



COMISIONES UNIDAS DE
JUSTICIA; RELACIONES EXTERIORES, ORGANISMOS
INTERNACIONALES; Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

HONORABLE ASAMBLEA

A las comisiones unidas de Justicia; de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores, se turnó para su análisis y dictamen la *“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 de la fe de erratas a dicho Decreto de fecha 27 de febrero de 2002. Esta iniciativa fue presentada por el senador René Arce Islas, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

En consecuencia, con fundamento en los artículos 85, 86, 89, 90, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 113, 114, 117, 135, 136, 137 y 150 del Reglamento del Senado de la República, las comisiones unidas de Justicia; de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, someten a la consideración del Pleno de esa Honorable Asamblea, el dictamen que ha sido formulado al tenor de los apartados que en seguida se detallan.



ANTECEDENTES

I. Con fecha 13 de noviembre de 2007, el senador René Arce Islas, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó la *“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 de la fe de erratas a dicho Decreto de fecha 27 de febrero de 2002.

II. Presentado el proyecto de esta iniciativa ante la Cámara de Senadores, para su estudio y dictamen correspondiente, por disposición de la presidencia de su Mesa Directiva, en la misma fecha se turnó a las comisiones unidas de Justicia; de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales; y de Estudios Legislativos, Segunda.

ANÁLISIS DE LA INICIATIVA

I. Se comprende, en la especie, un proyecto que se anima en el interés de establecer el retiro de una reserva y una declaración interpretativa que el Estado mexicano, al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la Ciudad de Belém, Brasil, el 9 de junio de 1994, formuló con relación al sentido y alcance del artículo IX de ese instrumento y al inicio de la vigencia de las disposiciones implícitas en el mismo. Con la primera de aquéllas, es decir, con la reserva, para desestimar o suprimir en el ámbito del derecho interno



o nacional el cumplimiento de las obligaciones consignadas en tal precepto y dispensar —contrariamente a lo que en éste se estipula— el juzgamiento de militares involucrados como presuntos responsables en la consumación del delito de desaparición forzada de personas, por las autoridades civiles o tribunales ordinarios federales competentes; y con la segunda, esto es, con la declaración interpretativa, para precisar, sin contravenir la naturaleza ni los efectos jurídicos del instrumento internacional en cita, el momento a partir del cual se aplicarán sus disposiciones a los hechos que constituyan desaparición forzada de personas, a saber: a aquéllos que se ordenen, ejecuten o consuman con posterioridad a su entrada en vigor. En el artículo IX de esta Convención, ciertamente se impone a los Estados Partes que no hubiesen asumido reserva alguna sobre su contexto, el compromiso de juzgar a los presuntos responsables de los hechos constitutivos del delito por las jurisdicciones del derecho común en cada Estado, con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar. En la misma disposición, en dos párrafos finales de tres que integran su estructura, se prohíbe a los Estados Partes considerar a estos hechos como cometidos en el ejercicio de las funciones militares y la admisión de privilegios, inmunidades o dispensas especiales en los procesos que se instruyan, sin perjuicio de las disposiciones que figuran en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

II. La iniciativa, en estudio, sustenta el retiro de la reserva y la declaración interpretativa que se han puntualizado, por una parte, en el argumento que atribuye al primero de estos conceptos un significado no



solamente contrario al espíritu y esencia del artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, sino también a los principios que rigen el derecho internacional en la materia y al espíritu y esencia del artículo XIX de la propia Convención; numeral, este último, en el que se contempla a favor de los Estados Partes que la constituyen una facultad discrecional para formular reservas a la misma en el momento de firmarla, ratificarla o adherirse a ella, siempre que no sean incompatibles con el objeto y propósito que la nutren y estimulan y versen sobre una o más de sus disposiciones específicas. Y, por otra parte, en la nula eficacia del segundo de aquellos conceptos, es decir, de la declaración interpretativa, al carecer de valor su presencia en el instrumento internacional de mérito, merced al criterio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acogió en torno a la prescripción del delito de desaparición forzada de personas; criterio, conforme al cual, la vigencia de la Convención y sus efectos deberán aplicarse a la conductas típicas del injusto criminal de referencia que, habiéndose iniciado antes de su vigencia, se continúen consumando durante ella, pues al entrañar este delito entre las cualidades o circunstancias que lo distinguen, el carácter de permanente o continuo, su prescripción empezará a correr hasta el instante en que aquellas conductas dejen de consumarse, esto es, hasta que el sujeto pasivo del delito aparece o se conoce su destino.

III. Bajo esa tesitura —se desprende de la exposición de motivos del proyecto que se analiza—, la declaración aludida contradice la interpretación uniforme a la que los propios organismos del Sistema



Interamericano de Derechos Humanos han arribado con relación al tema que nos ocupa; particularmente, aquélla que la Corte Interamericana de Derechos Humanos fijó en la sentencia dictada el 24 de enero de 1998, en el caso de “Nicholas Blake Vs. Guatemala”, al resolver que una persona debe ser considerada como desaparecida *en los términos de la Convención* mientras se ignore su situación, aun cuando su ocultamiento haya sido consumado con anterioridad a la entrada en vigor de tal instrumento e, *inclusive, en el supuesto de su homicidio cuando se desconozca el paradero o el destino de su cuerpo*, porque se trata de una conducta de carácter permanente cuyos efectos se siguen manifestando de momento a momento durante todo el tiempo que subsista la detención ilegal que se perpetra por agentes del propio Estado o grupos que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de sus autoridades. *Entonces, la declaración y la reserva consabidas son contrarias al instrumento internacional en que obran explícitas, si no se olvida que el delito de desaparición forzada de personas no tiene como bien jurídico tutelado —se abunda— la disciplina militar, sino el derecho de las personas a la libertad, a la integridad y a la seguridad jurídica. Conceptos que, en suma, se conciben bajo una percepción indebida del fuero de guerra consagrado en el artículo 13 de nuestra Carta Magna.*

CONSIDERACIONES

I. Descritos los argumentos a los que se acude para justificar el retiro de la reserva y la declaración interpretativa que se formularon por el Estado



mexicano al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, lo que sigue es pasar al desarrollo de la tarea que nos conduzca a determinar la procedencia o improcedencia de su planteamiento, examinando estas circunstancias a la luz de los preceptos cardinales que consagran las facultades y prohibiciones que en materia de política exterior y celebración de tratados internacionales se atribuyen y se imponen al Ejecutivo Federal y al Senado de la República. Pues, a partir de la sola lectura de su contexto y, particularmente, de aquélla que nos encamine a dilucidar el significado de los artículos 76, fracción I, y 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para definir su sentido y descubrir sus alcances, será dable construir una reflexión que nos permita confirmar a cuál de estos dos órganos le pertenece la potestad exclusiva para intervenir como legislador en los procedimientos relativos a la expresión de reservas y declaraciones interpretativas —o su retiro—, enmiendas y modificación de los instrumentos que rigen las relaciones que se instauran entre los Estados y otros sujetos de la comunidad internacional. Se trata, de una potestad especial y directa, que se aparta de las reglas y principios esenciales que determinan el esquema natural del proceso —implícito en el artículo 72 de la propia Ley de leyes— en el que se despliega el cumplimiento legítimo de una de las tres funciones esenciales en que se divide el ejercicio del poder público en México, a saber: la función legislativa.

II. Influyen o convergen en la celebración y entrada en vigor de los tratados internacionales que son asumidos por el Estado mexicano, dos



clases de facultades que se complementan en la integración de un acto complejo o mixto en el que deben intervenir necesariamente un Poder y uno de los órganos que concurren en la configuración de otro, para su perfeccionamiento: i) el Ejecutivo Federal, a cuyo titular, el Presidente de la República, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 89, fracción X, del Texto cúlmine del sistema jurídico nacional, le asiste la facultad exclusiva de “*dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, ‘modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos’, sometiéndolos a la aprobación del Senado...*”, y ii) la Cámara de Senadores, a la que corresponde conforme a la fracción I del artículo 76 de la propia Ley suprema, la facultad —lo mismo, exclusiva— de “*analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso, y... ‘aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos’”*. Luego, de la cita de estos mandatos inexcusables —por la posición jerárquica que guardan— se colige que en la celebración de tratados internacionales el proceso legislativo comprendido en el artículo 72 de nuestra Carta Magna se invierte y se reduce considerablemente.

III. No es pues, en esta materia, el Senado de la República el que elabora o produce la norma una vez agotado el procedimiento legislativo



que le atañe, sino el Ejecutivo Federal que interviene como representante del Estado mexicano en una serie de fases actuando desde la negociación del tratado como uno de los creadores de sus términos, esto es, como legislador ordinario, y una vez que se acuerdan los compromisos que habrán de regir las relaciones de las Partes que lo celebran bajo el principio que las obliga a cumplirlos de buena fe, aquel órgano colegiado del Congreso de la Unión únicamente la aprueba —la norma— sin necesidad de su revisión por la Cámara de Diputados. Aquí las funciones se invierten, el Ejecutivo es el legislador y el Senado goza de un veto absoluto con relación al instrumento internacional que se somete a su consideración para que decida si lo aprueba o no lo aprueba. Es cierto, que a través de estos instrumentos se conciben actos materialmente legislativos por contener normas generales y abstractas; actos que, cuando llegan a satisfacer los requisitos a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se traducen en ley interna, es decir, por disposición expresa del precepto consabido, automáticamente forman parte del derecho positivo mexicano. Sin embargo, lo que no es cierto es que por esta circunstancia su reforma o modificación deba llevarse a cabo conforme a lo establecido por el artículo 72, fracción f), de la propia Constitución.

IV. Refiriéndonos a la potestad legislativa que en nuestro país se otorga al Ejecutivo Federal, por mandato constitucional no solamente en la celebración de tratados internacionales se manifiesta, cuenta habida que es posible su presencia en cuatro supuestos más: a) en los casos de



emergencia previstos en el artículo 29; b) cuando se trata de las medidas de salubridad, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 73; c) cuando desarrolla la facultad reglamentaria, en términos de la fracción I, del artículo 89; y d) cuando el Congreso de la Unión lo faculta en materia de regulación económica, con fundamento en el segundo párrafo del artículo 131. Preceptos, todos los anteriores, de la Norma cúspide del sistema jurídico mexicano. Ahora bien, regresando al tema que se examina, sabemos que el Derecho Internacional Público consigna los principios, costumbres y reglas jurídicas que se aplican a la sociedad internacional, reconocidos como obligatorios por los Estados soberanos y otras entidades a las que se ha otorgado personalidad internacional. Bajo estos principios, costumbres y reglas se conducen las relaciones de coexistencia y cooperación entre los Estados de la comunidad internacional. Ergo, la propuesta de enmiendas, modificación, nulidad, terminación, suspensión, expresión o retiro de reservas y declaraciones interpretativas, entre otras cuestiones de capital importancia, vinculadas con los instrumentos que nutren y estimulan aquellas relaciones, si bien, no se despliegan dentro de un proceso exactamente igual al que se agota y culmina con su creación, su texto puede corregirse, transformarse o acotarse merced a las disposiciones que sobre ese quehacer contenga el propio instrumento o las prescripciones implícitas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, para no incurrir en una responsabilidad internacional, si llegaran a infringirse estas disposiciones; o, lo que es más, negociar esos cambios en nuevo tratado o acuerdo. Pero



no establecerlos a través de un acto legislativo que no tiene sustento jurídico por las razones ya vertidas y, por añadidura, la falta de competencia de su autor ante la ausencia de atribuciones expresas para promoverlo.

V. México, al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, se cimentó en las siguientes premisas: reafirmar el compromiso de nuestro país en la promoción y protección de los derechos humanos, como un elemento central del proceso de reforma del Estado; impedir que conductas de tal gravedad, como es la desaparición forzada de personas, puedan quedar impunes; y construir una cultura de derechos humanos en el país que contribuya al desarrollo del nuevo proyecto nacional democrático, para lo cual, el respeto y la protección de la libertad personal resultan esenciales. Al proceder al depósito del instrumento de ratificación respectivo ante la Organización de los Estados Americanos, es decir, al hacer constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, el Estado mexicano, sin alterar, excluir o modificar el objeto esencial implícito en las disposiciones de tal instrumento, precisó su postura con relación a los efectos jurídicos inmanentes al mismo. Así, en virtud de la naturaleza de los hechos que constituyen desaparición forzada de personas, presentó una declaración interpretativa para determinar que únicamente entenderá como hechos que la comprenden, aquéllos que se ordenen, ejecuten o cometan después de la entrada en vigor de la Convención; y, además, al estimar la



falta de condiciones para cumplir con el texto del artículo IX del propio instrumento, disposición conforme a la cual “*los hechos constitutivos de la desaparición forzada no podrán considerarse como cometidos en el ejercicio de las funciones militares*”, formuló una reserva para excluir el efecto legal de la estipulación contenida en dicho precepto, debido a que la Constitución Federal reconoce el fuero de guerra, cuando el militar hubiese cometido algún ilícito encontrándose en servicio. A la letra, ambos conceptos quedaron redactados en los términos siguientes:

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 únicamente 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.”

VI. Haciendo alusión a la índole de los conceptos que se transcriben al final del apartado que antecede, los Estados Partes, en la celebración de un



pacto internacional, algunas veces hacen "*declaraciones*" sobre cómo entienden algún asunto o interpretan una disposición en particular. Estas manifestaciones, que son en realidad "*reservas*" —en sentido lato— que reciben el nombre de "*declaraciones interpretativas*", simplemente clarifican la postura de un Estado y no implican la exclusión ni la modificación del efecto legal del pacto o tratado. La reserva —en estricto sentido—, por lo contrario, es una declaración formulada al firmar, aceptar, o adherirse a un tratado, con el propósito de excluir, modificar o alterar los efectos jurídicos —no deseados— que determinadas estipulaciones pueden generar con relación al derecho interno de un Estado; así lo establece la fracción VII del artículo 2 de la Ley sobre la Celebración de Tratados. Una reserva permite, en la especie, aceptar un tratado multilateral dilatando para otro tiempo la aplicación de ciertas estipulaciones que no se desea observar. Ahora bien, de acuerdo con los argumentos a los que se acude para justificar el retiro de la declaración interpretativa y la reserva formuladas a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, se afirma que tales conceptos violentan el contenido fundamental del instrumento; argumentos que ya quedaron expuestos en el apartado de "ANÁLISIS DE LA INICIATIVA", y a los cuales nos remitimos en obvio de insustanciales repeticiones.

VII. Tratándose de los argumentos consabidos, no obstante, a juicio nuestro, son infundadas las dificultades que se atribuyen a la declaración interpretativa y la reserva, que fueron formuladas por el Estado mexicano al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de



Personas. Por qué, porque se trata de conceptos que no quebrantan el contenido fundamental del instrumento consabido; no son contrarios a los principios del derecho internacional —como se afirma en el proyecto de decreto que se analiza—; no se oponen a la vocación de los países americanos que se manifestó por garantizar el respeto y la defensa de los derechos humanos, al firmar el “*Pacto de San José de Costa Rica*”, el 22 de noviembre de 1969; ni permiten que la desaparición forzada de personas, como delito que constituye una de las más graves violaciones que se perpetran en contra de la libertad y la seguridad del individuo, quede impune en las hipótesis que de tales conceptos pudieren derivarse. Para sostener estas consideraciones, basta con examinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de su sentido y alcance conforme a los principios de igualdad e irretroactividad de la ley, consagrados en los artículos 13 y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, refiriéndonos a la declaración interpretativa, en el análisis que determine si ésta es contraria a los principios del derecho internacional e incompatible con el objeto y fin de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas —cualidad que produce o debe producir su nulidad de pleno derecho—, se atiende especialmente a la naturaleza del delito a que se refiere tal instrumento.

VIII. Conforme al artículo 7 del Código Penal Federal, el delito, como acto u omisión que sancionan las leyes penales, es: a) instantáneo, cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos; b) permanente o continuo,



cuando la consumación se prolonga en el tiempo, y; c) continuado, cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas y unidad de sujeto pasivo, se viola el mismo precepto legal. La desaparición forzada de personas es un delito que comete el servidor público, de resultado material y permanente, que se consuma en el momento mismo en que se propicia o mantiene dolosamente el ocultamiento de una o varias personas bajo cualquier forma de detención, legal o ilegal, independientemente de que el sujeto activo haya participado en la detención. Se trata de una conducta arbitraria que un servidor público, abusando de las facultades que le han sido dadas, despliega al propiciar o mantener dolosamente el ocultamiento de personas bajo cualquier forma de detención; descripción típica que, por la importancia del bien jurídico que tutela —la libertad personal de obrar y de moverse— y el quebrantamiento ilegítimo que del mismo se produce, está incluida dentro del catálogo de los delitos graves que establece el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales. La desaparición forzada de personas consignada en el artículo 215-A del Código Penal Federal, es un delito que se perfecciona en un momento dado con todos sus elementos constitutivos, pero no se agota en ese momento, puesto que hay un espacio de tiempo perdurable de la conducta delictiva, habida cuenta que en todos los instantes sucesivos continúa la violación del bien jurídico protegido por la norma, mientras se propicie o mantenga dolosamente el ocultamiento de la víctima.

IX. En la especie, adquiere suma importancia la naturaleza de este delito, porque es determinante para la solución no solamente de conflictos



en la aplicación de la ley en el tiempo, sino para establecer el momento en que se inicia el cómputo de la prescripción de la acción penal, pues mientras el delito no quede agotado, no puede iniciarse el plazo de su prescripción. Así se desprende del artículo 102 del Código Penal sustantivo, que dice: *“Los plazos para la prescripción de la acción penal serán continuos; en ellos se considerará el delito con sus modalidades, y se contarán: I. A partir del momento en que se consumó el delito, si fuere instantáneo; II. A partir del día en que se realizó el último acto de ejecución o se omitió la conducta debida, si el delito fuere en grado de tentativa; III. Desde el día en que se realizó la última conducta, tratándose de delito continuado; y IV. Desde la cesación de la consumación en el delito permanente”*. Precisamente, en virtud de la naturaleza del delito materia de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido con relación a los tratados internacionales y el cómputo del plazo para la prescripción con relación al momento en que cesa la consumación del delito permanente o continuo, el Estado mexicano —a través de la Cámara de Senadores— fijó el alcance de aquel instrumento para armonizar los efectos inmanentes al mismo con el principio de irretroactividad de la ley, inmerso en el artículo 14 constitucional, esto es, con el propósito de hacer factible su aplicación en el ámbito del derecho interno nacional.

X. Al establecer el artículo 14 constitucional como garantía del gobernado, que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de



persona alguna, no debe entenderse que la prohibición se dirige únicamente al legislador por el acto de expedir la ley, pues, también se orienta hacia la autoridad que hace la aplicación de ella a un caso concreto o determinado. Así se desprende del enunciado inicial de la disposición constitucional en cita, porque al igual que la primera de esas autoridades puede imprimir retroactividad al ordenamiento mismo haciendo que modifique o afecte derechos adquiridos con anterioridad a su vigencia, la segunda al aplicarlo hace que se produzca el efecto prohibido en perjuicio de sus destinatarios. Por consiguiente, este principio de irretroactividad rige también para los tratados que celebra el Presidente de la República, al formar parte del derecho positivo mexicano cuando son aprobados por la Cámara de Senadores, conforme a lo dispuesto por el artículo 133 de nuestra Carta Magna. La declaración interpretativa que se formuló con relación a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, entonces, no es contraria a *“la interpretación de los propios organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”*, porque no *“impide el juicio y la condena de una persona por actos u omisiones que en el momento de cometerse fueran delictivos según los principios generales del derecho que la propia Comunidad Internacional reconoce”*, solamente puntualizó los efectos del instrumento, para determinar que no podrían extenderse a aquellas conductas constitutivas del delito cuya consumación hubiera cesado antes de que adquirieran obligatoriedad sus disposiciones, circunstancia que no impide que se apliquen a aquellas otras que habiéndose iniciado antes de su entrada en vigor, continuaran o se continúen consumando durante su



observancia, pues al tener el injusto criminal de referencia el carácter de permanente o continuo, se puede manifestar la persistencia de la conducta delictiva en todos los instantes sucesivos a la consumación del quebrantamiento de los intereses protegidos y de la norma que los respalda.

XI. Acorde al principio de irretroactividad de la ley que se consigna en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los acontecimientos ocurridos antes de la entrada en vigor de una ley exactamente aplicable a éstos, no pueden sujetarse o someterse a su imperio en perjuicio de persona alguna, porque se trata de hechos desarrollados cuando no había norma alguna que los regulara. Todo acto criminal, ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe ser juzgado y sancionado de acuerdo con las prevenciones contenidas en la ley que rija en la fecha en que dicho acto se perpetró. Esta regla sólo sufre una excepción, autorizada por el mismo precepto constitucional en su primer párrafo —interpretado *a contrario sensu*—, al establecer la retroactividad de las leyes sólo para los casos en que la aplicación de éstas no produzca ningún agravio o perjuicio a persona alguna, como ocurre en las hipótesis que contempla el artículo 56 del Código Penal Federal, es decir, cuando con posterioridad a la comisión de un delito, se promulga una ley que favorece al reo. En suma, de acuerdo con lo anterior, la declaración interpretativa debe entenderse en el sentido de que la aplicación de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas sería retroactiva con relación al delito a que se refiere, cuando la consumación



de éste ya hubiere cesado con la aparición de la víctima —viva o muerta— antes de su vigencia, lo que es congruente con el principio de irretroactividad de la ley y la naturaleza del delito permanente o continuo —no continuado, como se señala en tal instrumento—, porque impide que se aplique a hechos pasados y no a aquéllos que se consuman o se sigan consumando durante su vigencia. Al mismo aserto llegó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, con relación al delito de privación ilegal de la libertad —género al que pertenece el delito de desaparición forzada de personas— en la ejecutoria dictada el cinco de noviembre de dos mil tres, en el recurso de apelación extraordinaria 1/2003, interpuesta por el agente del Ministerio Público de la Federación, adscrito al Primer Tribunal Unitario de Circuito, de la que se derivó el criterio contenido en la tesis que al rubro señala: “PRIVACIÓN ILEGAL DE LA LIBERTAD. EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA QUE OPERE LA PRESCRIPCIÓN INICIA A PARTIR DEL MOMENTO EN QUE CESA LA CONSUMACIÓN DEL DELITO”.

XII. No es admisible, en consecuencia, la argumentación a la que se acude en el caso particular, para establecer que la declaración formulada por el Estado mexicano al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas —con el propósito de precisar que únicamente se entenderán como hechos que comprenden el delito a que se refieren sus disposiciones, aquéllos que se ordenen, ejecuten o cometan después de su entrada en vigor—, parta de una inadecuada interpretación del principio de irretroactividad de la ley contenido en el artículo 14



constitucional, porque no es verdad que, por virtud de su formulación, los hechos típicos de esa índole que empezaron a cometerse antes del inicio de la observancia de los preceptos de la Convención, pero que siguen prolongándose en el tiempo —porque no han aparecido las víctimas de tales hechos, ni vivas ni muertas—, ya quedaron impunes. En ese tenor, tampoco encontramos un motivo puntual y convincente que nos conminara al retiro de la declaración interpretativa de referencia, aún en el supuesto de que asistieran al Senado de la República competencia y atribuciones para intervenir en la creación de estos instrumentos. Pasando ahora al análisis de la reserva que el Estado mexicano expresó con relación al artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, ésta se sustentó en la circunstancia de no estar el Gobierno de nuestro país en condiciones de cumplir con el texto de la disposición aludida, conforme a la cual “*los hechos constitutivos de la desaparición forzada no podrán considerarse como cometidos en el ejercicio de las funciones militares*”. La exclusión del efecto legal de la estipulación contenida en dicho precepto fue necesaria, porque la Constitución General de la República reconoce el fuero de guerra, cuando el militar haya cometido algún ilícito encontrándose en servicio.

XIII. La reserva en cuestión, solamente se fincó en el propósito de evitar la presencia en el orden jurídico mexicano de una contradicción entre dos normas de distinta jerarquía, que aún cuando no se hubiere formulado para excluir los efectos del artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, conforme al



principio de supremacía constitucional implícito en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, ni los jueces federales ni los locales hubieren podido arreglar o ajustar sus actos a lo dispuesto por el artículo IX de la Convención, por no estar de acuerdo con el contenido del artículo 13 de la Ley Suprema. Sin embargo, al margen de la discusión que sobre el fuero de guerra pudiere suscitarse para determinar si éste implica la existencia de ventajas o privilegios personales que posibiliten la impunidad en la consumación del delito de desaparición forzada de personas, o solamente se trata de un fuero real, material u objetivo, que se refiere a un número determinado de sujetos; que se traduce en una situación de competencia jurisdiccional determinada por la índole o la naturaleza de los hechos o actos que dan origen a un juicio; como los fueros federal y común. Con la iniciativa que ha sido examinada, se vulneraría el principio de división funcional de poderes. Principio que, descansa y tiene su causa eficiente, en la atribución de las facultades expresas que se confieren a los distintos órganos a los que se encomienda el cumplimiento de las tres funciones esenciales en que se divide el ejercicio del poder público en México; facultades que delimitan las relaciones de estos órganos entre sí, las relaciones de éstos con los gobernados, su competencia y los mecanismos adecuados que garanticen su respeto y permanencia dentro de la estructura del Estado así construido.

XIV. En la especie, este principio se vería transgredido con la invasión de una potestad fundamental que no le corresponde al Senado de la República, al colocarlo por encima del Poder Ejecutivo, como



depositario de una tarea que no le concierne, quebrantando su autonomía e independencia al inmiscuirse en una cuestión que le es ajena e impedir a este último la realización de las funciones que tiene encomendadas, con plena libertad de decisión, en la dirección de la política exterior y la celebración de tratados internacionales; funciones que puede desplegar sin más restricciones que las que la propia Constitución o las disposiciones legales secundarias le imponen. Los poderes federales son mandatarios con facultades limitadas y expresas, en consecuencia, cualquier ejercicio de aquéllas que no estén conferidas de modo explícito por la ley, entrañará un exceso en el mandato y la posibilidad de impugnar su nulidad. En ese orden, las estipulaciones del Pacto Federal representan la unidad de un sistema normativo que descansa en el principio de supremacía de la Constitución; principio que se consagra en su artículo 133; estipulaciones que apuntalan, para el gobierno y gobernados, un cierto margen de seguridad que se presenta como una barrera real opuesta a la arbitrariedad y los excesos del poder; estipulaciones, que son la base de todas las instituciones, porque constituyen, organizan, facultan, regulan actuaciones, limitan y prohíben, y por tanto, ninguna ley o acto debe restringir la serie de derechos que la Constitución otorga, y si ello aconteciera, existe un medio reparador de esa arbitrariedad y abuso de poder.

XV. Esta supremacía, es pues, la cualidad que le permite a la Constitución fungir como la norma jurídica positiva cúspide que da validez y unidad a todo el Sistema constitucional y legal mexicano; cualidad que la ubica por encima de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de



ella y de todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, y determina la obligación inexcusable a cargo de los jueces de cada estado a arreglarse a sus preceptos, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiere haber en las constituciones o leyes de los estados. Así desentrañadas las dificultades que se descubren con el examen de la iniciativa planteada, solamente cabe añadir que en la conformación del constitucionalismo moderno y la del denominado Estado liberal, el principio de la división de poderes se erige como uno de sus dogmas políticos, consecuencia de experiencias históricas y de una evolución paulatina que va de la transición del Estado estamental al Estado democrático liberal en Inglaterra. Luego, este principio consagrado en el artículo 49 de la Ley Suprema nacional, ha acompañado siempre nuestro devenir constitucional y está directamente vinculado con la idea misma de la independencia y la libertad de México. Su finalidad, se finca en el propósito de imponer a los poderes constituidos por el Pacto Federal la obligación de limitarse mutuamente mediante un sistema de pesos y contrapesos que den seguridad, certidumbre y legalidad a todos los actos de gobierno.

XVI. Una reflexión final, cabe aquilatar, es cierto que estos poderes no deben actuar siempre y necesariamente por separado, pues, si bien cada uno tiene señaladas sus atribuciones específicas en la ley, al observarlas se advierte que en algunos casos es dable su concurrencia, como acontece con la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o



la del propio Procurador General de la República. No obstante, cuando se está ante obligaciones o facultades de un poder relacionadas con otro, aquéllas deben estar expresamente consignadas en la Constitución Federal, porque aún, cuando al Congreso de la Unión le asiste dentro de sus atribuciones sustanciales aquella que le permite dictar leyes, el ejercicio de esta atribución no debe exceder lo previsto en el artículo 49 de la Ley Suprema, ni lo dispuesto en los preceptos particulares, relativos a las facultades y deberes que corresponden a cada poder. Un proyecto de reformas, así dispuesto, sería contrario a los principios inmersos en los preceptos constitucionales de marras, porque en los términos en que se presenta el legislador estaría invadiendo una esfera de competencia que le es ajena. Expuestas las consideraciones que anteceden, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 85, 86, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 117, 135, 136, 150 178, 182, 183, 186, 188, 190, 191, 192, 193, 194, 220 y 226 del Reglamento del Senado de la República, las comisiones unidas de Justicia; de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, someten al Pleno de la Cámara de Senadores el siguiente:



PUNTO RESOLUTIVO

ÚNICO.- Con fundamento en las “CONSIDERACIONES” del presente dictamen, no se aprueba la 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 de la fe de erratas a dicho Decreto de fecha 27 de febrero de 2002. Iniciativa presentada por el senador René Arce Islas, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

SALA DE COMISIONES DE LA H. CÁMARA DE SENADORES,
MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, A SEIS DE ABRIL DE DOS MIL
ONCE.