualmente serán responsables los superiores que hayan tenido conocimiento de que los subordinados bajo su autoridad y control efectivos estaban cometiendo o se proponían a cometer un delito de desaparición forzada, o haya conscientemente hecho caso omiso de información que los indicase claramente, cuando haya ejercido su responsabilidad y control efectivos sobre las actividades con la que el delito de desaparición forzada guardaba relación y cuando no haya adoptado todas las medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir o reprimir que se cometiese una desaparición forzada, o para poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes a los efectos de su investigación y enjuiciamiento. Se establece que ninguna orden o instrucción de una autoridad justifica una desaparición forzada.

En los artículos 7 y 8, la Convención pugna por el que los Estados Partes asignen penalidad grave al ilícito en estudio, dejando a salvo la potestad de los Estados de legislar sobre las atenuantes del delito; asimismo, en el tema de prescripción, propone que sea prolongado y proporcionado a la gravedad del injusto, sea computado a partir del momento en que cesa la desaparición forzada **- atendiendo a su carácter de continuo -**.

Por cuanto a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, el instrumento en estudio contempla su plena vigencia y enarbola la obligación a cargo de los Estados Parte de respetarlas, gozando en consecuencia el inculpado por el delito de desaparición forzada, de un trato justo en todas las fases del procedimiento, teniendo derecho a ser juzgado ante una corte o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley.

En relación con el tema de la extradición, el texto de la Convención en estudio -artículo 13 - establece que el delito de desaparición forzada no será considerado delito político, delito conexo a un delito político ni delito inspirado en motivos políticos, razón por la que una solicitud de extradición fundada en un delito de este tipo no podrá ser rechazada por dichos motivos.

El ordinal en cita prevé que el delito de mérito estará comprendido de pleno derecho entre los delitos que den lugar a la extradición en todo tratado de extradición celebrado entre Estados Parte antes de la entrada en vigor de la Convención; la obligación de los Estados Parte de incluir el delito de referencia entre los susceptibles de extradición en todo tratado de extradición que celebren entre sí con posterioridad.

En orden de ello, la extradición estará subordinada, en todos los casos, a las condiciones previstas por el derecho del Estado Parte requerido o por los tratados de extradición aplicables, incluidas, en particular, las condiciones relativas a la pena mínima exigida para la extradición y a los motivos por los cuales el Estado Parte requerido puede rechazar la extradición, o sujetarla a determinadas condiciones.

Se destaca que el artículo en comento en todo momento respeta la soberanía de los Estados Parte, ya que expresamente reconoce la libertad de que gozan para rechazar solicitudes de extradición si existen causas y razones para creer que la solicitud responde al fin de procesar o sancionar a una persona por razones de sexo, raza, religión, nacionalidad, origen étnico, opiniones políticas o pertenencias a un determinado grupo social, o sí, al aceptar la solicitud, se causara un daño a esta persona por cualquiera de estas razones.

Por cuanto a los fines de la Convención, el artículo 17 dispone que la legislación interna de cada Estado Parte, deberá establecer las condiciones bajo las cuales puedan impartirse las órdenes de privación de libertad, determinará las autoridades que estén facultadas para ordenar privaciones de libertad, garantizará que toda persona privada de libertad sea mantenida en esa condición únicamente en lugares oficialmente reconocidos y controlados, garantizará que toda persona privada de libertad se comuniquen con su familia, un abogado o persona de su elección, así como a recibir su visita conforme a los procedimientos sancionados por las normas respectivas, y en caso de ser extranjero, a conceder la comunicación consular. Asimismo, los Estados Parte deberán tener un registro oficial actualizado con los datos de las personas privadas de libertad, a efecto de que ágilmente sea puesto a disposición de toda autoridad judicial u otra que derive de instrumentos internacionales del que el Estado sea Parte.

A su vez, el artículo 24 de la Convención regula la obligación de los Estados Parte de garantizar a la víctima de desaparición forzada el derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada. Derecho a la reparación que contempla todos los daños materiales y morales y, en su caso, otras modalidades de reparación tales como:

- a. La restitución.
- b. La readaptación.
- c. La satisfacción; incluido el restablecimiento de la dignidad y la reputación.
- d. Las garantías de no repetición.

Destaca dentro de las medidas que los Estados Parte deben adoptar a partir de su vinculación con la Convención, la concerniente a los niños, pues deberán de prevenir y sancionar penalmente la apropiación de niños sometidos a desaparición forzada, o de niños cuya padre, madre o representante legal son sometidos a una desaparición forzada, o de niños nacidos durante el cautiverio de su madre sometida a una desaparición forzada.

Ahora bien, la Convención se integra por una segunda parte de tipo orgánica, pues a partir del artículo 26 se regulan sus órganos y facultades, así como las reglas de operación, siendo el Comité contra la Desaparición Forzada quien velará por la aplicación efectiva de las disposiciones que la componen. La Conferencia de los Estados Parte se reunirá no antes de cuatro años no después de seis, discutiéndose en su seno temas propios del actuar del Comité.

De acuerdo al artículo 31, cada Estado Parte podrá declarar **-al momento de la ratificación o con posterioridad a esta-** que reconoce la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción o en nombre de ellas, que alegaren ser víctimas de violaciones por este Estado Parte de las disposiciones de la presente Convención. En ese sentido, el Comité no admitirá ninguna comunicación relativa a un Estado Parte que no haya hecho tal declaración.

Con base en los antecedentes anteriores, los integrantes de estas Comisiones Unidas dictaminadoras exponen las siguientes consideraciones.

En atención a los antecedentes y trascendencia del instrumento en estudio, las Comisiones dictaminadoras consideramos procedente la ratificación de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el veinte de diciembre de dos mil seis.

En efecto, considerada la desaparición forzada como una atroz violación al estado de derecho, a la dignidad humana, así como a los derechos humanos y; al no limitarse a regiones en particular o sistemas políticos, es tarea urgente de los Estados luchar por erradicarla, no siendo ninguna causa política, militar o religiosa, justificación para soslayarla.

Naciones Unidas no solo lucha por la paz y el desarrollo, igualmente vela por liberar al ser humano de injustos tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, pugnando por evitar la impunidad de los perpetradores de tales crímenes, precisamente a través del ejercicio y aplicación de la justicia. De ahí la necesidad de que la

comunidad internacional coadyuve en tan trascendente fin mediante la implementación de instrumentos como la Convención que nos ocupa, ya que solo así, quienes recurren al delito como medio para alcanzar sus fines contarán con menos posibilidades de continuar haciéndolo.

La Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, establece un marco legal que permitirá prevenir, y eventualmente erradicar, la comisión de actos ilícitos de tal naturaleza en contra del ser humano, fortaleciendo las tareas que los gobiernos desempeñan en la tutela de los derechos humanos como actividad prioritaria.

En efecto, con el instrumento en estudio se amplía el marco de protección en contra de la desaparición forzada, puesto que, las víctimas serán tanto la persona desaparecida como toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada.

En ese tenor de ideas, en la Convención destaca la introducción del derecho de las víctimas a la reparación del daño moral ocasionado por la desaparición forzada, así como el derecho a la readaptación y a la reparación, avances que confirman la procedencia de su ratificación por parte del Estado Mexicano.

Por cuanto a la legalidad y congruencia del texto de la Convención con nuestra carta magna y legislación interna, se destaca que el Comité contra la Desaparición Forzada **-Órgano de vigilancia de cumplimiento de la Convención-, únicamente podrá conocer de desapariciones forzadas que se hubieren cometido con posterioridad a la entrada en vigor de la Convención; a partir de lo cual, se descarta su posible aplicación retroactiva.**

A partir de lo anterior, se reafirma el compromiso de México en la misión que la comunidad internacional ha emprendido en la protección universal y efectiva de los derechos humanos y libertades fundamentales, pues solo en esa medida se concretarán los fines que enarbolan Naciones Unidas en beneficio de la especie humana.

En efecto, la finalidad de la Convención es acorde con el compromiso que el Estado Mexicano ha adquirido a nivel internacional en la lucha contra la violación a los derechos humanos y libertades fundamentales, pues forma parte de tratados internacionales que precisamente comparten la finalidad mediata del instrumento que nos ocupa, dentro de los que se encuentran el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, así como la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

En ese sentido, su ratificación responde a la necesidad de intensificar la cooperación internacional entre los Estados y entre las organizaciones y los organismos internacionales a fin de prevenir, combatir y eliminar injustos de tal gravedad como la desaparición forzada, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, ya que sólo en esa medida lograremos tan trascendente tarea.

Asimismo, apuntamos que los trágicos acontecimientos perpetrados en los últimos años en diferentes regiones del mundo teniendo como objeto precisamente la desaparición forzada de personas, hacen necesario continuar prestando especial atención a los sistemas de procuración e impartición de justicia, ya que de su perfeccionamiento depende en gran medida la erradicación del fenómeno en estudio, ya que lo que hasta hoy lo mantiene es precisamente la impunidad, que no es más que clara muestra de las deficiencias de los sistemas.

Adicional a lo anterior, las Comisiones dictaminadoras consideramos relevante el que el delito de desaparición forzada, para los fines de extradición y de asistencia judicial recíproca, bajo ninguna circunstancia se considerará delito político, delito conexo a un delito político, ni delito inspirado en motivos políticos; a partir de lo cual, no podrá rechazarse una solicitud de extradición o de asistencia judicial por dichas causas, lo que desde luego reduce la posibilidad de la impunidad y con ello, la eficacia de las disposiciones de la Convención.

En efecto, es un acierto de la Convención la disposición relativa a la obligación de los Estados Parte de enjuiciar al responsable de una desaparición forzada o bien de proceder a su extradición para que enfrente a la justicia en su país de origen, ya que en esa medida se reduce la posibilidad de que se sustraigan a la acción de la justicia so pretexto de cuestiones de tipo legal, nuevamente en beneficio de la erradicación de la impunidad.

Todo lo anterior sin perjuicio del reconocimiento al derecho de todos los Estados de decidir con base en causas y razones que así lo justifiquen, no conceder la extradición cuando se solicite en base a situaciones que atente contra la legislación interna.

En orden de lo expuesto y convencidos de la necesidad urgente de que se intensifique la cooperación internacional entre los Estados a efecto de establecer y adoptar medidas eficaces para prevenir delitos como el de desaparición forzada, y para enjuiciar y castigar a sus autores, las Comisiones dictaminadoras consideramos inminente la ratificación de la Convención en estudio, pues sólo a partir de ello estaremos en aptitud de cumplir con tal compromiso con la comunidad internacional.

Por consiguiente, reconocemos expresamente, el sentido y alcance de las reglas que integran el instrumento internacional en estudio y por ende, aceptamos la responsabilidad internacional de satisfacer las obligaciones y derechos que se consagran en ellas, conforme a la buena fe; reglas en las que se manifiesta un evidente respeto a la soberanía nacional, a la seguridad de las relaciones internacionales, se ajustan a las normas

imperativas del derecho internacional y, desde luego, a las normas fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas Comisiones Unidas someten a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores, para su aprobación, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

Artículo Único.- Se aprueba la **Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas**, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el veinte de diciembre de dos mil seis.

SALÓN DE COMISIONES DE LA HONORABLE CÁMARA DE SENADORES. México, D. F., a 7 de noviembre de 2007.

**Comisión de Relaciones Exteriores
Organismos Internacionales
Comisión de Derechos Humanos**