

LA DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS COMO DELITO PERMANENTE Y SUS EFECTOS EN CUANTO A LA APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS

Sinopsis: La Suprema Corte de Justicia de la Nación de México emitió una sentencia relativa a una controversia constitucional presentada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal quien controvertió, entre otros, la constitucionalidad de la declaración interpretativa, realizada por el Estado mexicano, de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Dicha declaración establece, en sus partes pertinentes, que las disposiciones de dicho tratado “se aplicarán a los hechos que constituyan desaparición forzada de personas, se ordenen, ejecuten o cometan con posteridad a la entrada en vigor de [dicha] Convención”, con fundamento en el artículo 14 de la Constitución Política de México que consagra, además de otros, el principio de no retroactividad de la ley penal. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal alegó que tal declaración interpretativa pretendía excluir de su ámbito de aplicación a las desapariciones forzadas que se hubieran ordenado antes de la entrada en vigor de la Convención, aún cuando tales desapariciones continuaran y las órdenes para su comisión se siguieran ejecutando durante su vigencia.

En la presente sentencia, la Suprema Corte de Justicia consideró infundado este alegato precisando que la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas no podrá aplicarse a las conductas delictivas de ese acto ilícito cuya consumación cese antes de que adquiera obligatoriedad dicha Convención, lo cual implica que sí puede aplicarse a las conductas típicas de ese delito que, aunque se hubieran iniciado antes de su entrada en vigor, continúen consumándose durante su vigencia, al ser la desaparición forzada de personas un delito de carácter

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DELITO PERMANENTE

permanente. De acuerdo a lo anterior, la Suprema Corte consideró que la declaración interpretativa sujeta a examen de constitucionalidad no viola el principio de irretroactividad de la ley establecido en la Constitución mexicana.

Synopsis: The Supreme Court of Justice of Mexico issued a ruling on a constitutional dispute submitted by the Chief of Government of the Federal District, who disputed, among other, the constitutionality of the interpretation declaration made by the State of Mexico on the Inter-American Convention of the Forced Disappearance of Persons. Said declaration establishes that the provisions of said treaty "will be applied to facts that constitute forced disappearance of persons, ordered, executed, or committed after the Convention enters into effect," based on Article 14 of the Mexican Political Constitution, which enshrines, among others, the principle of non-retroactivity of criminal law. The Chief of Government of the Federal District claimed that the interpretation declaration aimed to exclude from its scope the application to forced disappearances ordered prior to the Convention's entrance into effect, although said disappearances and orders for their perpetration continued during its validity.

In the instant judgment the Supreme Court of Justice considered the claim without merits, given that the Inter-American Convention on the Forced Disappearance of Persons could not be applied to criminal conduct of this illicit act committed before this Convention enters into effect, which implies that it could be applied to typical conducts of this crime that, although they began before the Convention entered into effect, continue occurring during its validity, since the forced disappearance of persons is a crime that has a permanent character. Based on the foregoing, the Supreme Court considered that the interpretation declaration examined for its constitutionality does not violate the principle of non-retroactivity of the law established in the Mexican Constitution.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
DE MÉXICO

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2002
INTERPUESTA POR EL JEFE DEL GOBIERNO
DEL DISTRITO FEDERAL

SENTENCIA DE 29 DE JUNIO DE 2004

...

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

PRIMERO. Por oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el quince de abril de dos mil dos, Andrés Manuel López Obrador, quien se ostentó como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en representación de este último, interpuso controversia constitucional y demandó de las autoridades que a continuación se señalan la invalidez de los actos que más adelante se precisan:

“...II. ENTIDAD, PODER U ÓRGANOS DEMANDADOS: - - - A. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos; - - - B. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; - - - C. Secretario de Gobernación de la Administración Pública Federal. - - - IV.- NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA: - - - DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA CONVENCIÓN INTER-AMERICANA SOBRE DESAPARICIÓN FORZADA DE PER-

SONAS, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 18 de enero de 2002 y la Fe de erratas a dicho Decreto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de febrero de 2002 en la parte que establece RESERVA EXPRESA al artículo IX de la convención y DECLARACIÓN INTERPRETATIVA sobre la misma, que a continuación se transcribe: - - - “RESERVA. - - - El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, 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 cumplen las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”. - - - “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 Belém, 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”.

SEGUNDO. En la demanda se señalaron como antecedentes los siguientes:

“I. La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas fue adoptada en la Ciudad de Belém, Brasil, el 9 de junio de 1994 en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la asamblea general de la organización de Estados Americanos, como respuesta de la comunidad internacional al gravísimo problema que se daba en diversos países de nuestro continente: la desaparición forzada de personas, siendo ésta una de las prácticas más aberrantes

de violación a los derechos humanos. - - - II. La gravedad de la desaparición forzada de personas es de tal magnitud que ha sido condenada y combatida por los organismos de la sociedad internacional. - - - En la declaración de las Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas de las desapariciones forzadas, aprobada por la resolución 47/133 de la asamblea general del 18 de diciembre de 1992, se señala que las desapariciones forzadas se producen cuando se arreste, detenga o traslade contra su voluntad a las personas, o que éstas resulten privadas de su libertad de alguna 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 su libertad, sustrayéndolas así a la protección de las leyes. - - - Asimismo, agrega entre otras consideraciones que su práctica afecta: - - - “...los valores más profundos de toda sociedad respetuosa de la primacía del derecho, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y que su práctica sistemática representa un crimen de lesa humanidad.” - - - A partir de la formación del sistema interamericano de derechos humanos cuyos órganos más importantes son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han realizado investigaciones, emitido informes, así como establecido diversos procedimientos jurisdiccionales a propósito de desapariciones cometidas en nuestro continente: - - - La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha conocido diversos casos en los que ha responsabilizado a algunos Estados del continente americano por esta brutal práctica: - - - “La desaparición forzada de seres humanos constituye una violación múltiple y continuada de numerosos derechos reconocidos en la convención y que los Estados partes están obligados a respetar y garantizar. El secuestro de la persona es un caso de privación arbitraria de libertad que conculca además, el derecho del detenido a ser llevado sin demora ante un Juez y a interponer los recursos adecuados para controlar la legalidad de su arresto... Además, el aislamiento prolongado y la incomunicación coactiva a los que se ve sometida la víctima representan por sí mismos, formas de tratamiento cruel e inhumano, lesivas de la integridad psíquica y

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DELITO PERMANENTE

moral de la persona... Por lo demás, las investigaciones que se han verificado donde ha existido la práctica de desapariciones y los testimonios de las víctimas que han recuperado su libertad demuestran que ella incluye el trato despiadado a los detenidos, quienes se ven sometidos a todo tipo de vejámenes, torturas y demás tratamientos crueles, inhumanos y degradantes...". (Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de 29 de julio de 1988, serie C, No. 4, párrafos 155 y 156). ...

...

TERCERO. Los conceptos de invalidez que adujo la parte actora son los siguientes:

“PRIMERO. Se controvierte la constitucionalidad de la reserva al artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas adoptada por el gobierno mexicano, que forma parte del DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA LA CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE DESAPARICION FORZADA DE PERSONAS, ADOPTADA EN LA CIUDAD DE BELÉM, BRASIL, EL NUEVE DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO. - - - La reserva es inconstitucional ya que pretende sustentarse en una aplicación e interpretación indebida del artículo 13 constitucional. Este precepto establece que: - - - “(...) Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá la autoridad civil que corresponda.” - - - En contravención a este precepto constitucional, la reserva señala lo siguiente: - - - “...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 cumplen las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.” - - - La reserva es inconstitucional ya que aplica e in-

terpreta indebidamente la disposición constitucional citada. El precepto es claro al establecer el fuero de los militares en los casos de “delitos y faltas contra la disciplina militar”, sin que de ello se desprenda de manera directa que el “fuero de guerra” se aplica “cuando el militar haya cometido algún delito encontrándose en servicio” y el ilícito se cometa contra civiles. En efecto, de acuerdo con el precepto constitucional, no basta para que la jurisdicción militar opere que el sujeto reúna una condición específica, esto es la de ser militar, sino que la conducta ilícita tenga como característica material, la de ser considerada como “delitos y faltas contra la disciplina militar”, lo que en términos constitucionales tiene un significado y efectos específicos distintos a la genérica manifestación hecha en la reserva de que tal fuero se aplica cuando el ilícito se cometa encontrándose en servicio. Manifestación que, a diferencia del criterio material contenido en el artículo 13 constitucional, parte de un criterio meramente personal, esto es que el militar cometa el ilícito encontrándose en servicio, independientemente de si el delito o infracción va contra la disciplina militar.- - - Lo anterior va contra el espíritu del Constituyente pues busca ampliar, a partir de un criterio subjetivo, los casos de competencia de los tribunales militares, cuando el Constituyente por el contrario buscó su acotamiento.- - - La comisión dictaminadora del Constituyente señaló:- - - “En el proyecto se circunscribe más aun la jurisdicción de los tribunales militares retirándoles aquélla de un modo absoluto respecto de los paisanos complicados en delitos del orden militar. De esta suerte, el fuero militar responde exactamente a la necesidad social que hace forzosa su subsistencia; viene a constituir una garantía para la misma sociedad en lugar de un privilegio otorgado a la clase militar como fue en otro tiempo. Lo que obliga a conservar la práctica de que los militares sean juzgados por militares y conforme a las leyes militares, es la naturaleza misma de la institución del ejército. Estando constituido éste para sostener las instituciones, urge rodearlo de todas las precauciones dirigidas a impedir su desmoralización y mantener la disciplina que es su fuerza, porque un ejército no deja de ser sostén de una nación sino para convertirse en azote de la misma.”- - - El dictamen es claro: lo que determina el fuero no es la “clase”, sino el bien jurídico protegido. No es un criterio subjetivo sino material el que establece la Constitución. En consecuencia, la reserva formu-

lada tiene el propósito de establecer un privilegio a favor de los militares al pretender comprender dentro del fuero a cualquier acto ilícito que cometan por estar en servicio, independientemente de que los mismos, sean delitos o infracciones cometidos contra la disciplina militar.- - Al respecto, Zaffaroni uno de los más distinguidos penalistas contemporáneos señala:- - “El delito militar ha menester tanto de la calidad militar del autor como del carácter castrense de los bienes o intereses protegidos. Si el delito militar entraña una violación al deber militar, no nos parece dudoso que la ley penal militar sólo puede dirigir su mandato, y exigir el cumplimiento del deber militar, a quien ostente ese carácter.” (Derecho Penal Militar, página 199).- - Así pues, para determinar si un delito es de carácter castrense tiene que determinarse en función de los bienes o intereses protegidos. Es evidente que el delito de desaparición forzada de personas no tiene como bien o interés tutelado la disciplina militar, sino por el contrario derechos de las personas, tales como la libertad, la integridad, la seguridad jurídica, el de acceder a la justicia. No es dable establecer como contra argumento el que el Código de Justicia Militar, considere como delitos contra la disciplina militar a los delitos del orden común o federal cuando fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo, según se establece en el artículo 57, fracción II, inciso a) del código aludido. Y no puede admitirse lo anterior en primer término porque en esta controversia estamos determinando una cuestión de carácter constitucional que no puede resolverse acudiendo a una norma de inferior jerarquía y, segundo, porque tal vía de solución es contraria a la propia Constitución.- - En efecto, en tanto lo que se debate es la inconstitucionalidad de la reserva, la decisión acerca de esta litis parte de la interpretación que se le dé a la norma suprema. Para la determinación del sentido no es dable hacerlo recurriendo a la legislación subordinada como sería en este caso el Código de Justicia Militar ya que sería tanto como negar el carácter supremo de la Constitución. Por el contrario, la interpretación constitucional parte de su propio texto, esto es de la plena manifestación normativa de su carácter supremo y por la función central en el ordenamiento jurídico: es una norma de control. Un control de constitucionalidad, exige una in-

interpretación constitucional, diría Wróblewski (Constitución y Teoría General de la Interpretación Jurídica, Civitas, Madrid 2001, pág. 99). Aun en caso de oscuridad o insuficiencia debe acudirse a los valores o instituciones que se pretendieron salvaguardar por el Constituyente o el poder revisor, según lo ha establecido este tribunal en la tesis XXVIII798, visible a foja ciento diecisiete del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, abril de 1998, Novena Época.- - "INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR. El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente."- - Por ello, aceptar que el fuero militar se aplica al militar en servicio como lo sugiere la reserva que se impugna, significaría que independientemente de que el ilícito tuviese como bien jurídicamente tutelado la disciplina militar, cualquier delito o infracción tendría que ser juzgado por una autoridad militar, tratándose de un homicidio, privación ilegal de la libertad de civiles o de una infracción de tránsito, lo que constitucionalmente es inaceptable. El propósito del Constituyente como se ha señalado es restringir, limitar como garantía de seguridad a las personas, la jurisdicción militar. Este valor salvaguardado por el Constituyente originario es recogido por la Suprema Corte de manera inmediata a la aprobación de la Constitución de 1917 y que significa recoger de la manera más cercana en tiempo los valores en ella establecidos en la mejor interpretación constitucional al respecto:- - "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 Gua-

darrama (compiladores) UNAM Tomo 1, pág. 92, México 1985). - - - **De acuerdo con lo anterior, la competencia civil se surte cuando a pesar de que el militar en servicio o en actos relacionados con el ejército comete un ilícito, que no es contra la disciplina militar, esto es, no se comete contra militares. El propio artículo 13 es claro al respecto: cuando esté complicado un paisano conocerá el tribunal civil.** - - - **No escapa a nuestra consideración la existencia de interpretaciones tales como las siguientes:** - - - **“MILITARES EN SERVICIO, DELITOS COMETIDOS POR LOS. COMPETENCIA DEL FUERO MILITAR. Si aparece probado que el procesado tenía carácter militar y se encontraba en servicio el día en que causó la muerte de una persona, lo que también aparece de su declaración, los delitos por los que se le procese son contra la disciplina militar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57, fracción II, inciso a) del Código de Justicia Militar que dice: son delitos contra la disciplina militar los del orden común o federal que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo, y por lo mismo corresponde conocer del proceso que se le sigue al inculcado a las autoridades militares.”** - - - **Tesis 220. Tomo II, parte SCJN, pág. 125. Apéndice de 1995, Sexta Época. Pleno. (La Corte resolvió conflictos de competencia y sus resoluciones son de los años 1959 a 1963).** - - - **“FUERO MILITAR, COMPETENCIA DEL. El artículo 13 de la Constitución Federal declara subsistente el fuero de guerra, para los delitos y faltas cometidas contra la disciplina militar por militares, y el artículo 57 del Código de Justicia Militar, dispone en su fracción II, inciso a), que los delitos del orden común y federal, cuando concurren las circunstancias que expresa el precepto, y, entre ellas, que hayan sido cometidas por militares, en los momentos de estar en servicio o con motivo de ellos.”** - - - **Tesis 164, Tomo II, parte SCJN, Apéndice de 1995, Quinta Época, Pleno, (Competencias resueltas entre los años 1925 a 1940).** - - - **Sin embargo, las anteriores decisiones no pueden estimarse como auténticas interpretaciones constitucionales del artículo 13, por las razones que en parte ya se han vertido con anterioridad y que en síntesis son:** - - - **a) Proviene no de un juicio donde el fondo de la litis sea una interpretación constitucional, sino de cuestiones propias de competencias no estrictamente jurisdiccionales como es la decisión sobre conflictos de competencia.** - - - **b) Aun en el supuesto no concedido, de que se**

tratara de una cuestión de interpretación constitucional, la misma se limita a repetir lo establecido en la legislación secundaria. Tal procedimiento resulta inadecuado ya que implica “degradar” la interpretación constitucional, recurriendo al contenido de una norma inferior.- - - c) Como se ha señalado, lo determinante para el fuero de guerra es que el ilícito sea contra la disciplina militar, esto es, que ese sea su bien jurídico protegido, más que el carácter del procesado, ignorando el carácter de la víctima.- - - Además, debe señalarse que tales interpretaciones fueron emitidas en un contexto nacional que corresponde a una etapa política, histórica y social distinta de la actual, caracterizada por el establecimiento de gobiernos marcados por el caudillismo militar, etapa que ha sido superada.- - - Estamos consolidando nuestro estado constitucional, el respeto a la Ley Fundamental es la condición necesaria para un estado de derecho. Como tribunal constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene un papel fundamental y definitivo para que la Constitución sea en efecto la norma suprema; pero además la norma que delimite y racionalice a órganos y autoridades que en otros tiempos transgrediendo sus atribuciones cometieron actos arbitrarios confiados en que los mismos quedarían impunes ya que los órganos encargados de la procuración y administración de justicia carecían de independencia. En la actualidad, las condiciones no están dadas en nuestro país para permitir las expresiones de un modelo de estado que hacía posible la extensión de la jurisdicción militar para conocer ilícitos por el solo hecho de que un militar los cometiera sin atender al elemento decisorio: el carácter del bien jurídico protegido, y que en el caso de las desapariciones no es la disciplina militar. Aceptar lo anterior significaría constituir un privilegio y una garantía de inmunidad cuando tales ilícitos formaron parte de estrategias de represión, como sucedió en el caso de las desapariciones. El fuero militar no es eso, es por el contrario una garantía para los ciudadanos, es una medida de limitación para las fuerzas armadas. El respeto a la Constitución es a la vez la mejor garantía para nuestro ejército, la impunidad daña su institucionalidad.- - - Por otra parte, no existe contradicción entre lo establecido por el artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada y el artículo 13

constitucional, ya que la mención de jurisdicción “especial” se contrapone a la jurisdicción “común”, significado que es coincidente con el del artículo 13 constitucional. Los tribunales militares son tribunales especializados, por lo que carece de fundamento constitucional la reserva que se establece a la convención en el sentido de que “el fuero de guerra no constituye jurisdicción especial en el sentido de la convención...”.- - - El artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada a la letra dice:- - - “Artículo IX Los presuntos responsables de los hechos constitutivos del delito de desaparición forzada de personas sólo podrán ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común competentes en cada Estado, con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar. Los hechos constitutivos de la desaparición forzada no podrán considerarse como cometidos en el ejercicio de las funciones militares.- - - No se admitirán privilegios, inmunidades, ni dispensas especiales en tales procesos, sin perjuicio de las disposiciones que figuran en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.”- - - La reserva que se combate contraría la Constitución al buscarse con ella impedir el ejercicio de los derechos fundamentales a la seguridad jurídica, legalidad, vida, libertad, dignidad y acceso a la justicia y que deben ser estudiados en esta controversia según lo ha establecido este Máximo Tribunal.- - -

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Los poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de tribunal constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquella, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación direc-

ta e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación jurídica (sic) que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la norma fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la norma suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.” (Novena Época. Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, septiembre de 1999. Tesis P/J. 98/99, Página 703).- - En el mismo sentido se pronunció en las siguientes tesis:- - - “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER. El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma el Estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas

que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentre latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.” (**Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.**) - - - “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P/J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS”, que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia

de la Nación.” (*Controversia constitucional 9/2000. Ayuntamiento del Municipio de Nativitas, Estado de Tlaxcala. 18 de junio de 2001. Mayoría de 10 votos. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón*). - - - *La reserva establecida viola el derecho fundamental que tienen las víctimas del delito a que los responsables de los delitos de desaparición que se han cometido en el país sean sometidos a la jurisdicción común, como se deriva del propio artículo 13 constitucional, ya que el delito de desaparición no tiene como bien jurídicamente protegido la disciplina militar y por lo tanto no puede ser considerado como un delito o infracción contra la disciplina militar.*- - - *Además de lo anterior, la reserva establecida por el gobierno mexicano va en contra de la propia convención. Este instrumento internacional establece en su artículo XIX que los “Estados podrán formular reservas a la presente convención en el momento de formularla, ratificarla o adherirse a ella, siempre que no sean incompatibles con el objeto y propósito de la convención y versen sobre una o más disposiciones específicas”. La reserva va en contra de la propia convención y de los derechos fundamentales previstos en la Constitución ya que tiene por objeto evitar que los responsables de las desapariciones sean sometidos a tribunales imparciales e incluso que sean sometidos a cualquier tribunal.*- - - *La convención tiene como propósito fundamental, como lo establece el preámbulo, contribuir a “prevenir, sancionar y suprimir la desaparición forzada de personas en el hemisferio y constituya un aporte decisivo para la protección de los derechos humanos y del estado de derecho”, toda vez que la “práctica de la desaparición forzada de personas constituye un crimen de lesa humanidad”, de suerte que con la firma de la convención adquirieron entre otros los compromisos a los que se refiere su artículo I, en particular:*- - - *“... 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) Tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la presente convención.”*- - - *De manera que, con la reserva hecha por el gobierno mexicano, no solamente se estaría contrariando la Constitución sino que se estaría condenando a la ineficacia las distintas*

normas jurídicas que se han establecido en el derecho común para sancionar el delito de desaparición forzada de personas. - - Debe señalarse que a partir del dos de junio de 2001, entró en vigor la adición al Código Penal Federal (artículos 215-A, 215-B, 215-C y 215-D) en la que se tipifica como delito la desaparición forzada de personas, publicada el día anterior en el Diario Oficial de la Federación. El artículo 215-A del referido ordenamiento establece que “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”. La sanción va de cinco a cuarenta años y se establecen atenuantes para los casos en que la víctima sea liberada espontáneamente dentro de los tres o de los diez días siguientes a la detención (ocho meses a cuatro años y dos a ocho años), así como cuando proporcione información para esclarecer los hechos y contribuya a la aparición con vida de la persona desaparecida (hasta un tercio y una mitad respectivamente). El delito se considera grave, por lo que no cabe la libertad caucional. La destitución y la inhabilitación de uno a veinte años también se prevé como sanción. - - Una disposición similar se estableció en el Código Penal para el Distrito Federal por reforma al artículo 281 SEXTUS, que a la letra dice: - - “Art. 281 SEXTUS. Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público del Distrito Federal que, con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas o bien, autorice, apoye o consienta que otros lo hagan, sin reconocer la existencia de tal privación, o negándose a informar de manera precisa sobre su paradero, impidiendo con ellos el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes. A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le sancionará con prisión de 15 a 40 años, multa de trescientos a quinientos días de multa, así como con la destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por dos tantos de la pena de prisión impuesta. Al particular que por orden, autorización o con apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el primer párrafo, se le impondrá una pena de prisión de ocho a quince años y multa de trescientos a quinientos días de multa. Estas penas podrán ser disminuidas hasta en una tercera parte, cuando quien hubiere participado en la comisión del delito,

suministre información que permita esclarecer los hechos; y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima. La acción penal derivada de la desaparición forzada de personas y la pena que se impongan, no estarán sujetas a prescripción.” - - - **Es un hecho sabido socialmente, que los desaparecidos en este país fueron víctimas de una política decidida por los mandos superiores del Estado en actos coordinados entre una diversidad de cuerpos de seguridad estatal en los que militares desempeñaron una función represiva ajena a sus funciones constitucionales y legales. El reciente informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos al que ya se ha hecho referencia, corrobora este hecho. Por ende, aceptar la validez de la reserva significaría que los militares responsables solamente podrían ser juzgados por tribunales militares, lo que implica la total impunidad, no una hipotética, sino real. Corroborar lo anterior es sumamente simple: no existe ninguna investigación en los órganos de procuración de justicia militar, ni existe ningún procesado o condenado de las fuerzas armadas por los delitos cometidos por militares con relación a desapariciones forzadas. Precisamente porque la convención parte de este hecho y precisamente para evitar caer en esta impunidad, se estableció el artículo IX. Una reserva a dicho artículo va en contra de los objetivos y propósitos de la convención. - - - En consecuencia, procede que se declare la invalidez de la reserva que se impugna. - - - SEGUNDO. Se controvierte la constitucionalidad de la declaración interpretativa efectuada por el gobierno mexicano a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas con los siguientes argumentos de derecho: - - - En la fe de erratas publicada el 27 de febrero de 2002 se establece la siguiente declaración interpretativa, que a la letra dice: - - - “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 Belém, 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.” - - - La declaración interpretativa formulada parte de una inadecuada in-**

interpretación del principio de irretroactividad de la ley previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el delito de desaparición forzada. - - - Al respecto, es importante destacar que el delito de desaparición forzada tiene el carácter de delito permanente o continuo, según lo establece el propio artículo III de la convención: - - - “Los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas que fueren necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas, y a imponerle una pena apropiada que tenga en cuenta su extrema gravedad. Dicho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima”. - - - Dicho artículo al ser aprobado por el Senado y publicada su aprobación en el Diario Oficial de la Federación, se convirtió en Ley Suprema de la Unión, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 133 de nuestra Constitución Federal, por lo que se encuentra sólo por debajo de la Constitución y por encima de las leyes federales y locales, de conformidad con la interpretación de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación y por tanto es obligatorio para todas las autoridades mexicanas, tanto federales como locales. - - - El carácter de continuado (término adoptado por la convención) o continuo o permanente según lo establece tanto el artículo 7° del Código Penal Federal como su similar del Código Penal para el Distrito Federal, cuya fracción II establece que el delito es permanente o continuo cuando la consumación se prolonga en el tiempo. Lo anterior significa que la conducta tipificada como delito se mantiene en el tiempo de manera que la tipicidad de la conducta se verifica en el momento en que se realiza la conducta. De esta suerte, si en el momento en que adquiere vigencia un determinado tipo penal y en ese momento se encuentra cometiéndose una conducta (que pudo haberse iniciado con anterioridad pero permanecer en el tiempo), y la misma reúne los elementos de tipicidad del nuevo delito, tal conducta tiene la relevancia penal del tipo que integra. En estas circunstancias, no existe aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de las personas, ya que lo que se califica como delito es la conducta presente. Sebastián Soler señalaba que en estos casos, la acción “...puede desenvolverse sin solución de continuidad en una forma idénticamente

antijurídica, dándose con ello el delito permanente (rapto).” (**Derecho Penal Argentino, Ed. La Ley, Buenos Aires 1945, página 340**). - - - **De esta suerte, en términos del artículo II de la propia convención la desaparición forzada es “...la privación de la libertad de una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.”** - - - **Existen conductas precisas que de permanecer en el tiempo son conductas presentes y no se configura sobre ellas una aplicación retroactiva:** - - - **Privación de la libertad.** - - - **Falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona.** - - - **Como consecuencia de lo anterior se impida acceder a los medios de defensa adecuados.** - - - **Así pues, independientemente de cuándo haya iniciado la desaparición, debe hacerse la siguiente pregunta: ¿tales conductas están siendo realizadas en el presente? Si la respuesta es positiva, entonces no existe aplicación retroactiva. En términos de los artículos 7 y 102, fracción IV, tanto del Código Penal Federal como del Código Penal para el Distrito Federal, tratándose de delitos permanente o continuos el plazo de prescripción empieza a correr a partir de la cesación de la consumación del delito, esto es, la propia ley penal retoma la idea de que en esta clase de delitos cada momento de ejecución es imputable a consumación. En estos términos, la desaparición forzada como delito permanente, se comete cada día en tanto que la persona no aparezca. El estado de “desaparecido” se transforma en una agresión actual, que se comete día con día en tanto la persona continúa desaparecida. La consumación no se agota sino hasta que cesa la situación de desaparecido. Así pues, el propio Código Penal para el Distrito Federal establece en el artículo 281 SEXTUS, quinto párrafo que la acción penal derivada de la desaparición forzada de personas y la pena que se imponga judicialmente al responsable de la misma, no están sujetas a prescripción.** - - - **La declaración interpretativa formulada por el gobierno mexicano pretende evitar la aplicación de la ley a los responsables de las desa-**

pariciones efectuadas en nuestro país y por ende en el Distrito Federal, al señalar que “se entenderá que las disposiciones de dicha convención se aplicarán a los hechos que constituyan desaparición forzada, se ordenen, ejecuten o cometan con posterioridad a la entrada en vigor de la presente convención”. Con tal interpretación le da un alcance a la convención distinto a su objeto y aplicación. La declaración interpretativa excluye a las desapariciones que se hayan ordenado antes de la entrada en vigor de la convención aun cuando tales desapariciones continúen y las órdenes sigan ejecutándose. ¿Cuál es la verdadera intención de tal declaración interpretativa? ¿Acaso evitar el juzgamiento de aquéllos que ordenaron la práctica de las desapariciones? Una declaración interpretativa no puede modificar las obligaciones que la convención establece al Estado. - - - En tal sentido, la declaración interpretativa también constituye un impedimento para el ejercicio de las atribuciones de los órganos Ejecutivo y Judicial locales del Distrito Federal y del resto de las entidades federativas para llevar a cabo la investigación de los delitos, la consignación ante la autoridad judicial, el procesamiento y condena de los responsables, es en suma un salvoconducto a la impunidad. Con ello se vulnera flagrantemente las atribuciones derivadas del Estatuto de gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de la Legislación Penal del Distrito Federal que otorgan a dichos órganos atribuciones para investigar, perseguir y sancionar la comisión del delito de desaparición forzada de personas previsto en el artículo 281 SEXTUS del Código Penal para el Distrito Federal. En consecuencia, la declaración interpretativa impugnada viola los artículos 17 y 21 constitucionales al impedir el ejercicio de las atribuciones de procuración e impartición de justicia, a que están obligadas las autoridades correspondientes del Distrito Federal. - - - En tal virtud, la declaración interpretativa cuya constitucionalidad se impugna se vuelve contra los objetivos y finalidades de la convención, pues puede ser utilizada como argumento de los responsables alegando que como tal declaración interpretativa para los efectos del derecho mexicano es parte de la convención entonces la misma configu-

ra un “derecho humano” a que aun cuando el delito continúe, no pueda ser juzgado. De acuerdo a la declaración interpretativa podría alegar el “derecho” a que no se le aplique aun cuando haya disposiciones en contrario en las leyes nacionales ya que con el artificioso argumento de que la “declaración interpretativa” es parte del tratado y el mismo es superior jerárquicamente a la ley, le serían violados sus “derechos humanos”. La declaración interpretativa tiene el perverso propósito de derogar el derecho nacional bajo el cual, atendiendo al carácter continuo o permanente de la desaparición, sí podrían ser juzgados. Además, en la medida en que la convención interamericana forma parte del propio orden jurídico nacional se pretende convertirla en una norma ineficaz. - - - Otro de los propósitos de la declaración interpretativa que aquí se controvierte es impedir que los organismos internacionales de derechos humanos, tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana conozcan de los posibles hechos relacionados con el asunto que se trata, sea impidiendo su conocimiento o restringiendo la materia de la que pueden conocer, al establecer como limitaciones, los términos en el que el país se obliga. - - - Debe recordarse que de acuerdo a los convenios internacionales suscritos por México, se ha reconocido la jurisdicción de estos organismos y por lo tanto es parte de las garantías fundamentales el acceso pleno a los mismos. - - - La declaración interpretativa también contraría la interpretación que los propios organismos del sistema interamericano han efectuado. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el “caso Blake”, en sentencia dictada el 24 de enero de 1998 (serie C: resoluciones y sentencias, número 36), ha determinado que “una persona debe ser considerada como desaparecida en términos de la convención, aun cuando su detención haya sido cometida con anterioridad a la entrada en vigor de la convención interamericana puesto que es una conducta permanente, incluso cuando la persona haya sido muerta pero se desconozca su paradero.” - - - Al respecto, la Corte estimó que no obstante que el señor Nicholas Blake había sido privado de su libertad y de su vida en marzo de 1985, fecha previa a la entrada en vigor de la Convención para el Estado de Guatemala, los efectos de tales hechos podían prolongarse de manera continua o permanente hasta el momento en que se es-

tablezca el destino o paradero de la víctima. Como en este caso el destino o paradero del señor Nicholas Blake no se conoció hasta el 14 de junio de 1992, con posterioridad a la fecha en que Guatemala reconoció jurisdicción contenciosa de este tribunal, éste estimó que tiene competencia para conocer de las posibles violaciones que le imputa la comisión al Estado en cuanto a dichos efectos y conductas” (párrafo número 54 de la sentencia). --- Asimismo, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos sustenta su competencia para conocer de desapariciones iniciadas antes de la entrada en vigor para el Estado parte (Guatemala), en el carácter continuado o permanente, puesto que: --- “65. (...) constituye una violación múltiple y continuada de varios derechos protegidos por la convención. Además, la desaparición forzada supone el desconocimiento del deber de organizar el aparato del Estado para garantizar los derechos reconocidos en la convención (caso Velásques Rodríguez, supra párr. 49, párrs. 155 y 158 y caso Godínez Cruz, supra párr. 49, párrs. 163 y 166).” --- 66. La desaparición forzada e involuntaria constituye una de las más graves y crueles violaciones de los derechos humanos, pues no sólo produce una privación arbitraria de la libertad sino que pone en peligro la integridad personal, la seguridad y la propia vida del detenido. Además coloca en un estado de completa indefensión, acarreamdo otros delitos conexos, de ahí la importancia de que el Estado tome todas las medidas necesarias para evitar dichos hechos. Los investigue y sancione a los responsables y además informe a los familiares el paradero del desaparecido y los indemnice en su caso. --- 67. La Corte considera que la desaparición del señor Nicholas Blake marca el inicio de una situación continuada, sobre cuyos hechos y efectos posteriores a la fecha del reconocimiento de su competencia por Guatemala, procede pronunciarse. Con este propósito, la Corte pasa a examinar, primero, la cuestión de imputabilidad, y enseguida, los distintos puntos de la demanda, en cuanto al fondo, en el marco de la referida situación continuada.” --- En el artículo 17.1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, de 18 de diciembre de 1992 se establece que: --- “Todo acto de desaparición forzada será considerado como delito permanente mientras sus autores continúen

ocultando la suerte y el paradero de la persona desaparecida y mientras no se hayan esclarecidos los hechos.” - - - **Asimismo, el Código Penal para el Distrito Federal establece en el artículo 281 SEXTUS el delito de desaparición forzada de personas estableciendo que:** - - - “Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público del Distrito Federal que, con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas o bien, autorice, apoye, o consienta que otros lo hagan, sin reconocer la existencia de tal privación o negándose a informar de manera precisa sobre su paradero impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.” - - - **La reserva y declaración interpretativa que en esta controversia se impugnan, son inconstitucionales, además, porque impiden el ejercicio de las atribuciones y obligaciones constitucionales que se establecen para las autoridades y órganos estatales y del Distrito Federal, con lo que se vulnera la esfera de atribuciones de la entidad que representa.** - - - **La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un conjunto de garantías y derechos fundamentales y correlativamente un conjunto de deberes a cargo del Estado. Si las personas tienen derecho a la vida, a la libertad, a la integridad, a la seguridad, al acceso a la justicia, entre otros derechos, el Estado tiene las obligaciones de no violentar, pero a la vez proteger los derechos fundamentales de sus gobernados, siendo de las más importantes funciones estatales la de procuración y administración de justicia. Es decir, el Estado debe investigar y ejercer las acciones penales por conducto del Ministerio Público, según se desprende del artículo 21 constitucional. Asimismo, los tribunales deberán juzgar y en su caso sancionar a los responsables. De esta suerte, si los tribunales civiles federales o locales no pueden juzgar y sancionar a los militares involucrados en delitos de desaparición forzada cometidos contra la población civil, se está impidiendo cumplir con sus funciones y obligaciones constitucionales como lo pretende la reserva impugnada.** - - - **En cuanto a la declaración interpretativa que se impugna, ésta limita de manera inconstitucional la labor interpretativa de los tribunales y las posibilidades de aplicación de la ley a la que se encuentran sujetos tanto el Ministerio Público como la autoridad judicial. Al señalar que la convención se aplicará solamente a**

los “hechos que constituyan desaparición forzada de personas, cuando se ordenen, ejecuten o cometan con posterioridad a la entrada en vigor...”, **excluye, no obstante tratarse de un delito de carácter continuo o permanente, a las desapariciones que se iniciaron con anterioridad a la vigencia de la convención, interpretando indebidamente la garantía de irretroactividad prevista en el artículo 14 constitucional. Esto provoca en cambio, una situación en la cual los responsables de dichas desapariciones buscarán extraerse a la acción de la justicia. De esta manera, la declaración interpretativa establece a la autoridad ministerial y judicial limitaciones no previstas por el artículo 14 constitucional y viola los derechos de las víctimas y de los agraviados para acceder a la justicia. Esto daría como resultado mantener en la injusticia y en la impunidad a los responsables de la comisión del delito de desaparición forzada, no obstante el carácter continuo o permanente que tiene el mismo. - - - La reserva y la declaración interpretativa impugnadas tienen el propósito inconstitucional de evitar que se finquen responsabilidades penales a los sujetos activos del delito de desaparición forzada, pese a que bajo la ley nacional sí es posible la investigación y el fincamiento de responsabilidades. La legislación penal tanto federal como para el Distrito Federal tipifican el delito de desaparición forzada: el Código Penal Federal lo hace en los artículos 215-A, 215-B, 215-C y 215-D y en materia local el artículo 281 SEXTUS del Código Penal del Distrito Federal prevé el mismo delito. Asimismo, forma parte de la norma penal de ambos ordenamientos lo previsto en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Lo anterior, se contempla por la propia ley nacional, según lo señalan respectivamente, tanto el artículo 6 del Código Penal Federal y el artículo 6 del Código Penal del Distrito Federal, que coincidentemente a la letra dicen: - - - “Cuando se cometa un delito no previsto en este código, pero si en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del libro primero del presente código y, en su caso, las conducentes del libro segundo. - - - Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general.” - - - Y son aplicables tales tipos penales cuando la desaparición se mantenga dentro de la vigencia**

de tales normas, independientemente de que hayan iniciado con anterioridad, ya que se trata de delitos permanentes según lo señala tanto el artículo 7º, fracción II del Código Penal Federal, como su correlativo del Código Penal para el Distrito Federal, según se ha expuesto en la presente demanda. - - - De los argumentos vertidos en los conceptos de invalidez que se han expuesto contra la reserva y la declaración interpretativa hechas a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, se desprende de manera clara la inconstitucionalidad de las mismas, situación que esta Corte debe remediar.” - - - Son evidentes los propósitos de evitar que los responsables de las desapariciones sean sometidos a la jurisdicción de los tribunales mexicanos del fuero común, así como el de evitar que puedan conocer de tales hechos los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, esto es, la Comisión Interamericana y La Corte Interamericana, ambas de Derechos Humanos. Convalidar lo anterior sería no solamente permitir la impunidad sobre una de las más indignantes y vergonzantes violaciones a los derechos humanos que se han dado en nuestro país, sino convalidar los efectos que se desprenden de la reserva y la declaración interpretativa: una amnistía a los responsables. - - - Ese sería el efecto de la reserva y la declaración interpretativa, lo cual va en contra de la Constitución, pues es privativo del Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales y del Distrito Federal el otorgamiento de amnistías. La Carta Magna es clara al respecto, es atribución del Congreso de la Unión: “Conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación”, para el caso del Distrito Federal, la atribución de igual manera corresponde a su órgano legislativo, según se desprende del artículo 122 constitucional. - - - No debe perderse de vista que el sistema interamericano de derechos humanos tiene un papel subsidiario y que la función principal de acceso a la justicia corresponde a los tribunales nacionales. Para ello, se debe dar la posibilidad de que los tribunales nacionales conozcan de los casos de violación a los derechos humanos. La reserva y la declaración interpretativa impugnadas cierran esa posibilidad. Corresponde a la Suprema Corte preservar la garantía constitucional de acceso a la justicia. - - - En consecuencia, vista la inconstitucionalidad

de las normas reclamadas, lo procedentes es declarar la invalidez de las mismas. - - - Por otro lado se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad a los artículos 39 y 40 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicar en beneficio del gobierno del Distrito Federal la siguiente tesis de jurisprudencia: - - - “Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IV, noviembre de 1996. Tesis: P./J. 68/96. Página: 325. - - - CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURÍDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS. De acuerdo con lo establecido por los artículos 39 y 40 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de controversias constitucionales la Suprema Corte corregirá los errores en la cita de los preceptos invocados, examinará en su conjunto los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada y deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos y agravios. De ello se sigue, necesariamente, que no es posible jurídicamente que se establezca que los argumentos hechos valer por el promovente de la controversia o conceptos de invalidez puedan considerarse deficientes, pues ello en nada afectará el estudio que debe realizarse conforme a las reglas establecidas en los preceptos mencionados”.

CUARTO. La parte actora considera que los actos cuya invalidez demanda, son violatorios de los artículos: 14, 16, 17, 21 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...

SEXTO. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al contestar la demanda inicial, manifestó en síntesis lo siguiente:

...

9. Es constitucional la reserva al artículo IX de la Convención impugnada porque:

- El propósito de ésta fue dejar en claro que los tribunales militares no son de jurisdicción especial, en tanto que se trata de tribunales previamente establecidos que no pueden juz-

gar a civiles y cuyas actuaciones puedan ser impugnadas por el Poder Judicial de la Federación, lo que es acorde con los artículos 13 y 14 constitucionales; asimismo, la precisión que se hace en la reserva de que el fuero de guerra se aplica tratándose de militares en servicio, es congruente con lo dispuesto por el artículo 13 constitucional, pues para ser accionado dicho fuero se requiere que el militar esté en servicio.

- En caso de no haberse hecho la reserva, la Convención sería inconstitucional, porque no se permitiría la existencia del fuero de guerra en delitos de desaparición forzada de personas, como lo pretende la actora.
- Los delitos cometidos por militares en servicio constituyen delitos contra la disciplina militar y, consecuentemente, se encuentran comprendidos en el fuero de guerra establecido en el artículo 13 constitucional.
- El delito de desaparición forzada de personas es considerado contrario a la disciplina militar cuando es cometido por militares en servicio.
- El texto actual del artículo 13 constitucional concibe al fuero de guerra como una situación de competencia jurisdiccional y no como un conjunto de ventajas o favores a personas, determinada por la naturaleza del hecho o acto que se somete a su conocimiento y que por consideraciones de orden público deben tratarse de una manera especial; para la procedencia de dicha competencia es necesario que se den dos elementos: a) el personal (miembros de las fuerzas armadas) y b) el material o real (delitos y faltas contra la disciplina militar). Consecuentemente, el fuero de guerra no constituye una excepción al primer enunciado del artículo 13 constitucional, que prohíbe las jurisdicciones especiales, ni una violación al artículo 14 constitucional, en el que se establece la garantía de ser juzgado por tribunales previamente establecidos, por lo que la reserva es congruente con la Convención al no establecer una jurisdicción especial.
- El hecho de que el texto de la reserva no haya utilizado el concepto de delito contra la disciplina militar no significa que se viole la Constitución, debido a que los delitos come-

tidos por los militares en servicio (como el de desaparición forzada de personas) necesariamente implica delitos contra la disciplina militar.

- Con la reserva se pretendió establecer una excepción a la Convención que fuera congruente con la Constitución; la reserva dejó intacta la segunda parte del artículo IX que establece que **“los hechos constitutivos de la desaparición forzada no podrán considerarse como cometidos en el ejercicio de las funciones militares”**, es decir, la Convención prohíbe que se otorgue una defensa al presunto responsable por haber cometido el ilícito en ejercicio de un deber militar de obediencia, o sea que el cumplimiento de un deber no podrá ser una excluyente de responsabilidad.
- Para determinar cuáles son los delitos que tienen exacta conexión con la disciplina militar es necesario acudir a la legislación secundaria, pues así deriva de la Constitución de 1857, en cuyo artículo 13 se consagró el fuero de guerra al establecer: **“Art. 13. ... Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de esta excepción”**.
- El verdadero espíritu de la reserva no es especificar cuáles son los delitos que deben ventilarse ante tribunales civiles o militares, sino aclarar que en México debe observarse la Constitución y, por lo tanto, al aplicarse la Convención no puede aceptarse que el delito de desaparición forzada de personas sea atendido únicamente por tribunales civiles, ya que nuestra Constitución dispone que los militares en determinadas circunstancias serán sometidos a tribunales militares; no es exacto que nuestros tribunales militares sean especiales, ya que según la Constitución son especializados. Ni tampoco que sean tribunales de excepción (como los que están en contra del espíritu de la “Convención”); y, que no pueda ser considerado como un delito cometido en servicio militar la desaparición forzada, ya que los milita-

res pueden cometer estos delitos y deben ser juzgados como tales ante tribunales especializados.

- Si el Estado Mexicano no hubiera emitido una reserva en este sentido, los tribunales militares no podrían juzgar el delito de desaparición forzada de personas cometido por militares por considerarse a aquellos por la “Convención” como tribunales especiales, lo que implicaría la inconstitucionalidad de su artículo IX.

10. Es constitucional la declaración interpretativa, ya que:

- Contrariamente a lo alegado por el actor, dicha interpretación no viola el principio de no retroactividad de la ley establecido en el artículo 14 constitucional, sino que es congruente con dicha disposición.
- Si se interpreta a contrario sensu la declaración interpretativa se tiene que en el supuesto de que la desaparición forzada de personas se ordene, ejecute y cometa antes de la entrada en vigor de la Convención, ésta no podrá ser aplicada a dichos actos, ya que se estaría aplicando retroactivamente en perjuicio de los responsables; sin embargo, al señalarse en dicha declaración que “... **las disposiciones de dicha Convención se aplicarán a los hechos que constituyan desaparición forzada de personas, se ordenen, ejecute o cometan con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Convención**”, al establecerse la disyuntiva “o” en la declaración mencionada, se permite que cualquiera de esos actos (ordenar, ejecutar o cometer) que se sucedan después de la entrada en vigor sean objeto de la Convención, es decir, si los hechos se ordenan antes de la entrada en vigor, pero se cometen con posterioridad, sí es aplicable la Convención.
- Toda vez que la desaparición forzada de personas es un delito continuo, el verbo “cometer” utilizado en la declaración interpretativa implica que el delito se esté realizando en tanto no aparezca la persona o se haya determinado su paradero.

- La declaración interpretativa se formuló para respetar los artículos 14 y 16 constitucionales.
- A nivel del derecho internacional existe todavía el debate sobre el momento a partir del cual un Estado parte se encuentra vinculado para aplicar un tratado relativo a la desaparición forzada de personas; conforme al artículo 28 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la Convención no obligaría respecto de acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del tratado para México.

11. Es infundado el primer concepto de invalidez, por las siguientes razones:

- En cuanto a que se aplica e interpreta indebidamente el artículo 13 constitucional, porque no se puede acudir a una norma de menor jerarquía para determinar el significado de delitos contra la disciplina militar, es infundado, ya que intenta desconocer la atribución del Congreso de la Unión para legislar, es decir, el Congreso tiene la facultad constitucional de emitir leyes, en las cuales se amplían los principios establecidos en la Constitución, de tal manera que si en ésta no se establece qué se entiende por delitos contra la disciplina militar es labor del legislador ordinario determinar el contenido del concepto de acuerdo con una interpretación que él haga de los principios constitucionales; además, el Congreso de la Unión, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, tiene la facultad de establecer delitos y en uso de esa facultad definió los delitos en contra de la disciplina militar.
- En cuanto a que la competencia civil se surte cuando un militar comete un ilícito que no es contra la disciplina militar, independientemente de que esté en servicio o se trate de actos relacionados con el servicio, debe decirse que si bien es verdad que la competencia civil se surte cuando un militar comete un ilícito que no es contra la disciplina militar, también lo es que cuando un militar se encuentra en

servicio y comete un delito, ineludiblemente se aplica el fuero de guerra.

- En cuanto a que los delitos en contra de la disciplina militar se deben cometer en contra de militares y no de civiles, es infundado, debido a que en el artículo 13 constitucional no se especifica el sujeto pasivo del delito; por tanto, no existe una calidad específica de los mencionados sujetos, pudiendo ser indistintamente civiles o militares.
- Respecto a que para dar competencia a los tribunales militares el criterio que se debe seguir es el material (delito contra la disciplina militar) y no un criterio meramente personal o subjetivo como el contemplado en la reserva, es infundado, porque la actora realiza una interpretación errónea del artículo 13 constitucional, ya que para que sean competentes los tribunales militares es necesario que concurren un elemento material (delito contra la disciplina u orden militar) y un elemento personal (militar).
- En relación con que para determinar si un delito es de carácter castrense tiene que determinarse en función de los bienes protegidos, no de la clase, y que la desaparición no tiene como bien jurídico protegido la disciplina militar, también es infundado, porque en esa clase de delitos el bien jurídico tutelado no sólo es la disciplina militar sino que se incluye una serie de tipos penales en los que se protegen, además, diversos bienes jurídicos, como la seguridad exterior (traición a la patria, espionaje), seguridad interior (rebelión, sedición); existencia y seguridad del ejército (falsificación, malversación, robo, enajenación o destrucción de lo perteneciente al ejército, desertión), jerarquía y autoridad (insubordinación, asonada), ejercicio de las funciones militares (abandono de servicio, usurpación de mando), decoro militar (infracción de los deberes de centinela) y administración de justicia.
- En cuanto a que la reserva condena a normas del derecho común y que va en contra de la Convención, en tanto tiene como objetivo que los responsables no sean sometidos a tribunales imparciales y que tiene como propósito establecer

un privilegio a favor de los militares, y, por ende, dejarlos en total impunidad, es infundado, ya que se trata de afirmaciones meramente subjetivas que no tienen relevancia desde el punto de vista jurídico.

- Por lo que respecta a que la reserva es contraria a la Convención es también infundado, porque el artículo 19 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados establece que el Estado podrá formular reservas al momento de ratificar el tratado a menos que la reserva esté prohibida por el tratado o sea incompatible con el objeto o fin del mismo; el reconocer la competencia de los tribunales militares no está en contra del objeto o fines del tratado, sino al contrario, tanto los tribunales civiles como los militares sancionarán el delito de desaparición forzada de personas, y el hecho de que los militares en servicio sean juzgados por tribunales militares no implica que no serán juzgados imparcialmente.
- La reserva sólo modifica las obligaciones contenidas en el artículo IX de “la Convención”, lo que es completamente acorde con la naturaleza de las reservas y con la legislación aplicable.
- Respecto a que la reserva impide el ejercicio de atribuciones y obligaciones constitucionales que se establecen para autoridades locales es infundado, porque tales autoridades lo podrán hacer de conformidad con sus competencias; aun cuando no existiera la reserva, las autoridades del Distrito Federal no podrían juzgar a militares en servicio que cometieran delitos de desaparición forzada de personas debido a que el artículo 50, fracción I, inciso f, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que corresponde a los jueces federales conocer de los delitos cometidos por servidores públicos federales en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.
- En cuanto a que la reserva tiene el propósito de evitar que se finquen responsabilidades penales a los responsables, pese a que en la legislación nacional sí es posible realizarlo, es infundado porque dicha reserva tiene como finalidad

que los tribunales finquen las responsabilidades de acuerdo a su competencia.

12. Es infundado el segundo concepto de invalidez, en el que se controvierte la constitucionalidad de la declaración interpretativa en mención, que se centra en la afirmación de que el delito de desaparición forzada tiene el carácter de permanente o continuo según lo establece el artículo III de la propia Convención, porque si bien es correcto que se trata de un delito continuo y que se puede proceder en contra de las personas que lo cometan después de la entrada en vigor de la “Convención”, también lo es que:

- En el supuesto no aceptado de que no fuera congruente la declaración interpretativa con la legislación secundaria se estaría ante un problema de conflicto de normas pero no de inconstitucionalidad de la declaración.
- Son incongruentes los argumentos de la actora pues no obstante que al referirse a la reserva, afirma que no es posible acudir a la legislación secundaria para interpretar la Constitución, todo el argumento con que pretende demostrar la inconstitucionalidad de la declaración interpretativa está basado en la legislación secundaria.
- Es inexacto que la declaración interpretativa excluya las desapariciones que se hayan ordenado antes de la entrada en vigor de la Convención, aun cuando tales desapariciones continúen, pues si esa hubiera sido la intención, se habría formulado una reserva al artículo III de la Convención en donde se establece tal característica; además, del texto de la propia convención se aprecia que no sucederá lo que infundadamente anticipa la actora, ya que en su artículo II se establece que la desaparición forzada incluye no solo la privación de la libertad sino también la falta de información o la negativa a reconocer dicha privación de libertad o informar sobre el paradero de una persona.
- Es infundado que la declaración implique una inadecuada interpretación del principio de no retroactividad, porque la

irretroactividad, según está planteada en la declaración, no impide que se juzguen delitos que se continúen cometiendo después de la entrada en vigor de la Convención, sino únicamente los que hayan sido ordenados, ejecutados y cometidos antes de su entrada en vigor.

- Es infundado que la declaración interpretativa tenga el propósito de derogar el derecho nacional, según el cual sí podrían ser juzgados los militares, e impedir que los organismos internacionales conozcan los posibles hechos relacionados con las desapariciones, ya que se trata de un argumento subjetivo e infundado.

...

NOVENO. Por escrito presentado el diecisiete de junio de dos mil dos, Andrés Manuel López Obrador, en su carácter de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, amplió su demanda de controversia constitucional demandando de las autoridades que a continuación se precisan la invalidez del Decreto Promulgatorio de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de mayo de dos mil dos en los siguientes términos:

“I. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de quien se reclama la expedición del decreto impugnado. - - - II. Secretario de Relaciones Exteriores de la Administración Pública Federal, de quien se reclama el refrendo del decreto cuya validez se reclama. - - - El titular del Poder Ejecutivo Federal y la dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada que se demanda, tienen domicilios legales públicamente conocidos en el Distrito Federal.”

DÉCIMO. La parte actora narró como antecedentes de los mencionados actos los siguientes:

“1. Mediante oficio presentado el día 15 de abril de 2002, en la Oficialía de Certificación y Correspondencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con fundamento en los artículos 105, fracción I, inciso a) de la Constitución Política de los Esta-

dos Unidos Mexicanos; 10, fracciones I y II, 11, 14 a 18, 21, 22 y 24 a 50 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentó en tiempo y forma demanda en vía de controversia constitucional en contra de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, representante de la Federación y del Secretario de Gobernación de la Administración Pública del Distrito Federal, demandando la declaración de inconstitucionalidad e invalidez del decreto por el que se aprueba la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la Ciudad de Belém, Brasil, el nueve de junio de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de enero de 2002 y de la Fe de Erratas a dicho Decreto, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de febrero de 2002, en la parte conducente que aprueba la reserva al artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la Ciudad de Belém, Brasil y la declaración interpretativa a dicha convención. --- 2. Por acuerdo de fecha 22 de abril de 2002, se admitió a trámite la demanda planteada, otorgándole a las demandadas un plazo de 30 días hábiles a fin de que produjeran su contestación. --- 3. El día 6 de mayo de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Promulgatorio de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas adoptada en la Ciudad de Belém, Brasil, el nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro que en la parte conducente establece: (se transcribe. --- 4. Por diversos oficios, el día 4 de junio de 2002, las autoridades demandadas contestaron la demanda de la presente controversia.”

DÉCIMO PRIMERO. Los conceptos de invalidez expresados en relación con los nuevos actos cuya invalidez se demanda son los siguientes:

“ÚNICO. Con el objeto de evitar repeticiones innecesarias, en este acto pido a su Señoría tenga por reproducidos los argumentos hechos valer en los conceptos de invalidez contenidos en el escrito inicial de demanda de esta controversia, en

el que se pidió la invalidez del decreto por el que se aprueba la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la Ciudad de Belém, Brasil, el nueve de junio de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de enero de 2002 y de la Fe de Erratas a dicho Decreto, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de febrero de 2002, en la parte conducente que aprueba la reserva al artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la Ciudad de Belém, Brasil y la declaración interpretativa a dicha convención. - - - Lo anterior, porque la norma cuya invalidez se reclama en esta ampliación, adolece de los mismos vicios que los actos impugnados en el escrito inicial de demanda de esta controversia. Además, es de decirse que el decreto que se impugna en esta ampliación de demanda, es consecuencia jurídica de la aprobación con reserva y declaración interpretativa por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas contenida en el decreto y en la Fe de Erratas que constituyen los actos cuya invalidez e inconstitucionalidad se reclama en el escrito inicial de demanda de la presente controversia. - - - Por otro lado, se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad a los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicar en beneficio del Gobierno del Distrito Federal la siguiente tesis de jurisprudencia: - - - CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURÍDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS. (se transcribe).”

DÉCIMO SEGUNDO. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la parte actora considera violados en su ampliación de la demanda son 13, 14, 16, 17, 21 y 133.

...
DÉCIMO CUARTO. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, al contestar la ampliación de la demanda en representa-

ción del Presidente de la República, a la que se adhirió el Secretario de Relaciones Exteriores, manifestó que:

- a) Es improcedente la ampliación de la demanda, porque el decreto promulgatorio no puede ser considerado como un acto superveniente sino un acto que integra una unidad indisoluble o un acto complementario;
- b) Asimismo, resulta improcedente dicha ampliación, porque de acuerdo con el criterio emitido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis de jurisprudencia intituladas: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL”** y **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO EN LA DEMANDA SÓLO SE IMPUGNAN LOS ACTOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A UNA NORMA GENERAL QUE NO HA SIDO PUBLICADA, DEBE DESECHARSE POR EXISTIR UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA”**, los actos que integran el procedimiento legislativo sólo son impugnables como un todo y, en el presente caso, primero se impugnaron algunos de los actos y posteriormente los demás, por lo que se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, en relación con el 22, fracción IV, y 27 de la Ley Reglamentaria de la materia.

DÉCIMO QUINTO. El Procurador General de la República, mediante oficio PGR/0060/2003 de veintisiete de enero de dos mil tres, opinó en relación con la demanda y su ampliación lo siguiente:

...

9. En relación con los conceptos de invalidez expresados por la actora en su demanda, el Procurador opina que:

a) Sobre la probable violación a los artículos 13, 16 y 133 de la Constitución Federal, que:

- Es infundado porque el fuero castrense no constituye una jurisdicción especial, sino por el contrario, los tribunales militares son especializados ya que conocen de un indeterminado número de asuntos comprendidos dentro de su competencia específica, es decir, la materia militar; que resulta erróneo el argumento del promovente en el sentido de que el fuero castrense se aplicará al militar que incurra en cualquier otro delito que no sea propiamente aquél que se dé en contra de la disciplina militar, ya que si bien es cierto que el artículo 13 constitucional no señala expresamente cuáles son los delitos en contra de la disciplina militar, el artículo 57 del Código de Justicia Militar establece cuáles son esos delitos.
- Respecto a que no es posible acudir a dicho código para comprender el alcance del término “delitos contra la disciplina militar” que establece la Carta Magna, porque es una norma de menor jerarquía, tal afirmación es contraria a lo sostenido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis visible en la página 240, tomo XXXIX del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “FUERO DE GUERRA”, así como la diversa del mismo título que aparece publicada en la página 22296 del Tomo CVII, de la Primera Sala.
- Para que un delito sea considerado del orden militar se hace necesario que exista una calidad específica del probable responsable, esto es, que sea militar y, además, que el delito cometido sea de los enumerados en el artículo 57 del Código de Justicia Militar; en consecuencia, si el militar estando en servicio o con motivo de actos del mismo, incurre en la comisión de un ilícito sancionado por el ordenamiento punitivo militar, serán los tribunales castrenses a los que les toque sustanciar y resolver del asunto.
- Cualquier delito previsto en el orden común o federal, no sólo el de desaparición forzada de personas, es susceptible de ser conocido y substanciado por los tribunales castrenses, siempre que en su comisión los militares se encuentren en servicio o los cometan con motivo de actos del mismo;

- Es inexacto que la reserva impugnada carezca de fundamento constitucional, y que por ello se viole el artículo 16 de la Constitución Federal, porque la norma impugnada fue firmada por el Presidente de la República el cuatro de mayo de dos mil uno, y aprobada por el Senado el diez de diciembre del mismo año, con fundamento en los artículos 76, fracción I, 89, fracción X y 133, de la Constitución Federal.

b) Sobre la posible violación a los artículos 14, 17 y 21 de la Constitución Federal, el Procurador General de la República señaló que:

- La actora, al pretender que la Convención se aplique a los delitos de desaparición forzada de personas cometidos antes de la entrada en vigor del citado Tratado, realiza una errónea interpretación del principio de irretroactividad de las leyes consagrado en el artículo 14 de la Ley Fundamental, ya que de acuerdo con el citado principio, las normas se promulgan para tener efectos en el futuro, esto es, las leyes únicamente pueden ser aplicadas a hechos que ocurran después de su promulgación.
- En nuestro sistema jurídico existe prohibición expresa para que las normas se retrotraigan en el tiempo en perjuicio de persona alguna, por lo que en el caso concreto, no asiste la razón al promovente al pretender que la Convención se aplique en forma retroactiva, pues de hacerse así se contravendría tanto un principio esencial que forma parte de la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 14 constitucional, como el postulado fundamental de la supremacía constitucional, previsto en el artículo 133 constitucional, sin que sea óbice para considerarlo así que el delito de desaparición forzada de personas será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima, ya que si bien es cierto que la retroactividad en los delitos continuados efectivamente pueden afectar las consecuencias del delito mientras éste no cese, también lo es que para que un delito sea con-

tinuado tiene primero que existir y solamente a partir de entonces puede hablarse de delito, sea continuado o no, es decir, mientras la conducta que se considera punible no haya sido considerada como tal, las que se hubieran cometido con anterioridad a su tipificación no podrán ser penas, pues en el momento en que se ejecutaron aun no eran delitos.

- Respecto a la violación a los artículos 17 y 21 constitucionales, porque según el actor, la declaración impugnada constituye un impedimento para el ejercicio de las atribuciones que le competen a los órganos Ejecutivo y Judicial del Distrito Federal, así como del resto de las entidades federativas, para llevar a cabo la investigación y persecución de los delitos, es infundado, porque de acuerdo con esos mismos preceptos, el Ministerio Público y los tribunales están obligados a ejercer sus facultades constitucionales conforme a lo que dispongan las leyes, como es en la especie la Convención impugnada.
- Es técnicamente imposible que la Convención celebrada mediante las formalidades requeridas para que un tratado internacional sea la Ley Suprema de la Unión conforme al artículo 133 constitucional, vulnere o restrinja facultades del orden local del Distrito Federal, el cual por definición se encuentra sometido a los instrumentos internacionales celebrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado.
- En el caso, el Distrito Federal no está en aptitud de acreditar el principio básico de afectación, en virtud de que de conformidad con la tesis intitulada: ***“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”***, los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano obligan por sí mismos a las autoridades locales, a menos que este Alto Tribunal declare, mediante la vía idónea, la inconstitucionalidad de la Convención.

...

DÉCIMO SÉPTIMO. Con fecha veintinueve de enero de dos mil tres se verificó la audiencia prevista en los artículos 29 y 34 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y, agotado el trámite respectivo, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se plantea un conflicto entre la Federación y el Distrito Federal.

SEGUNDO. Previo al estudio de los temas que se tratan en el presente fallo, este Alto Tribunal estima necesario destacar algunas cuestiones que inciden en el estudio de los mismos.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que como en el caso se impugna el Decreto que contiene la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, es menester resaltar sus antecedentes y contenido, que en síntesis los siguientes:

1. A iniciativa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la XVIII Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos decidió invitar a los Estados Miembros a presentar observaciones sobre un proyecto de Convención interamericana para prevenir y sancionar las desapariciones forzadas, formulado por la propia Comisión.
2. Con base en esa iniciativa, en los años de mil novecientos ochenta y ocho y mil novecientos noventa y cuatro se llevaron a cabo múltiples reuniones en las que se debatió el contenido de los diversos proyectos que constituyeron el

proceso de negociación, que concluyó con la adopción de la Convención en Belém, Brasil, el nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro, durante el Vigésimo Cuarto Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. La convención entró en vigor el veintinueve de marzo de mil novecientos noventa y seis.

3. Con fecha cuatro de mayo de dos mil uno, el Presidente de la República firmó “ad referéndum” la mencionada Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, sumándose a los quince Estados que la han firmado.
4. La Convención fue aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, con reserva expresa a su artículo IX y declaración interpretativa correspondiente, el diez de diciembre de dos mil uno, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de enero de dos mil dos, y la Fe de erratas publicada en ese órgano de publicación oficial el veintisiete del mismo mes y año.
5. Con fecha veintiocho de febrero de dos mil dos, el Presidente de la República ratificó la Convención, habiéndose depositado el instrumento de ratificación respectivo ante el Secretario General de las Naciones Unidas el día nueve de abril de dos mil dos.
6. Con fecha seis de mayo de dos mil dos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto promulgatorio de la Convención, cuyo texto es el siguiente:

“DECRETO Promulgatorio de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, a sus habitantes, sabed:

El cuatro de mayo de dos mil uno, el Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos, debidamente autorizado para tal efecto, firmó ad referéndum la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro, cuyo texto en español consta en la copia certificada adjunta.

La Convención mencionada fue aprobada por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, con la Reserva y Declaración Interpretativa que a continuación se detallan, el diez de diciembre de dos mil uno, según decreto publicado en el **Diario Oficial de la Federación** del dieciocho de enero de dos mil dos y la Fe de erratas publicada en el **Diario Oficial de la Federación** del veintisiete de febrero del propio año:

RESERVA

“El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la Ciudad de Belém, 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”.

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 Belém, Brasil, el 9 de junio de 1994, se entenderá que las disposi-

ciones 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”.

El instrumento de ratificación, firmado por el Ejecutivo Federal a mi cargo el veintiocho de febrero de dos mil dos, fue depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, el nueve de abril del propio año, de conformidad con lo dispuesto en el artículo XVII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, con la Reserva y Declaración Interpretativa antes señaladas.

Por lo tanto, para su debida observancia, en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgo el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, el quince de abril de dos mil dos.- **Vicente Fox Quesada.**- Rúbrica.- El Secretario del Despacho de Relaciones Exteriores, **Jorge Castañeda Gutman.**- Rúbrica.

JUAN MANUEL GÓMEZ ROBLEDO, CONSULTOR JURÍDICO DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES,

...

TERCERO. Enseguida, resulta conveniente realizar breves consideraciones sobre la naturaleza de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas impugnada, la conformación del Estado Mexicano y el proceso de formación de los tratados internacionales como norma integradora del orden jurídico mexicano, dada la estrecha vinculación que estos aspectos guardan con los puntos litigiosos del presente asunto.

...

De lo hasta aquí expuesto se obtiene lo siguiente:

- 1) La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro, constituye un tratado en términos del artículo 2, fracción I, de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

- 2) Los Poderes Federales, Ejecutivo y Legislativo, por conducto del Presidente de la República y de la Cámara de Senadores, respectivamente, son constitucionalmente los únicos facultados para intervenir en la celebración y aprobación de esos instrumentos internacionales que concierne el Estado Mexicano.
- 3) El vocablo “Estado Mexicano”, empleado por los artículos 94, párrafo octavo, y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe entenderse como sinónimo de Federación, pues es ésta, a través de dos de los poderes que la integran la que tiene competencia para intervenir en ellos.
- 4) Los tratados internacionales inician su vigencia en el territorio nacional a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

CUARTO. Enseguida, se procede a examinar si la demanda se presentó oportunamente.

En la presente controversia constitucional se demandó lo siguiente:

- a) **En el escrito original de demanda**, presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de abril de dos mil dos, la invalidez del Decreto aprobatorio de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de enero de dos mil dos, en la parte conducente que aprueba la reserva expresa al artículo IX, así como la declaración interpretativa de dicha Convención, a partir de la publicación de la fe de erratas respectiva, en el mismo órgano de publicación oficial, el día veintisiete de febrero del mismo año.
- b) **En el escrito de ampliación de demanda**, presentado en la referida oficina el día diecisiete de junio de dos mil dos, la invalidez del Decreto Promulgatorio de la Conven-

ción Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém. Brasil, el nueve junio de mil novecientos noventa y cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de mayo de dos mil dos, en la parte que establece reserva expresa al artículo IX de dicha Convención y declaración interpretativa.

En primer término, conviene destacar que para que un tratado internacional adquiriera el carácter de “Ley Suprema de la Unión” en términos del artículo 133 constitucional deben realizarse las siguientes etapas:

- a) Celebración (negociación y firma del tratado por el Ejecutivo Federal)
- b) Aprobación del tratado por el Senado.
- c) Ratificación por el Presidente de la República.
- d) Registro del tratado.
- e) Publicación del tratado en el Diario Oficial de la Federación.

Así se infiere de los artículos 89, fracción X, 76, fracción I, y 133 de la Constitución Federal, y 1° al 6° de la Ley para la Celebración de Tratados, que quedaron transcritos en el considerando anterior, así como lo previsto en el artículo 92 de la propia Norma Fundamental que a la letra dice:

“Art. 92.- Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

...

Los artículos 19, fracción VII, y 21 de la Ley Reglamentaria de la materia establecen:

“Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

...

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21.”.

“ARTÍCULO 21.- El plazo para la interposición de la demanda será:

I.- Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

II.- Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y...”.

Conforme al artículo 19 transcrito, la controversia constitucional es improcedente cuando la demanda se presente fuera de los plazos previstos por el artículo 21; de acuerdo con este último precepto el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional, será de treinta días, el cual se computará en los términos siguientes:

- a) Tratándose de actos, a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o, de su ejecución; o, al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
- b) Tratándose de normas generales, a partir del día siguiente de su publicación o de su primer acto de aplicación.

En el caso, cuando la actora demandó la invalidez del Decreto aprobatorio de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de enero de dos mil dos, (en la parte relativa a la reserva expresa y a la declaración interpretativa), esto es el quince de abril de dos mil dos, todavía no había culminado el procedimiento de creación del tratado, ya que se encontraba en la etapa de aprobación, estando pendiente su rati-

ficación, registro y publicación del mismo, lo que terminó de realizarse hasta el seis de mayo de dos mil dos; consecuentemente, a la fecha de presentación del escrito inicial de demanda la Convención no había adquirido el carácter de norma general en el ámbito interno.

Por tanto, en esa época no podían impugnarse los actos del proceso de creación del tratado, porque conforme a la jurisprudencia transcrita ello no es posible sino hasta que se publica la norma general; tampoco podía combatirse como disposición general porque aún no tenía ese carácter la Convención, lo que también hacía improcedente la controversia constitucional en términos del artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia.

Cabe destacar que no obstante que en el escrito inicial de demanda la actora demandó la invalidez del Decreto aprobatorio mencionado, basta un análisis integral del mismo para concluir que desde entonces aquella pretendió combatir la norma general con que finalmente concluyó el procedimiento de creación del tratado y no el acto de aprobación en forma aislada, pues en ningún momento alegó vicios de éste, sino del tratado, en particular en la parte relativa a la reserva expresa formulada al artículo IX del mismo y a su declaración interpretativa que forman parte del mismo.

Atento a lo anterior, si durante la instrucción de la presente controversia constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación (de seis de mayo de dos mil dos) el Decreto promulgatorio de la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, con lo que concluyó el procedimiento de creación del tratado, es claro que a partir de entonces dicha Convención adquirió el carácter de norma general en el ámbito interno y, por ende, susceptible de impugnación en controversia constitucional en términos del artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de la materia, interpretado a contrario sensu, lo que la actora hizo mediante el escrito ampliatorio de la demanda que presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con fecha diecisiete de junio de dos mil dos.

En ese escrito la actora solicitó a este Alto Tribunal que se tuvieran por reproducidos los conceptos de invalidez que propuso en su demanda inicial, por considerar que el decreto promulgatorio adolecía de los mismos vicios que el decreto primeramente impugnado, en lo que se refiere a la reserva al artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, y la declaración interpretativa de dicha Convención, las que fueron tildadas de inconstitucional por el accionante al considerar que violaban las garantías de igualdad y de irretroactividad de ley consagradas en los artículos 13 y 14 constitucionales.

Ahora bien, en relación con la oportunidad de la ampliación de la demanda de controversia constitucional, en que se impugnó el Decreto promulgatorio de la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas en cuestión, este Tribunal Pleno, al resolver en sesión de diecinueve de noviembre de dos mil dos el recurso de reclamación 221/2002-PL deducido de la presente controversia constitucional, interpuesto por el Poder Ejecutivo Federal en contra del auto de presidencia de veinticuatro de junio de dos mil dos que admitió a trámite dicha ampliación, determinó, por una parte, que fue correcta su admisión, porque dicho decreto sí constituye un hecho superveniente; por otra, que su promoción se hizo dentro del plazo legal correspondiente.

En efecto, dicha ejecutoria en su parte conducente señala:

“... Este Pleno al analizar el acto impugnado no encuentra motivo para determinar que al admitirse la ampliación de demanda se actualizaba alguna causa de improcedencia que fuera manifiesta e indudable, sino por el contrario, como se ha señalado, se admitió la ampliación de demanda, conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que el decreto promulgatorio de la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas, sí constituía un hecho superveniente, ya que ocurrió con posterioridad a la presentación de la demanda y antes del cierre de la instrucción.

Por su parte, tampoco se actualiza el supuesto de improcedencia que invoca la recurrente, previsto en el artículo

19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de la materia, el que establece:

“ARTÍCULO 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes:

...

VII.- Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21”.

Dicho precepto prevé la improcedencia del juicio cuando la demanda se presente fuera de los plazos previstos por el artículo 21 de la aludida Ley Reglamentaria.

En este aspecto, como se ha precisado, tratándose de la ampliación de demanda con motivo de un hecho superveniente, el plazo para presentarla es el que prevé el artículo 21, fracciones I y II, de la ley reglamentaria de la materia, que dispone:

“ARTÍCULO 21.- El plazo para la interposición de la demanda será:

I.- Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la Ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

II.- Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia;...”.

En el caso, la referida ampliación de demanda se promovió en contra de la promulgación del Decreto que aprueba la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, con motivo de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el seis de mayo de dos mil dos, por lo que es inconcuso que al tratarse de un tratado internacional revisite la naturaleza de norma general y, por tanto, conforme a la fracción II del artículo 21 en cita, el plazo de treinta días para su presentación transcurrió del siete de mayo de dos mil dos, al diecisiete de junio del mismo año, debiéndose descontar los días once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de mayo, así como uno, dos, ocho, nueve, quince y dieciséis de junio, todos del dos mil dos, por corresponder a sábados y domingos y ser inhábiles, conforme a lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley Reglamentaria de la materia, en

relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, si el escrito de ampliación de demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el diecisiete de junio de dos mil dos, según se advierte de la foja seiscientos noventa y cuatro vuelta del expediente de la controversia constitucional de que deriva el presente recurso, esto es, el último día del plazo, es inconcuso que su presentación fue oportuna.”

En consecuencia, si este Tribunal Pleno ya determinó en la ejecutoria que ha quedado transcrita que la norma reclamada en la ampliación de la demanda constituye un hecho superveniente y que su impugnación fue oportuna, tales aspectos ya no pueden ser materia de análisis en la presente instancia como lo pretenden el Presidente de la República, el Secretario de Relaciones Exteriores y el Procurador General de la República, dado que las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un recurso de reclamación interpuesto con fundamento en el artículo 51 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional es definitiva, al no ser recurrible y por ende tiene la autoridad de la cosa juzgada.

Atento a lo resuelto por el Pleno en la ejecutoria mencionada, debe estimarse infundada la causa de improcedencia que con fundamento en el artículo 19, fracción VII, en relación con el 21, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, hicieron valer las autoridades demandadas y el Procurador General de la República, en relación con el Decreto promulgatorio impugnado en el escrito ampliatorio de la demanda.

Dada la conclusión alcanzada, resulta ocioso sobreseer en la presente controversia constitucional en relación con el decreto aprobatorio mencionado con base en la extemporaneidad de su impugnación, pues tal circunstancia no impediría que este Alto Tribunal, de considerarlo conveniente, examinara oficiosamente en la presente controversia constitucional los actos que integraron el procedimiento de creación del tratado con motivo de la emisión de la norma general mencionada que la actora im-

pugnó oportunamente, en su escrito ampliatorio de demanda, ya que conforme al criterio sustentado en la tesis de jurisprudencia transcrita en este considerando es a partir de ese momento cuando el actor estuvo en aptitud de combatir los vicios del procedimiento legislativo y no antes.

...

En cambio, es **ineficaz** el diverso planteamiento de la Cámara de Senadores sobre la improcedencia del presente juicio en relación con la **declaración interpretativa** del tratado formulada por el Gobierno de México, por considerar que tal disposición general no afecta el ámbito de atribuciones del Distrito Federal.

De acuerdo con la doctrina, la interpretación del tratado tiene como finalidad determinar la forma en que deberán ser aplicadas las normas jurídicas contenidas en el mismo y aclarar sus ambigüedades.

Con esa finalidad, el Gobierno Mexicano emitió la declaración interpretativa del tratado en los siguientes términos:

“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 Belém, 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”.

El actor señala que la declaración interpretativa formulada por el gobierno mexicano vulnera las atribuciones de los órganos Ejecutivo y Judicial del Distrito Federal, derivadas del Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia y la Legislación Penal del Distrito Federal, para investigar, perseguir y sancionar la comisión del delito de desaparición forzada de personas previsto en el artículo 281 Sextus del

Código Penal para el Distrito Federal, ya que tiene el propósito de evitar que se finquen responsabilidades penales a los sujetos activos de ese delito.

Como se hizo notar en párrafos precedentes, el Código Penal para el Distrito Federal prevé y sanciona en su artículo 168, la misma conducta (desaparición forzada de personas) que el Estado Mexicano, en el instrumento internacional de mérito, se comprometió a tipificar y sancionar como delito en el derecho positivo mexicano.

Por tal motivo, para poder determinar si la declaración interpretativa formulada por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos afecta o no las atribuciones del Distrito Federal para investigar, perseguir y sancionar la comisión del delito de desaparición forzada de personas previsto en el artículo 168 del Código Penal del Distrito Federal, es menester pronunciarse sobre temas que involucran el fondo del negocio, ya que para responder a tales cuestionamientos es necesario desentrañar el alcance de esa disposición general y verificar su constitucionalidad a la luz del principio de irretroactividad de la ley consagrado en el artículo 14 constitucional, razones más que suficientes para desestimar la invocada causa de improcedencia conforme al criterio establecido por este Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia siguiente:

Novena Época

Instancia: Pleno

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: X, Septiembre de 1999**

Tesis: P./J. 92/99

Página: 710

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y decla-

rarse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.”

En tales condiciones y al no existir causas diversas de improcedencia que planteen las partes o que este Tribunal oficiosamente advierta, se pasa al examen de los conceptos de invalidez relacionados con la declaración interpretativa impugnada.

OCTAVO. En el segundo concepto de invalidez se aduce que:

- La declaración interpretativa formulada en la Convención impugnada parte de una inadecuada interpretación del principio de irretroactividad de la ley previsto en el artículo 14 constitucional, en relación con el delito de desaparición forzada.
- De conformidad con el artículo III de la Convención, el delito de desaparición forzada de personas tiene el carácter de delito permanente o continuo, artículo que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 133 constitucional tiene el carácter de Ley Suprema de la Unión; por tanto, si no se consume sino hasta que cesa la situación de desaparecido, no puede existir entonces la aplicación retroactiva a que se refiere dicha declaración interpretativa.
- Con la interpretación cuestionada se da a la Convención un alcance distinto a su objeto y aplicación, pues excluye a las desapariciones que se hayan ordenado antes de la entrada en vigor, aun cuando tales desapariciones continúen y las órdenes sigan ejecutándose, con lo cual se estaría evitando el juzgamiento de aquellos que ordenaron la práctica de las desapariciones.
- Dicha interpretación constituye un impedimento para el ejercicio de las atribuciones de los órganos ejecutivo y judicial locales del Distrito Federal y del resto de las entidades federativas para llevar a cabo la investigación de los delitos, la consignación ante la autoridad judicial, el procesamiento y condena de los responsables, vulnerando con ello las atribuciones derivadas del Estatuto de Gobierno del

Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de la Legislación Penal del Distrito Federal que otorgan a dichos órganos atribuciones para investigar, perseguir y sancionar la comisión del delito de desaparición forzada de personas previsto en el artículo 281 SEXTUS del Código Penal para el Distrito Federal, violando con ello los artículos 17 y 21 constitucionales.

- La declaración interpretativa contraría la interpretación que los organismos del sistema interamericano han efectuado, como en el caso “Blake”, en sentencia dictada el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y ocho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que “una persona debe ser considerada como desaparecida en términos de la Convención, aun cuando su detención haya sido cometida con anterioridad a la entrada en vigor de la Convención Interamericana puesto que es una conducta permanente, incluso cuando la persona haya sido muerta pero se desconozca su paradero”.
- La declaración interpretativa limita de manera inconstitucional la labor interpretativa de los tribunales y las posibilidades de aplicación de la ley a la que se encuentran sujetos tanto el Ministerio Público como la autoridad judicial.
- Dicha declaración interpretativa equivale a una amnistía, lo cual es atribución del Congreso de la Unión, y en el caso del Distrito Federal corresponde a su órgano legislativo, según se desprende el artículo 122 constitucional.

De acuerdo con la doctrina la labor interpretativa es consustancial con la aplicación de la norma, hasta el punto de que ambos términos son considerados como sinónimos. Antes de la aplicación del tratado es indispensable determinar el alcance de las normas jurídicas contenidas en el mismo y aclarar las ambigüedades.

En la Constitución no existen reglas respecto a la interpretación de los tratados internacionales, tampoco en la Ley sobre la Celebración de Tratados, pero sí en la Convención de Viena So-

bre el Derecho de los Tratados a la que se ha hecho referencia en apartados precedentes, que establece las siguientes bases de interpretación:

“SECCIÓN 3: INTERPRETACIÓN DE LOS TRATADOS

ARTÍCULO 31

Regla General de interpretación

1. *Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.*

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;

b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado.

c) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

ARTÍCULO 32

Medios de Interpretación complementarios

Se podrá acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

- a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o
- b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

ARTÍCULO 33

Interpretación de tratados autenticados en dos o más idiomas

1. Cuando un tratado haya sido autenticado en dos o más idiomas, el texto hará igualmente fe en cada idioma, a menos que el tratado disponga o las partes convengan que en caso de discrepancia prevalecerá uno de los textos.

2. Una versión del tratado en idioma distinto de aquel en que haya sido autenticado el texto será considerada como texto auténtico únicamente si el tratado así lo dispone o las partes así lo convienen.

3. Se presumirá que los términos del tratado tienen en cada texto auténtico igual sentido.

4. Salvo en el caso en que prevalezca un texto determinado conforme a lo previsto en el párrafo 1, cuando la comparación de los textos auténticos revele una diferencia de sentido que no pueda resolverse con la aplicación de los artículos 31 y 32, se adoptará el sentido que mejor concilie esos textos, habida cuenta del objeto y del fin del tratado.”

Con base en las citadas disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados que establecen las reglas para la interpretación de los tratados, la Cámara de Senadores fijó el alcance que debe darse a la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas con el fin de hacerla congruente con lo ordenado por el artículo 14 constitucional que prevé el principio de irretroactividad y hacer factible su aplicación en el territorio nacional.

Dicha declaración interpretativa es del tenor siguiente:

“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, 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.”.

De acuerdo con la declaración interpretativa señalada, las disposiciones del tratado se aplicarán a los hechos que se hubieran realizado con posterioridad a la entrada en vigor de la norma internacional.

La actora aduce que la aludida declaración interpretativa parte de una inadecuada interpretación del principio de irretroactividad de la ley contenido en el artículo 14 constitucional.

Lo anterior es infundado por las razones siguientes:

El artículo 14 de la Constitución Federal, en lo conducente, dispone:

“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.”

Tal como se puede observar del precepto constitucional transcrito, a ninguna ley se le puede dar efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, lo que llevaría a entender que no se refiere a las leyes sino a los actos de aplicación; sin embargo, reiteradamente este Alto Tribunal ha considerado que la prohibición comprende también a las leyes mismas.

El principio constitucional de irretroactividad de la ley, rige tanto para las leyes como para los tratados.

En efecto, cuando la Constitución en el artículo 14 emplea la palabra “ley” no se está refiriendo de manera restrictiva sólo a aquellos ordenamientos o normas de carácter general emanados de algún órgano parlamentario, como podría ser el Congreso Federal o de alguno de los Estados, inclusive la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, sino que en realidad quiere significar una connotación más amplia, hasta el grado de abarcar o comprender cualquier norma de carácter jurídico que, como tal, regula alguna situación de esa naturaleza, lo que puede darse también a través de otro tipo de instrumentos como podrían ser los tratados internacionales, a través de los cuales los Estados concertantes establecen auténticas normas de carácter internacional, que sin ser leyes generan una serie

de obligaciones para las partes que en ellos intervienen. Esta afirmación se corrobora con la circunstancia de que el artículo 133 engloba en el concepto de “Ley Suprema de toda la Unión”, no sólo a la propia Constitución Federal, sino también de manera particular a las leyes que de ella emanen y a los tratados celebrados conforme a la misma, lo que significa que si todos ellos finalmente son normas, consecuentemente a dichos tratados les son aplicables también las proscripciones inherentes a aquellas, entre ellas, la de no retroactividad de la ley.

La Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada número 2ª CXI/2000 explicó la diferencia que existe entre la retroactividad de la ley y su aplicación retroactiva en los siguientes términos:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Agosto de 2000

Tesis: 2a. CXI/2000

Página: 376

“RETROACTIVIDAD DE LA LEY. ES DIFERENTE A SU APLICACIÓN RETROACTIVA. El análisis de retroactividad de las leyes conlleva el estudio de los efectos que una precisa hipótesis jurídica tiene sobre situaciones jurídicas concretas o derechos adquiridos por los gobernados con anterioridad a su entrada en vigor, verificándose si la nueva norma desconoce tales situaciones o derechos, es decir, ante un planteamiento de esa naturaleza el órgano de control de constitucionalidad se pronuncia sobre si una determinada disposición de observancia general obra sobre el pasado, desconociendo las mencionadas situaciones o derechos, lo que implica juzgar sobre el apego de un acto materialmente legislativo a lo dispuesto en el artículo 14, párrafo primero, constitucional, en cuanto a que las leyes no deben ser retroactivas. A diferencia de lo anterior, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley no implica el estudio de las consecuencias que ésta, por sí sola, tiene sobre lo sucedido en el pasado, sino verificar si la aplicación concreta que de una hipótesis normativa realiza una autoridad, a través de un acto materialmente administrativo o

jurisdiccional, se lleva a cabo dentro de su ámbito temporal de validez, es decir, sin afectar situaciones jurídicas concretas o derechos adquiridos por el gobernado con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición aplicada lo que de no ocurrir, implicaría una aplicación incorrecta de la ley, mas no la retroactividad de ésta.”

Consecuentemente, la prohibición de dar efectos retroactivos a las leyes se dirige tanto al legislador como a los diversos órganos encargados de llevar a cabo su aplicación o ejecución, y consiste en el principio de que las leyes sólo deben ser aplicadas a hechos ocurridos durante su vigencia; la aplicación de la nueva norma a hechos acontecidos con anterioridad a su vigencia sería retroactiva.

Tal conclusión también encuentra su apoyo en la tesis siguiente:

Quinta Época

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XXVI

Página: 543

“RETROACTIVIDAD. La jurisprudencia adoptada por la Corte, poco después de promulgada la Constitución, sobre que el artículo 14 de ésta, no reza con el legislador, sino que se dirige a los Jueces y a las autoridades encargadas de aplicar las leyes o de su ejecución, ha sido sustituida por la de que la verdadera interpretación de ese artículo, es la de que procede el amparo no sólo contra los actos de las autoridades que violen las garantías individuales, sino también contra las leyes, cuando son violatorias de las mismas garantías, tienen el carácter de aplicación inmediata y lesionan derechos adquiridos; pues las palabras del Constituyente no pueden dar lugar a distingos que no están en el texto del artículo 14 citado, que previene de una manera absoluta, que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo, sin atender a si dicho efecto nace de la aplicación de la ley por las autoridades, o a si la ley por sí misma, produce dicho efecto, desde el momento de su promulgación, pues resultaría ilógico admitir que el amparo procede contra las

leyes y negarlo cuando se demuestra que los preceptos de ésta, automáticamente vuelven sobre el pasado, lesionando derechos adquiridos.”

En materia penal la figura de la retroactividad adquiere suma relevancia; los acontecimientos sucedidos antes de la entrada en vigor de la ley no pueden ser juzgados por ésta en perjuicio de alguien, lo cual no sólo implica un conflicto de leyes en el tiempo, es decir, el choque entre la ley actual y la anterior, sino la contundente prohibición para aplicarla a hechos desarrollados por el gobernado cuando no había norma alguna. Por tal razón, de acuerdo con el principio señalado no puede sancionarse como delictuosa la conducta realizada antes de que una ley la prohibiera o la especificara como delito, ni, en su caso, podría imponerse una sanción mayor a la señalada para la época en que se realizó el acto delictuoso.

En cambio, cuando se suprime un hecho en el catálogo de los delitos por virtud a una ley posterior a la realización del hecho antes considerado delictivo, no habrá razón para imponer las disposiciones de la ley anterior, pues de acuerdo con el principio de irretroactividad señalado la ley no puede aplicarse retroactivamente en perjuicio del gobernado pero sí en su beneficio, de acuerdo con los criterios sustentados por este Alto Tribunal en las siguientes tesis:

Quinta Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XCIV

Página: 1438

“LEYES PENALES, APLICACIÓN DE LAS. El artículo 14 de la Constitución Política de la República contiene los siguientes mandamientos: a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, nadie podrá ser privado de su libertad, sino mediante juicio y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en los juicios del orden criminal, queda prohibido imponer pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al caso. De estos mandamientos se desprende que todo acto

criminal debe ser juzgado y sancionado de acuerdo con las prevenciones contenidas en la ley que rija en la fecha en que ese acto criminal se perpetró. Esta regla sólo sufre dos excepciones, autorizadas por el mismo artículo 14 constitucional, al establecer la irretroactividad de las leyes sólo para casos en que la aplicación retroactiva de la ley se haga en perjuicio de alguna persona, y señaladas por los artículos 56 y 57 del Código Penal del Distrito Federal, y esas dos excepciones son las siguientes: cuando con posterioridad a la comisión del delito, se promulga una ley que sanciona ese delito con pena menor, porque entonces, por equidad, se aplica esa última sanción; y cuando con posterioridad se promulgue una ley, según lo cual, el acto considerado por la ley antigua como delito, deja de tener tal carácter, en cuyo caso se manda poner desde luego en libertad al procesado, porque sería ilógico que si el legislador, tiempo después, ha juzgado que no hay motivos para suponer que el orden social se ha podido alterar con el acto que se reputa criminal, el poder público insista en exigir responsabilidad por un hecho que no lo amerita.”

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: CXIII

Página: 473

“RETROACTIVIDAD DE LA LEY. La retroactividad existe cuando una disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir situaciones ocurridas antes de su vigencia retroobrando en relación a las condiciones jurídicas que antes no fueron comprendidas en la nueva disposición y respecto de actos verificados bajo una disposición anterior. Ahora bien, la Constitución General de la República consagra el principio de la irretroactividad, cuando la aplicación de la ley causa perjuicio a alguna persona, de donde es deducible la afirmación contraria, de que puede darse efectos retroactivos a la ley, si ésta no causa perjuicio, como sucede frecuentemente tratándose de leyes procesales o de carácter penal, sea que establezcan procedimientos o recursos benéficos, o que hagan más favorable la condición de los in-

diciados o reos de algún delito, ya por elevados fines sociales o por propósitos de humanitarismo.”

La naturaleza del delito es de suma importancia tanto para la solución de los conflictos de la aplicación de las leyes en el tiempo, como para determinar el momento en que inicia el cómputo de la prescripción, pues mientras el delito no quede consumado no puede prescribir, conforme a lo dispuesto por el artículo 102 del Código Penal Federal que señala:

“ARTÍCULO 102. 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 del delito continuado y

IV. Desde la cesación de la consumación en el delito permanente.”

Para estar en aptitud de determinar la naturaleza del delito de desaparición forzada de personas a que se refiere la Convención, resulta conveniente transcribir lo dispuesto por ésta, en los artículos II y III, que a la letra dicen:

“ARTÍCULO II.- Para los efectos de la presente Convención, se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o varias personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con la cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes”.

“ARTÍCULO III. Los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales,

las medidas legislativas que fueren necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas, y a imponerle una pena apropiada que tenga en cuenta su extrema gravedad. Dicho delito será considerado como continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima.

De lo anterior deriva que la Convención considera delito de desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona. Asimismo, imprime a ese delito la naturaleza de “continuado o permanente”, mientras no se determine el destino del pasivo.

Nuestro régimen jurídico contempla el tipo penal de desaparición forzada de personas en los artículos 215-A al 215-D del Código Penal Federal, cuya vigencia inició a partir del primero de junio de dos mil uno.

El artículo 7° del Código Penal Federal clasifica los delitos, de acuerdo con su naturaleza, en la siguiente forma:

“... El delito es:

I. Instantáneo, cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos;

II. Permanente o continuo, cuando la consumación se prolonga en el tiempo; y

III. Continuado, cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas y unidad de sujeto pasivo, se viola el mismo precepto legal.”.

...

De la disposición contenida en el artículo 7° del Código Penal Federal y criterios doctrinarios mencionados se obtiene, en lo que interesa a este estudio, lo siguiente:

- a) El delito instantáneo es aquel cuya consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos sus elementos constitutivos.
- b) El delito continuado se comete cuando con unidad de propósito delictivo (el sujeto activo deberá, independientemente del resultado, querer la conducta a realizar —intención o dolo—); pluralidad de conductas (las acciones, independientemente de constituir un delito autónomo, deben tipificar un mismo delito), y unidad de sujeto pasivo (debe significar una unidad, representando la titularidad del interés jurídicamente protegido, que resulte lesionado por el delito), se viola el mismo precepto.
- c) El período consumativo de este delito es discontinuo, y comienza a partir de que se da la pluralidad de conductas. Ejemplo clásico de este delito es el del sujeto que pretende robarse un collar tomando cada una de las perlas en ocasiones distintas.
- d) El delito permanente o continuo se caracteriza por una consumación duradera, es decir, sin solución de continuidad, de modo que mientras dura, continúa consumándose hasta que cesa la conducta o desaparecen los elementos del tipo. Por ejemplo, el delito de privación ilegal de la libertad, previsto en el artículo 364, fracción I, del Código Federal; aquí, el ilícito se produce en el mismo instante en que el sujeto pasivo queda cautivo en el lugar de la detención y la consumación subsiste por todo el tiempo en que la detención se prolonga y cesa hasta que la víctima recupera su libertad.

Atento a las características de los delitos instantáneos, permanentes o continuos, y continuados, es dable concluir que el delito de desaparición forzada de personas que contempla el artículo II de la Convención impugnada, de acuerdo con el derecho positivo mexicano, es de naturaleza permanente o continuo, ya que si bien este delito se consuma cuando el sujeto activo priva de la libertad a una o más personas, con la autorización, apoyo o aquiescencia del Estado, seguida de la falta de

información sobre su paradero, dicha consumación sigue dándose y actualizándose hasta que aparecen los sujetos pasivos o se establece cuál fue su destino.

Por tanto, conforme a nuestro derecho penal “delito continuo” no es lo mismo que “delito continuado”, por lo que de acuerdo con los razonamientos expresados, cuando el artículo III de la Convención establece que el delito de desaparición forzada de personas será considerado como “continuado o permanente” mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima, debe entenderse que el “continuado” que la norma equipara con el “permanente” se identifica con el “continuo” de la fracción II del artículo 7º del Código Penal Federal.

Ahora bien, tomando en consideración que conforme al principio de irretroactividad de la ley que se ha explicado con anterioridad, las disposiciones contenidas en las leyes no se deben aplicar hacia el pasado, afectando hechos realizados o consumados antes de que aquellas entren en vigor, es inconcusos que tratándose de delitos de consumación instantánea la nueva ley no puede regir conductas o hechos de consumación anterior, pues resultaría retroactiva, lo cual se encuentra prohibido constitucionalmente. En cambio, sí debe aplicarse la nueva normatividad sin incurrir en el vicio apuntado, a aquellos hechos constitutivos de delito continuo o permanente cuando aunque hayan empezado a realizarse antes de que aquella entrara en vigor, se continúen cometiendo, esto es, se prolonguen después de su vigencia, en cuyo caso ésta resultará aplicable; tal es el caso del delito de desaparición forzada de personas que prevé la Convención mencionada, cuya naturaleza es permanente o continua, porque se consume momento a momento durante todo el tiempo que el sujeto pasivo se encuentre desaparecido.

Por tal razón, si en la declaración interpretativa en mención se establece que las disposiciones de la Convención se aplicarán a los hechos que constituyan el delito de desaparición forzada de personas, que se hubieran realizado con posterioridad a su entrada en vigor, es claro que con ello el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (a través del Senado de la República) quiso significar que no podrá aplicarse a aquellas conductas

constitutivas de ese ilícito cuya consumación hubiera cesado antes de que adquiriera obligatoriedad la nueva norma, circunstancia que no impide que se aplique a las conductas típicas de tal delito que habiéndose iniciado antes de su vigencia, se continúen consumando durante ella, pues al tener el delito de desaparición forzada de personas el carácter de permanente o continuo puede darse el caso de que las conductas comisivas del ilícito se sigan produciendo durante la vigencia de la Convención.

Dicho de otra manera, la referida “declaración” debe entenderse en el sentido de que la aplicación de la Convención sería retroactiva respecto de “desapariciones” cuya consumación ya cesó (cuando ya apareció el sujeto pasivo – vivo o muerto -) antes de su vigencia, lo que resulta congruente con el principio de irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna establecido en el artículo 14 constitucional y con la naturaleza del delito permanente o continuo, porque está impidiendo que se aplique a hechos pasados y no a aquellos que se cometen o se siguen cometiendo durante su vigencia.

Ya la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación llegó a la misma conclusión con similares consideraciones, en relación con el 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 del Cuarto Circuito, de la que derivó el criterio -que este Tribunal Pleno reitera -, contenido en la tesis cuyo rubro, texto y datos de identificación son del tenor siguiente:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIX, Marzo de 2004

Tesis: 1a. XIX/2004

Página: 307

“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. El Código Penal Federal es claro al fijar en su artículo 102 las reglas aplicables respecto al momento a partir del cual debe computarse el plazo de la prescripción, en atención a la categoría del delito y al establecer en la fracción IV del citado artículo que en los delitos permanentes tal cómputo iniciará desde la cesación de su consumación. Ahora bien, si se atiende, por un lado, a que conforme a la fracción II del artículo 7o. del ordenamiento legal mencionado, 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 de 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 aquélla el impedimento físico de su libertad de tránsito y hasta que el bien jurídico se le reintegre plenamente (hasta que recupere la posibilidad de libre desplazamiento) y, por ende, éste será el momento a partir del cual resultará precedente iniciar el cómputo del plazo para que opere la prescripción.”

Las consideraciones vertidas en la ejecutoria mencionada, en la parte que interesa a este estudio, son las siguientes:

“...para la resolución del presente asunto, es de relevancia precisar cuándo un delito es continuo o permanente, para posteriormente conocer el momento de cesación de la conducta típica, porque sólo en esa instancia habrá iniciado su curso la prescripción de la acción persecutoria.

La doctrina ha sostenido que los delitos permanentes son aquéllos en los que la consumación tiene una duración en el tiempo y, más precisamente, son aquellos delitos en los que el agente con la propia conducta da existencia a un estado

de antijuricidad, el que, por ulterior conducta del agente, se prolonga en el tiempo.

De ahí surgen los dos requisitos necesarios para la aparición del delito permanente a saber:

- a).- Duración en el tiempo de la consumación, y
- b).- Dependencia de tal consumación de la voluntad del autor de la conducta.

Lo anterior, no puede entenderse sin comprender la naturaleza misma del bien jurídico que resulta afectado por la conducta típica, ya que existen bienes que no resisten la aparición del fenómeno de la permanencia en la consumación.

Por ello, un bien jurídico como lo es la “libertad” jamás queda agotado, por lo que su naturaleza le permite resistir una consumación de la conducta típica prolongada en el tiempo y de ahí que delitos como la privación ilegal de la libertad sean característicamente delitos permanentes.

Consecuentemente, el delito permanente se da cuando su consumación por la naturaleza del bien jurídico ofendido, puede prolongarse en el tiempo.

Para el particular tema de la prescripción de la acción persecutoria de los delitos permanentes adquiere, especial importancia la prolongación en el tiempo del momento consumativo; atendiendo a que el artículo 102 del Código Penal Federal dice que el término inicia su curso a partir de la cesación de la conducta típica continua o permanente, resulta claro que el principio de la actividad antijurídica es irrelevante para efectos prescriptivos, ya que lo que constituye la base del inicio del curso de la prescripción, lo es la cesación de la comprensión antijurídica del bien jurídico afectado.

Del análisis de lo expuesto se puede concluir que el delito permanente se presenta cuando la violación del imperativo de la norma se prolonga sin solución o fórmula autónoma para concluir por sí solo su continuidad durante un determinado lapso, dado que se encuentra a merced de la conducta ininterrumpida del agente, durante cuyo lapso, sin llegar a destruirlo, se está lesionando ese bien jurídico en ella protegido, en el cual queda comprimido, restringiéndole su cabal desenvolvimiento en el marco garantizado legalmente, por los efectos de la acción ilícita del activo.

En todos los delitos está al arbitrio del agente prolongar su conducta. En la mayoría no es factible que el sujeto prolongue su actuar ya que sólo puede hacerlo en aquellas figuras típicas en las cuales la naturaleza o la modalidad del bien jurídico protegido revive a plenitud cuando cesa la conducta del agente, es decir, únicamente puede recaer sobre bienes que, aunque sea factible comprimirlos, al interrumpirse las acciones, revierten a su estado anterior.

Todos los delitos en los cuales se afecta la libertad constituyen delitos permanentes.

La naturaleza del delito permanente tiene trascendencia para los siguientes aspectos:

- a) Momento en el cual empieza a correr la prescripción.
- b) Actualidad del peligro en la legítima defensa.
- c) Intervención de terceras personas en el ilícito como partícipes de la fase omisiva.
- d) Lugar o lugares donde ha sido cometido, para establecer la competencia territorial.

Tocante a la prescripción en esta modalidad de los delitos, se debe recordar que las causas de extinción de la responsabilidad penal son aquellas específicas circunstancias que sobrevienen después de cometida la infracción y anulan la acción penal o la ejecución de la pena.

En estos casos, cesa el derecho del Estado a imponer la pena, hacerla efectiva o continuar exigiendo su cumplimiento, para el sujeto desaparece la obligación de sufrir la pena.

Entre las causas de extinción de la responsabilidad penal se encuentran: la muerte del reo, la amnistía, el indulto, el perdón del ofendido, la prescripción, etcétera.

La prescripción en el ámbito jurídico penal supone la extinción, por el transcurso del tiempo, del derecho del Estado a imponer una pena o hacer ejecutar la pena ya impuesta.

Ahora bien, respecto al momento a partir del cual se deberá computar el inicio del plazo de la prescripción, la legislación penal es muy clara y precisa y atendiendo a la categoría del delito (instantáneo, en grado de tentativa, continuado y permanente -fracciones I, II, III y IV respectivamente del artículo 102 del Código Penal.—) fija la regla aplicable.

Así en el delito instantáneo, la prescripción empieza a correr a partir del momento en que se consumó el delito.

En el caso del delito permanente, continuo, sucesivo o de duración, el plazo para computar la prescripción opera desde el momento en que cesa la consumación del mismo, como sucede en el caso del delito de privación ilegal de la libertad en su modalidad de plagio o secuestro, cuando al integrarse el tipo, primera fase (desarrollo de la acción), el bien jurídico queda comprimido, pues el pasivo se encuentra en la imposibilidad del libre desplazamiento y mientras tal situación no cese, se penetra en la segunda fase (actitud omisiva al no reintegrar el bien a su situación anterior), siendo bajo esta circunstancia cuando la conducta se prolonga y sería hasta colocarnos en el supuesto de una liberación del sujeto activo, cuando el bien jurídico se reintegra a su plenitud (posibilidad de libre desplazamiento del sujeto), e inicia el momento a partir del cual, conforme a dicha regla (artículo 102 fracción IV del Código Penal Federal) es procedente computar el plazo de la prescripción.

En conclusión, en el delito de privación ilegal de la libertad la prescripción del derecho de acción del Estado no puede iniciarse el día en que el agente del delito coarta la libertad del sujeto pasivo, sino que comenzará el día en que el delincuente le devuelva la libertad por tratarse de un delito permanente.”

En tal virtud, carece de razón el actor al entender la “declaración interpretativa” en el sentido de que en su virtud los delitos de desaparición forzada de personas que empezaron a cometerse antes de la Convención pero que se prolongan después de su vigencia (porque todavía no aparecen los sujetos pasivos ni vivos ni muertos) ya quedan impunes.

Atento a lo anterior, debe estimarse infundado el segundo concepto de invalidez y reconocer la validez de la declaración interpretativa de la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de mayo de dos mil dos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se sobresee en el presente juicio en relación con la reserva formulada por el Gobierno Mexicano al artículo IX de la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de mayo de dos mil dos.

TERCERO.- Se reconoce la validez de la declaración interpretativa de la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de mayo de dos mil dos.

CUARTO.- Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero, Silva Meza, y Presidente Azuela Güitrón. Ausente el señor Ministro Ortiz Mayagoitia por estar disfrutando de vacaciones. ...

...