

Dictámenes a Discusión

Por el que se exhorta a las Comisiones del Senado involucradas a iniciar los trabajos pertinentes para analizar si la reserva y la declaración interpretativa a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas interpuesta por México son contrarias al objeto y fin de la Convención.

FUE APROBADO EN VOTACIÓN ECONÓMICA.

PRIMERA COMISIÓN

GOBERNACIÓN, PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE JUSTICIA

DICTAMEN CON PUNTO DE ACUERDO EN RELACIÓN A LA SITUACIÓN DE IMPUNIDAD QUE PREVALECE EN LOS CASOS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS OCURRIDOS EN EL PASADO.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Primera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente correspondiente al Segundo Receso del Segundo Año de Ejercicio Constitucional de la LX Legislatura, fue turnada la Proposición con Punto de Acuerdo en relación a la situación de impunidad que prevalece en los casos de violaciones de derechos humanos ocurridos en el pasado, a cargo de las diputadas federales Alliet Bautista Bravo, Sonia Ibarra Fránquez, Susana Monreal Ávila, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentada el 11 de junio de 2008.

Los y las ciudadanas legisladoras integrantes de esta Comisión realizaron el estudio y análisis de los planteamientos contenidos en la propuesta con Punto de Acuerdo, a fin de valorar su contenido, deliberar e integrar el presente Dictamen.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116 y 127 de la ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 175 y 176 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las y los integrantes de esta Primera Comisión que suscriben, someten a la consideración del Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el presente:

ANTECEDENTES

1.- Con fecha 11 de junio de 2008, las Diputadas Federales Alliet Bautista Bravo, Sonia Ibarra Fránquez, Susana Monreal Ávila, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la proposición en comento.

2.- En esa misma fecha la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dispuso que dicha proposición de Punto de Acuerdo se turnara para su estudio y dictamen correspondiente a la Primera Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, por lo que se emite en este acto el Dictamen correspondiente, de conformidad con las siguientes:

CONSIDERACIONES

1. Las autoras de la Proposición, en síntesis, justifican el punto de acuerdo cuya emisión solicitan al Pleno de esta Soberanía en los siguientes argumentos:

Que el 10 de junio del año en curso, se cumplió un aniversario más del ataque cometido por paramilitares en contra de estudiantes en la calzada México - Tacuba, en 1971, conocido como "El Halconazo".

Que internacionalmente ha sido reconocido que en el caso de violaciones graves de los derechos humanos, el Estado tiene las siguientes obligaciones: obligación de investigar y dar a conocer los hechos que puedan establecer fehacientemente (verdad); obligación de procesar y castigar a los responsables (justicia); obligación de reparar integralmente los daños morales y materiales ocasionados (reparación); y obligación de extirpar de los cuerpos de seguridad a quienes se sepa han cometido, ordenado o tolerado estos abusos (creación de fuerzas de seguridad dignas de un estado democrático).

Que en México, nada de lo anterior ha sido impulsado, pero si, en muchas ocasiones, retrasado y obstaculizado desde diversos sectores políticos y gubernamentales.

Que no debemos olvidar que brindar verdad, justicia y reparación en los crímenes cometidos en el pasado es una obligación que tiene el Estado y que además, permiten hacer una revisión de los hechos pretéritos para sentar las condiciones de una reconciliación nacional como requisito fundamental para fortalecer nuestras instituciones y el Estado de Derecho.

Que hoy, el Estado sigue obligado a indagar la verdad allí en donde todavía impere el secreto y el ocultamiento, y a revelar esa verdad a los familiares de las víctimas y a la sociedad.

Que el derecho a la verdad es una obligación que el Estado y la sociedad en su conjunto debe a cada víctima y a cada familia de un desaparecido, obligación que - como ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos permanece en vigencia en tanto subsista cualquier incertidumbre sobre la suerte y paradero de la víctima del abuso estatal".

Que los delitos cometidos durante la represión orquestada por el Estado mexicano en las décadas de los sesenta a ochenta, se configuran como crímenes de Estado que comprometen una responsabilidad que va más allá de un sexenio o de un individuo.

Que en contra de los movimientos sociales de esta época fueron usadas las instituciones del Estado para socavar demandas políticas. Las prácticas, las estructuras, las leyes que permitieron esta violación sistemática de derechos humanos no han sido del todo desmanteladas. Los conocidos casos de Acteal, Aguas Blancas, Atenco, Oaxaca así lo demuestran; como también lo evidencia la impunidad en que prevalecen diversas violaciones a los derechos humanos.

2. A continuación se presenta una breve justificación que permita a los integrantes de la Comisión realizar un análisis a profundidad respecto del tema que se desarrolla en el punto de acuerdo.

Fortalecer el Estado de Derecho de un país en el que ocurrieron graves violaciones de derechos humanos en el pasado, requiere necesariamente de la investigación de los hechos y la sanción de los responsables. Existen principios muy claros emanados del derecho internacional que deben de soportar estos procesos.

Las normas de derechos humanos presentan límites bastante precisos en cuanto a qué se puede hacer al enfrentar la herencia de violaciones del pasado reciente. Y aunque estos principios dejan campo para que cada sociedad experimente y establezca los métodos que considere más adecuados según su propio contexto, el procesamiento penal de las violaciones más graves contra los derechos humanos no debe ser evitado y deben llevarse a cabo bajo las condiciones más estrictas de debido proceso y juicio justo.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el Estado tiene el deber de evitar y combatir la impunidad. Y ha definido impunidad como "la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana de Derechos Humanos, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares" (Corte IDH. Caso Paniagua Morales y otros. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Ser. C. No. 37. 1998. párr. 173).

La justicia transicional reconoce que la lucha contra la impunidad no depende exclusivamente de la aplicación de la justicia penal, sino que esta debe ser complementada por elementos de rehabilitación, reparación, reconocimiento de la víctima y su memoria y reforma institucional. Al mismo tiempo, admite que la aplicación de la justicia penal en cada país puede diferir en la forma en que se identifican límites discrecionales, mecanismos de colaboración eficaz y la disponibilidad de mecanismos apropiados de carácter no judicial. Más aún, reconoce que en situaciones de transición pueden existir limitaciones a la capacidad de los gobiernos de adoptar ciertas medidas de justicia. Tales limitaciones incluyen la escasez de recursos, la indisposición del sistema de justicia, la dificultad de obtener pruebas, la existencia de un gran número de perpetradores y víctimas, etc.

Sin embargo, el marco analítico de la justicia transicional no reconoce estas limitaciones como una excusa para la inacción. Existe en la actualidad una clara presunción contra la impunidad, por lo que el debate actual se centra en asuntos de estrategia y táctica, más que en opciones simplistas que contrapongan justicia y paz. Esto hace que la posibilidad de ofrecer completa impunidad a los perpetradores de crímenes internacionales a cambio de que pongan fin a su participación en un conflicto se vuelva una opción inaceptable.

3. Esta Comisión Dictaminadora presenta a continuación un análisis respecto de cada uno de los puntos de acuerdo presentados para contar con mayores elementos que decidir respecto de su viabilidad.

El primer punto de acuerdo establece:

PRIMERO. La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, solicita que las Comisiones involucradas en la materia inicien los trabajos pertinentes que permitan eliminar la reserva y la declaración interpretativa a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas interpuesta por México en el 2002 ante la Organización de Estados Americanos.

El 4 de mayo de 2001, México realizó la firma de la Convención Interamericana de Desaparición Forzada, ratificándolo el 9 de abril de 2002. El 18 de enero del mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto aprobatorio con una reserva al artículo XIX, y días después, el 27 de febrero, bajo la denominación de "Fe de erratas" se publicó la declaración interpretativa a la misma convención

La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada señala en su artículo XIX:

Que los Estados podrán formular reservas a la presente Convención en el momento de firmarla, ratificarla o adherirse a ella, siempre que no sean incompatibles con el objeto y propósito de la Convención y verse sobre una o más disposiciones específicas.

La reserva al artículo IX se refiere a la no aplicabilidad de la jurisdicción militar para investigar las desapariciones forzadas, que establece que en México se reconoce el fuero de guerra para militares en servicio.

La declaración interpretativa, por su parte, establece que "se entenderá que las disposiciones de dicha Convención se aplicarán a los hechos que constituyan desaparición forzada de persona, se ordenen, ejecuten o cometan con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Convención".

La Corte Interamericana ha señalado que: "los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio estado como a los otros Estados contratantes..." (Corte IDH. El Efecto de las Reservas Sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Arts. 74 y 75). Opinión Consultiva OC-2/82, de 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párrafo 29).

Es por lo anterior, que esta comisión dictaminadora, considera que le corresponde al Senado realizar estudios que le permitan decidir respecto de la viabilidad de retirar la reserva y la declaración interpretativa, así como si son contrarios al objeto y fin de la Convención.

Por lo anterior, esta Comisión Dictaminadora propone la siguiente redacción para el punto:

PRIMERO. La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, exhorta a las Comisiones del Senado involucradas en la materia, a que inicien los trabajos pertinentes para analizar si la reserva y la declaración interpretativa a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas interpuesta por México son contrarias al objeto y fin de la Convención, para que de conformidad con los resultados arrojados se decida respecto del retiro de la reserva y la declaración interpretativa y se inicie el proceso legislativo necesario.

4. El segundo punto de acuerdo establece:

SEGUNDO. La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, exhorta respetuosamente al Procurador General de la República informe por escrito a esta soberanía cómo han dado seguimiento a los trabajos iniciados por la FEMOSPP.

El 30 de noviembre de 2006, el Procurador General de la República, emitió el Acuerdo por el cual se abroga el Acuerdo A/01/02 por el cual se designó un Fiscal Especial para la atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado (FEMOSPP). Asimismo, el acuerdo derogó el Capítulo Tercero del Acuerdo A/066/03 por el que se delegan diversas facultades a servidores públicos.

Asimismo, los Transitorios del Acuerdo establecieron que:

PRIMERO.- Los procedimientos penales y demás asuntos que se encuentren pendientes a cargo del Fiscal Especial pasarán al conocimiento de la Coordinación General de Investigación.

SEGUNDO.- Los agentes del Ministerio Público de la Federación, que no sean de designación especial, y que han venido desempeñando sus labores bajo las instrucciones del Fiscal Especial, estarán a disposición de la Dirección General de Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal para que ésta realice los trámites conducentes para su adscripción.

En este sentido, con el cierre de la FEMOSPP, las averiguaciones previas se trasladaron a la Coordinación General de Investigación, adscrita orgánicamente a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales de la Procuraduría General de la República y hasta la fecha no se tiene mayores indicios de avance respecto a los casos que fueron turnados a dicha dependencia.

Esta comisión dictaminadora recuerda que el incumplimiento por parte del Estado de la obligación de procesar, juzgar y castigar a los autores de graves violaciones de derechos humanos se traduce en denegación de justicia y, por tanto, en impunidad. Por ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Paniagua Morales y otros. Sentencia del 8 de marzo de 1998. Serie C. Resoluciones y Sentencias, No. 37, párr. 173).

Por lo anterior, esta comisión dictaminadora considera la siguiente redacción:

SEGUNDO. La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, exhorta respetuosamente al Procurador General de la República, informe a esta soberanía por escrito, en un plazo no mayor a 30 días naturales, el seguimiento que se ha dado a los trabajos realizados por la FEMOSPP.

5. Por último, el tercer punto de acuerdo establece:

TERCERO. La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, solicita al Secretario de Gobernación informe por escrito a esta soberanía de los trabajos realizados que el Comité interdisciplinario para la reparación del daño a víctimas u ofendidos por violaciones a los derechos humanos de individuos vinculados a movimientos sociales y políticos del pasado así como exhortamos para que se garantice la reparación integral del daño.

En respuesta a la recomendación 26/2001 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, emitida el 27 de noviembre de 2001 al Gobierno Federal, se anunció mediante decreto presidencial la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Hechos probablemente Constitutivos de Delitos Federales cometidos Directa o Indirectamente por Servidores Públicos en contra de Personas Vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), la creación de un comité interdisciplinario para desarrollar una propuesta de reparaciones para las víctimas de abusos, entre otras cuestiones.

El Comité Interdisciplinario para desarrollar una propuesta de reparaciones para las víctimas de abusos, está conformada por diversas Secretarías de Estado, coordinadas por la Secretaría de Gobernación. Dicho Comité ha sesionado en diversas ocasiones a partir de su instalación el 7 de marzo de 2002, en dos ocasiones en 2006 y su reinstalación el pasado 15 de agosto de 2007.

Dado que es una cuestión fundamental para el Estado de Derecho, esta comisión dictaminadora considera necesario solicitar información para conocer de un proyecto que debe incumbir a todos los poderes de la nación.

Recordamos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que la obligación de reparar por parte del Estado, correlativa al derecho a la reparación que le asiste a las víctimas de violaciones de derechos humanos, es una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del derecho internacional contemporáneo sobre la responsabilidad de los Estados.

Asimismo, reiteramos necesario que se presente una reparación justa a las víctimas y a sus familiares sustentada en estándares internacionales de protección de los derechos humanos, y que el programa de reparaciones que sea propuesto por el Comité contemple los aspectos materiales, morales y sociales propios de reparación por violaciones de derechos humanos.

Por lo anterior, esta Comisión Dictaminadora propone la siguiente redacción:

TERCERO. La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, solicita al Secretario de Gobernación informe por escrito a esta Soberanía, en un plazo no mayor a 30 días naturales, respecto de los trabajos realizados por el Comité Interdisciplinario para la Reparación del Daño a Víctimas u Ofendidos por Violaciones a los Derechos Humanos de Individuos Vinculados a Movimientos Sociales y Políticos del Pasado.

Por lo antes expuesto, la Primera Comisión, Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, considera que existen los elementos necesarios para someter a la consideración del Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el siguiente:

PUNTO DE ACUERDO

PRIMERO. La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, exhorta a las Comisiones del Senado involucradas en la materia, a que inicien los trabajos pertinentes para analizar si la reserva y la declaración interpretativa a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas interpuesta por México son contrarias al objeto y fin de la Convención, para que de conformidad con los resultados arrojados se decida respecto del retiro de la reserva y la declaración interpretativa y se inicie el trámite legislativo correspondiente.

SEGUNDO. La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, solicita respetuosamente al Procurador General de la República, informe a esta soberanía por escrito, en un plazo no mayor a 30 días naturales, el seguimiento que se ha dado a los trabajos realizados por la FEMOSPP.

TERCERO. La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, solicita al Secretario de Gobernación informe por escrito a esta Soberanía, en un plazo no mayor a 30 días naturales, respecto de los trabajos realizados por el Comité Interdisciplinario para la Reparación del Daño a Víctimas u Ofendidos por Violaciones a los Derechos Humanos de Individuos Vinculados a Movimientos Sociales y Políticos del Pasado.

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente a los 17 días del mes de junio de 2008.

POR LA PRIMERA COMISIÓN