



Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales al punto de acuerdo relativo al retiro de la Declaración Interpretativa de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES ORGANISMOS INTERNACIONALES AL PUNTO DE ACUERDO RELATIVO AL RETIRO DE LA DECLARACIÓN INTERPRETATIVA DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales le fue turnado para su análisis y dictaminación correspondiente, el Punto de Acuerdo relativo al retiro de la Declaración Interpretativa de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

En virtud del análisis y estudio del Punto de Acuerdo que se dictamina, esta Comisión Legislativa, con base en las facultades que le confieren los artículos 86, 94, 103 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos; así como los artículos 117 numeral 1; 135 numeral 1 fracción I; 177 numeral 1; 182, 188 numeral 1; 190, 276, 277 y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República, somete a consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen, al tenor de los siguientes:

ANTECEDENTES GENERALES

1. El 07 de noviembre de 2013, en la sesión del Senado de la República, la Senadora Angélica de la Peña Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó la propuesta con punto de acuerdo relativo al retiro de la Declaración Interpretativa de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.



Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales al punto de acuerdo relativo al retiro de la Declaración Interpretativa de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

2. El 7 de noviembre de 2013, la Mesa Directiva turnó la propuesta mediante oficio número DGPL-1P2A.-3936, a la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales, de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.
3. El 8 de noviembre de 2013, la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales recibió la proposición con punto de acuerdo citado, para su debido análisis y la elaboración del dictamen correspondiente.

OBJETO Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El presente dictamen tiene como objeto dar cumplimiento a los artículos 276 y 277 del Reglamento del Senado de la República, que establecen que los senadores presentan proposiciones con punto de acuerdo con el objeto de atender asuntos que no constituyen iniciativas de ley o decreto. Las proposiciones con punto de acuerdo se remiten por escrito y firmadas por su o sus autores al Presidente de la Mesa; se presentan al Pleno en la sesión en que se incluyen en el Orden del Día y se turnan a comisiones.

Los dictámenes sobre proposiciones con punto de acuerdo deben cumplir, en lo procedente, con los mismos requisitos que los de carácter legislativo; pueden incorporar otros elementos útiles para el cumplimiento de su objeto.

El presente dictamen toma en consideración la pertinencia, necesidad e idoneidad para que el Senado, exhorte al titular del Poder Ejecutivo Federal, remita a esta Soberanía, el retiro de la Declaración Interpretativa de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, de la Organización de las Naciones Unidas.



Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales al punto de acuerdo relativo al retiro de la Declaración Interpretativa de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

MÉTODO DE TRABAJO, ANÁLISIS, DISCUSIÓN Y VALORACIÓN DEL INSTRUMENTO

Para la elaboración del presente dictamen, los suscritos senadores utilizarán la interpretación sistemática y exegética de los ordenamientos relevantes para determinar la validez de la proposición con punto de acuerdo en estudio, así como una investigación y análisis de las consideraciones planteadas por la senadora proponente que permitan argumentar el sentido en que se dictamina.

CONSIDERACIONES DE ORDEN GENERAL Y ESPECÍFICO QUE MOTIVAN EL SENTIDO DEL DICTAMEN:

Las Naciones Unidas han enfatizado la profunda preocupación por el hecho de que en muchos países, con frecuencia de manera persistente, se produzcan desapariciones forzadas, es decir, que se arreste, detenga o traslade contra su voluntad a las personas o que resulten privadas de su libertad de alguna otra forma por agentes gubernamentales de cualquier sector o nivel, por grupos organizados o por particulares que actúan en nombre del gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o su asentimiento, y que luego se niegan a revelar la suerte o el paradero de esas personas o a reconocer que están privadas de la libertad, sustrayéndolas así a la protección de la ley.

La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CISDF) surgió de la necesidad de crear un tratado jurídicamente vinculante capaz de proteger a las personas contra las desapariciones forzadas, cuyos antecedentes datan de varias décadas.

En 1987, la Asamblea de la Organización de Estados Americanos (OEA) solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que preparara un primer



Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales al punto de acuerdo relativo al retiro de la Declaración Interpretativa de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

borrador de una Convención Interamericana sobre Desaparición Forzadas de Personas. En 1988, previa consulta con varias organizaciones no gubernamentales, la Comisión Interamericana produjo dicho borrador. Posteriormente la Comisión de Asuntos Políticos y Jurídicos del Consejo Permanente de la OEA, estableció un grupo de trabajo que pasó varios años examinando el proyecto de la Comisión Interamericana a puerta cerrada, presentando una versión preliminar a la Asamblea General de la OEA en 1992.¹

La CISDF fue firmada por México el 4 de mayo de 2001, y como bien refiere el Punto de Acuerdo que se dictamina, *“El 10 de diciembre de 2001 el Senado de la República aprobó dicho instrumento internacional estableciendo tanto una Reserva como una Declaración Interpretativa a dicha Convención. La Declaración Interpretativa establece: 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”.*

Debemos plantear dos aspectos fundamentales de la Declaración Interpretativa, por un lado su motivación y por otro el empleo de la figura.

La motivación para realizar la Declaración Interpretativa, se basa en los efectos jurídicos que se pudieran derivar en la aplicación de la Convención, y si este pudiera generar una contradicción con el primer párrafo del artículo 14 constitucional que señala: *“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de*

¹ Pelayo Moller Carlos María, El proceso de creación e incorporación de los estándares internacionales en materia de desaparición forzada de personas en México y su revisión por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Rosendo Radilla, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011.



Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales al punto de acuerdo relativo al retiro de la Declaración Interpretativa de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

persona alguna.”, es decir el principio *Nulla poena sine lege*, por lo que sería incorrecto aplicar el contenido de la Convención en perjuicio de cualquier persona, cuando el acto jurídico se dio previamente a su aprobación.

El artículo primero de la CISDF, señala expresamente:

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a:

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

El inciso b) de dicho artículo dispone la obligación de los Estados firmantes para sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, los cuales bajo la Declaración Interpretativa tendría que realizarse a partir del 2001, en *contrario sensu*, todas aquellas desapariciones forzadas realizadas antes de este año, no tendrán por qué ser sancionadas por el Estado en los términos dispuestos por la Convención.

El artículo III de la Convención refiere en su segundo párrafo que el delito de desaparición forzada será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima. Para mayor entendimiento de dicho precepto, es importante que entendamos por:



Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales al punto de acuerdo relativo al retiro de la Declaración Interpretativa de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

Delito permanente: *Ha sido considerado como aquel “que se ofrece únicamente en el ataque de aquellos bienes que no son susceptibles de total destrucción, sino de comprensión u obstáculo en su goce de realización” (Alimenia), tales como como el rapto o la detención ilegal. El delito es permanente o continuo cuando la consumación se prolonga voluntariamente. El delito es permanente o continuo cuando la consumación se prolonga en el tiempo.*

Porte Pettit enumera como elementos de este delito una conducta y una consumación más o menos duradera. A su juicio, el segundo de estos elementos comprende los tres momentos siguientes: un momento inicial, que se identifica con la comprensión del bien jurídico hasta antes de la cesación del estado antijurídico, y un momento final, que coincide con la cesación del estado comprensivo del bien jurídico.

Delito continuo o continuado: *Continuo o continuado es el delito que consta de una serie de actos materialmente diversos entre sí, pero encaminados todos ellos a la realización de un mismo propósito delictivo. Se considera, para los efectos legales, delito continuo aquel en que se prolonga sin interrupción, por más o menos tiempo, la acción o la omisión que los constituyen.*

El delito es continuado, cuando con unidad de propósito delictivo y pluralidad de conductas se viola el mismo precepto legal.²

En cuanto al tipo penal en México, el Código Penal Federal, en su artículo 215-A a la letra señala: *“Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.”*

“En el ámbito internacional, como se desprende del preámbulo de la CISDF, se reafirma que la práctica sistemática de la desaparición forzada de personas

² De Pina Rafael, Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, México 2004.



Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales al punto de acuerdo relativo al retiro de la Declaración Interpretativa de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

constituye un crimen de lesa humanidad, y en esta línea los crímenes de lesa humanidad son considerados imprescriptibles de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas de 26 de noviembre de 1968 sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y Crímenes de Lesa Humanidad (resolución 2391), en vigor desde el 11 de noviembre de 1970.³³

Es decir, la Declaración Interpretativa en comento, impide que a nuestro tipo penal se le dé la modalidad de delito continuo o permanente, y por tanto sus alcances son a partir de su suscripción. De ser un delito permanente o continuo, hasta no establecerse el destino o paradero de la víctima, México estaría obligado a seguir investigando y en su caso procesar aquellas desapariciones forzadas previas al 2001, sin posibilidad de atribuirles prescripción alguna.

En conclusión debemos señalar que de retirarse la Declaración Interpretativa, aquellas desapariciones forzadas que no han sido resueltas, deberán seguir su curso legal y, en su caso, deberá sancionarse a todo funcionario público que haya participado, aun cuando ello haya sido previo a la aprobación de la Convención.

En cuanto al aspecto formal, las declaraciones interpretativas son una manifestación de voluntad por parte de un Estado que las establece, que a diferencia de una reserva, radica en la menor trascendencia de sus efectos. Ya que no pretende la exclusión o modificación de los efectos jurídicos de las disposiciones convencionales, sino precisar el sentido de las mismas.

La Comisión de Derecho Internacional define a la Declaración Interpretativa como:
"Una declaración unilateral, cualquiera [que] sea su enunciado o denominación,

³³ Castillo Leyda, México y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, México DF Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005.



Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales al punto de acuerdo relativo al retiro de la Declaración Interpretativa de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

hecha por un Estado o por una organización internacional, con el objeto de precisar o aclarar el sentido o el alcance que ese Estado o esa organización internacional atribuye al tratado o algunas de sus disposiciones".

Existen diversos autores que afirman que los alcances de la Declaración Interpretativa hecha por México, va más allá de una precisión de interpretación y afecta la aplicabilidad misma de la Convención, por lo que en sí mismo se trata de una Reserva.

Se puede decir que los efectos jurídicos de la Declaración Interpretativa hecha por nuestro país, si afecta uno de los objetivos primordiales de la convención, que es la sanción de cualquier desaparición forzada, independientemente del momento en que se haya cometido.

Por ello, si bien no existe un marco estricto en cuanto a los componentes de una Declaración Interpretativa, debemos pensar que no fue la figura idónea para cumplimentar las preocupaciones del Estado mexicano al realizarla sobre la Convención.

Retirar la Declaración Interpretativa, se trata de que nuestro sistema jurídico vele plenamente por los derechos humanos y que las víctimas de este delito, tengan la garantía de que la ley, pugnará por la solución del asunto, con independencia de cuando haya sido perpetrado.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, esta Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales, someten a consideración de esta Honorable Soberanía el siguiente:



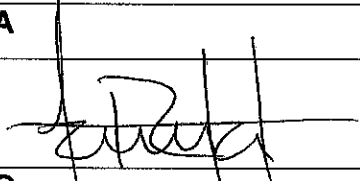
Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales al punto de acuerdo relativo al retiro de la Declaración Interpretativa de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

ACUERDO

ÚNICO. La Cámara de Senadores exhorta respetuosamente al titular del Poder Ejecutivo Federal para que, en ejercicio sus atribuciones, someta a la aprobación de éste órgano legislativo el retiro de la Declaración Interpretativa de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

SALA DE COMISIONES DE LA HONORABLE CÁMARA DE SENADORES.

México, D. F., a 25 de noviembre de 2013.

Comisión de Relaciones Exteriores Organismo Internacionales	
PRESIDENTA	
Sen. Laura Angélica Rojas Hernández (PAN)	
SECRETARIO	
Sen. David Penchyna Grub (PRI)	