

Iniciativas de Ciudadanos Senadores



Del Sen. René Arce Islas, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, la que contiene proyecto de decreto para retirar la reserva al artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Declaración Interpretativa a dicha Convención, aprobada el diez de diciembre de 2001.

SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA; DE RELACIONES EXTERIORES, ORGANISMOS INTERNACIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL CUAL EL SENADO DE LA REPÚBLICA RETIRA LA RESERVA AL ARTÍCULO IX DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y LA DECLARACIÓN INTERPRETATIVA A DICHA CONVENCIÓN, APROBADA EL DIEZ DE DICIEMBRE DE 2001, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE ENERO DE 2002 Y EN CONSECUENCIA DE LA FE DE ERRATAS A DICHO DECRETO DE FECHA 27 DE FEBRERO DE 2002

Los suscritos, legisladores ante la LX Legislatura del H. congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno, la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto para retirar la reserva al artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Declaración Interpretativa a dicha Convención, aprobada el diez de diciembre de 2001, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2002 y en consecuencia a la fe de erratas a dicho Decreto de Fecha 27 de febrero de 2002, al tenor de la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. El día de hoy, 13 de noviembre, el Senado de la República, estará aprobando la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 20 de diciembre de 2006. Misma que fue enviada a este Senado para su ratificación el 10 de abril de 2007.
2. El 8 de febrero de este año, el Senado de la República, aprobó por unanimidad una Proposición con Punto de Acuerdo que saludaba el inicio del proceso de ratificación de la Convención Internacional considerando que la misma aportaba al derecho internacional y al derecho doméstico mexicano los siguientes elementos:
 - El derecho de no ser sujeto de una desaparición forzada con todas las consecuencias y obligaciones para los Estados
 - El derecho a la verdad, es decir, saber la verdad acerca del destino de la persona desaparecida y de todas las circunstancias sobre este crimen
 - El derecho de los familiares a recuperar los restos de sus seres queridos
 - El establecimiento de garantías en cuanto a la prohibición de la detención clandestina de cualquier persona en cualquier lugar
 - El derecho a la justicia de los familiares de los desaparecidos, deberá prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada
 - Un concepto amplio de víctima al incluir también a los familiares y los allegados.
 - Las múltiples dimensiones del derecho a la reparación
 - La ratificación del derecho del niño víctima de desaparición forzada a recuperar su identidad.

Uno de los más importantes elementos que se establecen en esta Convención Internacional que hoy estaremos aprobando, establece el compromiso de los países signatarios, entre ellos el nuestro, de prevenir y sancionar penalmente la detención, secuestro o cualquier otra forma de privación ilegal de la libertad perpetrada por agentes estatales o vinculados al Estado.
3. La Convención Internacional contra la desaparición forzada responde a una terrible realidad mundial, pues sólo en el periodo comprendido entre 1980 a la fecha han sido víctimas de desapariciones forzadas y ejecuciones extra judiciales, más de un millón de personas. En nuestro país, el Comité Eureka, cuya presidenta es la también presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, doña Rosario Ybarra de la Garza, ha reportado la detención-desaparición forzada de más de 557 personas desde 1969 en que se conoció la desaparición de Epifanio Avilés, y el registro de otras organizaciones de defensa de los derechos humanos consigna más de 700 desaparecidos políticos en todo el país.
4. El Senado de la República, aprobó el 10 de diciembre de 2001, la ratificación de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas adoptada el 9 de junio de 1994 en la ciudad de Belem do Para, Brasil en el 24 periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

5. Sin embargo, al momento de esta aprobación , se establecieron una Reserva al Artículo IX de la Convención Interamericana y una Declaración Interpretativa a la misma que a la letra dicen:

DECLARACIÓN INTERPRETATIVA

"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 Belem, 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".

RESERVA

"El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belem, 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."

7. La Declaración Interpretativa está relacionada con el Artículo 14 Constitucional que en su segundo párrafo señala que: *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 conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.*
8. El 29 de junio de 2004, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, ante la Controversia Constitucional 33/2002 presentada por el Gobierno del D.F., que no prescriben aquellas desapariciones que hubiesen ocurrido antes de que en la legislación mexicana se tipificara esa conducta como delito, pero que continúen consumándose con posterioridad.

En el proyecto presentado por el Ministro Juan Díaz Romero se señalaba que: *"...la consumación del mismo prosigue momento a momento, hasta que la persona que se encuentra desaparecida aparece viva o muerta, pero aparece, en ese momento es cuando empieza a contar el plazo de la prescripción, lo cual quiere decir también que en aquellos asuntos que se iniciaron antes de la vigencia de la nueva ley, si se prolongan hasta ese momento, también le son aplicables las normas correspondientes a ese delito..."*

En este sentido, la Declaración Interpretativa ha perdido su valor como declaración unilateral o, como lo ha establecido la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión pública de la Primera Sala celebrada el 15 de junio de 2005 cuando establece que las declaraciones interpretativas son: *aclaraciones o explicaciones del alcance de las normas del tratado, para efectos en el derecho interno, y por ello, no pueden en ningún caso excluir o modificar los efectos jurídicos de un tratado para un Estado, parte del mismo...*

La Suprema Corte estableció que, en relación con el delito de desaparición forzada de persona, retomaba el mismo criterio que había tomado la Primera Sala que determinó en el recurso de apelación extraordinario 1/2003, que la privación ilegal de la libertad y la desaparición forzada tienen un denominador común que es consumado momento a momento y por tanto: *que en este delito el cómputo del plazo para que opere la prescripción, iniciar a partir del momento en que cesa la consumación del delito.*

Así también, la Sala Primera estableció que el Código Penal Federal era claro al fijar en su artículo 102 las reglas aplicables respecto al momento a partir del cual debe computarse el plazo de prescripción, en atención a la categoría del delito y al establecer en la fracción IV del citado Artículo que en los delitos permanentes -como es el de privación ilegal y el delito de desaparición forzada- tal cómputo iniciará desde la cesación de su consumación, y que conforme el artículo 7 fracción II del mismo código:

Son delitos permanentes o continuos aquellos cuya consumación se prolonga en el tiempo y por el otro, que por su naturaleza la libertad es un bien jurídico que jamás queda agotado, ya que puede resistir la consumación de la conducta típica prolongada en el tiempo, resulta evidente que el delito de privación ilegal de la libertad, es el resultado material y permanente, en virtud de que se consume en el momento en que se detiene ilegalmente a la víctima y dura todo el tiempo que esa detención se prolongue; es decir, a partir de que se impone a aquella el impedimento físico de su libertad de tránsito y hasta que el bien jurídico se le reintegre plenamente, y por ende, éste será el momento a partir del cual resultará procedente iniciar el cómputo del plazo para que opere la prescripción.

Con base en estas consideraciones, la argumentación para determinar que el delito de desaparición forzada es imprescriptible, vertido en la discusión y posterior aprobación por unanimidad del proyecto presentado el 29 de junio de 2004 fue la siguiente:

tratándose de este delito de desaparición forzada de personas. . . puede en un momento dado empezar a, o se inició el delito de desaparición forzada antes de la vigencia de estas normas que tiene en su parte correlativa tanto en el Código Penal Federal como en el Código Penal del Distrito Federal; puede ser, pudieron haberse iniciado antes, pero siguen produciéndose los efectos, la consumación prosigue momento a momento, hasta el momento en que la persona desaparecida aparece, vivo o muerto, pero aparece, en ese momento es cuando empieza a contar el plazo de la prescripción, lo cual quiere decir también que en aquellos asuntos que se iniciaron antes de la vigencia de la nueva ley, si se prolongan hasta este momento, también le son aplicables las normas correspondientes a este delito y las penas relativas.

La Declaración Interpretativa se hace innecesaria pues la Suprema Corte de Justicia ha definido una postura sobre la prescripción del delito de desaparición forzada en fechas posteriores a la imposición de la Declaración; y además, esta declaración contradice la interpretación de los propios organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en particular, lo que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos que determinó en una sentencia dictada el 24 de enero de 1998 que *una persona debe ser considerada como desaparecida en los términos de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, aún cuando su detención haya sido cometida con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Convención, ya que se trata de una conducta permanente e incluso cuando la persona haya sido muerta pero se desconozca su paradero.*

8. En lo que se refiere a la Reserva al Artículo IX de la Convención, hemos sido insistentes en la imperiosa necesidad de que el Estado mexicano establezca, a través de una reforma al Artículo 13 Constitucional que hemos ya presentado ante esta Soberanía el 13 de marzo y el 24 de abril del año en curso y estamos a la espera de que sean retomadas por las comisiones unidas para su dictamen, una regulación más precisa en cuanto a la aplicación del fuero de guerra, mismo al que se refiere la Reserva impuesta por el Senado de la República a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

El artículo 13 de la constitución señala la subsistencia del fuero de guerra para aquellos delitos o faltas contra la disciplina militar, y especifica que: *Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese implicado un paisano conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.* La interpretación correcta a este precepto constitucional sería que la jurisdicción militar operará no sólo cuando el sujeto sea un militar, sino y más importante, cuando la conducta ilícita sea considerada un delito o falta contra la disciplina militar. Desafortunadamente no ha sido así la interpretación, pese a que existe ya una definición muy precisa del máximo Tribunal que señala que el: *"FUERO DE GUERRA. No puede extenderse a conocer de delitos que aunque cometidos por militares, y relacionados con el servicio del Ejército no son contra la disciplina militar.* (Tomo V, Pág. 900 Competencia negativa, Pineda, Luis. 10 de Diciembre de 1919, mayoría de 6 votos. Tomado de la interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-1984, Guerrero y Guadarrama -Compiladores - UNAM Tomo 1, P. 92, México 1985.)

La desaparición forzada se ha tipificado como delito para tutelar el derecho de las personas a la libertad, a la integridad, a la seguridad jurídica; no se tipificó para tutelar como bien jurídico la disciplina militar, por lo que no es aplicable a la esencia de lo que la Convención Interamericana contra la Desaparición Forzada quiere proteger asimilando a lo establecido por el Artículo 13 Constitucional.

Se ha documentado ampliamente, más aún a partir de que se ha militarizado la seguridad pública en nuestro país, que las violaciones a derechos humanos y la comisión de delitos de lesa humanidad como el de la desaparición forzada de personas son en gran medida cometidos por elementos del ejército.

Amnistía Internacional, en un informe dado a conocer el 7 de febrero de este año, llamado Leyes sin Justicia: Violaciones a derechos humanos e impunidad en el sistema de justicia penal y de seguridad pública, planteó con claridad que en el poder judicial federal sigue habiendo una interpretación del artículo 13 constitucional que reconoce la jurisdicción del sistema de justicia militar en delitos cometidos por militares, inclusive aquellos de fuero común que ha permitido, cito textualmente: *la falta de imparcialidad e independencia del sistema de justicia militar, que ha garantizado sistemáticamente la impunidad de miembros del ejército acusados de graves violaciones de derechos humanos, negando a las víctimas y a sus familiares el derecho a la verdad y la justicia.*

Recientemente, la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos presentó cuatro recomendaciones ligadas con los abusos sexuales cometidos por miembros de las fuerzas armadas, y todavía diversas instituciones de derechos humanos han documentado situaciones muy graves en las cuales las víctimas de un delito cometido por parte de elementos castrenses no han accedido a la jurisdicción del Estado.

Siguen presentes, no sólo en la memoria de la impunidad sino en el dolor de miles de víctimas y familiares de ellos, los delitos de lesa humanidad, especialmente la detención desaparición forzada y las ejecuciones sumarias, cometidas por miembros del más alto nivel del Ejército mexicano, destacadamente su comandante en jefe, Luis Echeverría Álvarez a fines de los 60 y durante las décadas de los 70, y 80, periodo negro del terrorismo de Estado conocido como "Guerra Sucia".

Más aún, esa memoria se ha hecho presente cuando ha sido exonerado, reivindicado e incluso revivido en sus prácticas criminales, el conocido torturador y desaparecedor de personas, general Arturo Acosta Chaparro, a quien se le dejó libre, y que al igual que otro militar criminal de lesa humanidad ya fallecido, Humberto Quiroz Hermosillo, no se les ha juzgado por ningún tribunal civil por la desaparición forzada y delitos contra cientos de mexicanos y mexicanas, pues estos delitos han sido cometidos y protegidos por su fuero militar.

El ominoso delito de desaparición forzada de personas en nuestro país no ha dejado de ser una constante. Las denuncias sobre los desaparecidos en los tres últimos sexenios, incluido el actual, nos hablan de más de 140 personas que han sido detenidas desaparecidas con las características que se señalan en toda normatividad internacional en la materia, incluyendo la Convención que hoy se aprobará: *Con 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 persistencia del delito ha sido tan grave que en los meses de julio y septiembre de este año, ductos de instalaciones de Pemex en Guanajuato y Querétaro, y en Veracruz y Tlaxcala, sufrieron atentados reivindicados por un grupo armado, el Ejército Popular Revolucionario, mismos que ocasionaron pérdidas millonarias no sólo para la empresa estatal, sino para numerosas industrias. Estos hechos se realizaron, a decir del EPR, para exigir la presentación con vida de dos integrantes de dicha organización armada que fueron presuntamente desaparecidos en el mes de mayo por elementos de las fuerzas armadas. Este tema motivo la presentación, en algún momento apoyada incluso por el presidente de la Comisión de Seguridad Pública, Senador Ulises Ramírez, de un punto de acuerdo para abrir un canal de comunicación y diálogo en la perspectiva de general soluciones políticas a demandas sociales y de justicia con una base de legitimidad.

Destaca también recientemente la denuncia sobre la desaparición del ex militante guerrillero, Francisco Paredes, que fue desaparecido el 26 de septiembre cuando regresaba de una actividad en el norte del país.

En el anterior orden de ideas, la reserva no solamente es contraria al espíritu y esencia del artículo IX de la Convención, sino también al artículo XIX que establece que: *Los Estados podrán formular reservas a la presente Convención en el momento de aprobarla, firmarla o adherirse a ella, siempre que no sean incompatibles con el objeto y propósito de la Convención...*

Mantener esta Reserva lastima el espíritu que está demostrando esta Soberanía al aprobar la Ratificación de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas. El Estado mexicano ha ido modificando lentamente su normatividad en materia de protección a la dignidad de la persona humana para adecuarla al derecho internacional y tanto la Reserva como la Declaración Interpretativa a la Convención Interamericana siguen siendo un mensaje negativo para la comunidad internacional y latinoamericana en relación con el compromiso auténtico de nuestro país por adherirse de pleno derecho a la defensa, respeto y protección de los derechos humanos.

9. La presente iniciativa va a ser objeto de un debate en relación con la interpretación del procedimiento para el retiro de la Reserva y de la Declaración Interpretativa. Dado los preceptos constitucionales que establecen que es facultad y responsabilidad del presidente de la República dirigir la política exterior y la celebración de tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado (artículo 89 fracción X) y que es facultad exclusiva del Senado la aprobación de los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo federal (artículo 76 fracción I), una interpretación plausible es que sólo el ejecutivo federal tiene la facultad de imponer o retirar las reservas o declaraciones interpretativas.

Sin embargo, igualmente plausible es la interpretación que surge de lo que se establece en el texto mismo de la Exposición de Motivos del dictamen presentado en Primera y Segunda lectura el 6 y el 10 de diciembre de 2009, respectivamente, para la aprobación de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada en el sentido de que: *Los tratados internacionales son actos materialmente legislativos por contener normas generales y abstractas; y cuando satisfacen los requisitos a que se refiere el artículo 133 constitucional son ley interna. Es decir, al asumir el Estado mexicano en su conjunto estos compromisos internacionales, los mismos, por disposición expresa del precepto en cita, automáticamente forman parte del derecho positivo mexicano. O de que al ser los tratados internacionales parte del derecho mexicano y ley interna, su reforma o modificación se ajusta a lo establecido en el artículo 70 constitucional que señala que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto; y del artículo 72 fracción f) que establece que: en la interpretación, reforma o derogación de leyes, se observarán los mismos trámites que para su formación.*

Por lo antes expuesto y con fundamento en el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ponemos a consideración de esta Soberanía, la siguiente **INICIATIVA CONPROYECTO DE DECRETO POR EL CUAL EL SENADO DE LA REPÚBLICA RETIRA LA RESERVA AL ARTÍCULO IX DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS Y LA DECLARACIÓN INTERPRETATIVA A DICHA CONVENCIÓN, APROBADA EL DIEZ DE DICIEMBRE DE 2001, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE ENERO DE 2002 Y EN CONSECUENCIA DE LA FE DE ERRATAS A DICHO DECRETO DE FECHA 27 DE FEBRERO DE 2002** solicitando a la Presidencia de la Mesa Directiva, remita la presente a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales y de Justicia, a efectos de dar cumplimiento con el inciso F) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

PRIMERO. La Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión retira la Reserva al artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Declaración Interpretativa a dicha Convención, aprobada por el Senado de la República el 10 de diciembre de 2001, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2002 y de la fe de erratas a dicho Decreto de fecha 27 de febrero de 2002.

SEGUNDO. Visto lo anterior, la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, se pronuncia favorablemente respecto del contenido de la Convención Interamericana de Desaparición Forzada de Personas con la siguiente:

DECLARACIÓN INTERPRETATIVA.

El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belem, Brasil el 9 de Junio de 1994, considera que el Estado mexicano como tal, tendrá la obligación de aplicar, en todo momento los principios que rigen a los instrumentos internacionales en derechos humanos y actualizar su marco jurídico en los términos de ésta Convención.

TRANSITORIOS

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de sesiones de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión a los 13 días del mes de noviembre de 2007.

Senador René Arce Islas