

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
33/2002.
JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO
FEDERAL.**

**PONENTE: MINISTRO JUAN DÍAZ ROMERO.
SECRETARIA: MARTHA ELBA HURTADO FERRER.**

COTEJADO

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día veintinueve de junio del año dos mil cuatro.

Vo.Bo.:

**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 CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE DESAPARICION 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 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 DECLARACION 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 la personas de la 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 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). - - - **III. En México el primer caso documentado de desaparición forzada fue el de Epifanio Avilés Rojas, el 19 de mayo de 1969. Han sido reportados más de 700 casos de personas, cuyo paradero no ha sido esclarecido, según se desprende del “informe anual de actividades mayo 1997-mayo 1998”, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicado en 1998, página 751. - - -***

- Estas desapariciones han sido reclamadas por los familiares de las víctimas y por las organizaciones defensoras de derechos humanos a las autoridades competentes en turno sin que durante todos estos años se llevara a cabo el esclarecimiento de los hechos. - - -

La práctica de desapariciones y las condiciones de impunidad con que se han cometido en nuestro país, no han sido solamente expresadas y denunciadas por los familiares de la víctimas o de los organismos no gubernamentales de defensa de los derechos humanos. La propia Comisión Nacional de Derechos Humanos, organismo constitucional autónomo, cuya misión encomendada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la de conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder

Judicial de la Federación que violen estos derechos.”

El 27 de noviembre de 2001 dicha comisión emitió el “informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80”, dentro del cual se encuentran los siguientes resultados: - - - “...Se desprende que la comisión nacional partió de los hechos probados e íntimamente relacionados con el hecho principal que se pretendió probar. Así a partir de los hechos donde la comisión nacional probó fehacientemente la detención de las personas motivo de la investigación que ésta fue ilegal, dado lo inconstitucional e ilegal del actuar de los servidores públicos, que la realizaron, que tuvo certeza de que estuvieron a disposición de servidores públicos que excedieron sus funciones y carecían de facultades para hacer tal privación de libertad, y dado que en algunos casos la evidencia indica que las personas estuvieron en cárceles clandestinas concatenado con la circunstancia de que en muchos casos, posteriores a esa última noticia de haber estado a disposición legal de dichas autoridades ministeriales, puede presumirse su desaparición forzada, circunstancia que en todo caso corresponderá al Ministerio Público y en su caso a los Jueces determinar la responsabilidad penal que se desprenda de ello.” (cuarto párrafo, punto C, parte VI). - - - “... Se logró acreditar que la falta de atención a las denuncias de hechos o la irregularidad en la integración de las averiguaciones previas relacionadas

con las desapariciones forzadas a que se refiere este informe (...) contribuyeron a que quedaran impunes y propiciaran con ello un clima de inseguridad contrario a la obligación del Estado de proteger la integridad de los individuos que lo conforman...”.- - - “Al respecto, no pasa desapercibido para esta comisión nacional que en los escritos de queja que recibió se aprecia, entre otros hechos, lo relativo a las irregularidades en que incurrieron servidores públicos de la institución del Ministerio Público, constitucionalmente facultada para la investigación de los delitos, pues como se desprende de los mismos, no obstante que se presentó denuncia que cubría las formalidades legales, las averiguaciones previas que debieron iniciarse no tuvieron el desarrollo adecuado, en virtud de la inactividad en el curso de dichos procedimientos, sin que existiera explicación sobre tal omisión, no obstante que se trataba de delitos perseguibles de oficio y que incluso se agotó la vía de hacerlas públicas por los medios de comunicación.” - - - “Por otra parte, de las investigaciones realizadas por esta comisión nacional, entre las que se incluye la consulta de archivos públicos, tampoco se encontró procedimiento alguno orientado a determinar quién o quiénes fueron los responsables de las desapariciones forzadas referidas en el apartado V del presente informe especial, ni a deslindar las responsabilidades inherentes y, en su caso posibilitar la aplicación de las sanciones previstas en la legislación penal, pues no pasa desapercibido que el abuso de autoridad y la

privación ilegal de la libertad constituyen delitos de la mayor gravedad, cuya persecución no requiere más requisitos que la noticia del delito, la cual se presentó en su momento en los casos aludidos, tal y como se desprende de los documentos elaborados por los familiares de los agraviados, y que fueron constantemente reproducidos en notas periodísticas publicadas en la década de los 70 y principios de los 80, así como de las declaraciones públicas realizadas por diversos testigos”. - - -“ Con las omisiones en que incurrieron los servidores públicos encargados de la investigación de los delitos se transgredió el verdadero sentido de la facultad que le señala la Constitución a la institución del Ministerio Público, por lo que se conculcaron en perjuicio de los agraviados y familiares de los desaparecidos el principio de legalidad y el derecho a la debida procuración de justicia, lo cual trae como consecuencia que tales irregularidades deban subsanarse, para que de esta manera se restituyan dentro del orden jurídico mexicano, los derechos fundamentales que les fueron vulnerados” . - - -

“Existen elementos de convicción para dar por acreditado que la desaparición forzada de las personas mencionadas en el apartado V del presente informe especial fue consumada por quienes abusaron del poder público. La circunstancia de que el aparato del Estado sirvió para crear un clima en que la desaparición forzada se cometió impunemente, y que con posterioridad a la desaparición se haya abstenido

de actuar, se comprobó con la suerte de las denuncias que en su momento fueron presentadas e incluso se hicieron públicas y que terminaron en archivos...”. - - -

“En virtud de que los hechos contenidos en los expedientes que sustanció esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relativos a la desaparición forzada de personas en la década de los años 70 y principios de los 80 del siglo XX, se comprobó que fueron conculcados los derechos a la libertad personal y a la adecuada defensa, previstos en los artículos 1º, 11, 14, 16, 20 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual se tradujo en una transgresión a los derechos de igualdad ante la ley, de circulación y residencia, a la libertad, a la seguridad jurídica, de justicia, de protección contra la detención arbitraria, de proceso regular, (sic) así como a la integridad de las persona protegidas por los artículos 1, 5, 7, 8.1, 11.1 y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2.1, 3, 5, 7, 9, 11.1 y 13.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; I, II, VIII, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 9.1 y 12.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. - - -

“De conformidad con el principio de derecho internacional, de identidad o continuidad del Estado, la responsabilidad subsiste con independencia de los cambios de gobierno en el transcurso del tiempo y, concretamente, entre el momento en que se comete el hecho ilícito generador de la responsabilidad y aquél en

*que ella es declarada. Lo anterior es válido también en el campo de los derechos humanos, aunque, desde un punto de vista ético y político, la actitud del nuevo gobierno fuera mucho más respetuosa de esos derechos que la de los gobiernos de la época cuando se produjeron las violaciones objeto del reciente informe especial". - -- "Tales conductas se desarrollaron en un ámbito en el que el marco legal no surtió los efectos esperados para regular y limitar la actuación de los servidores públicos responsables de las conductas violatorias, cobijadas o soslayadas por la inacción de agentes del Estado encargados de la investigación y prosecución de los delitos y sin la vigilancia adecuada de las instancias correspondientes. No existe razón de seguridad nacional que en un Estado democrático de derecho resulte válida para justificar la desaparición forzada de personas, como tampoco existe la posibilidad de que el interés del Estado pueda situarse por encima del principio de legalidad". - - - **IV. En el informe sobre la situación de los derechos humanos en México, presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la asamblea general de la organización de Estados Americanos el 24 de septiembre de 1998 (OEA/Ser. L/V/II.100), la comisión analiza las desapariciones forzadas ocurridas en el país como un tema preocupante y relevante (capítulo III del referido informe, párrafos del 145 al 211). - - - En dicho informe, la comisión***

interamericana estableció las siguientes recomendaciones al Estado Mexicano: - - - "...204. Que adopte las medidas necesarias para reformar la legislación penal mexicana, a los fines de que se consagre dentro de ella el delito de desaparición forzada. - - - 205. Que realice investigaciones serias, rápidas e imparciales en todos los casos de desapariciones que queden pendientes por resolver, y sancione a los responsables. - - - 206. Que actúe de una manera seria, rápida y eficiente, para asegurar que las denuncias sobre violaciones del derecho a la vida por parte de miembros de la policía o de las fuerzas armadas mexicanas, sean investigados de manera inmediata y en forma exhaustiva, y en consecuencia sean debidamente sancionados sus responsables. - - - 207. Que adopte las medidas necesarias para garantizar la suspensión preventiva de sus agentes de seguridad mientras se resuelve definitivamente la denuncia de aquéllos que se encuentren bajo investigación por presuntas violaciones al derecho a la vida. - - - 208. Que desarrolle estrategias integrales a los fines de combatir efectivamente la proliferación de "guardias blancas" organizados por propietarios de tierras, desarticular a dichas bandas, desarmar a sus miembros, investigar los hechos violatorios, y sancionar a quienes resulten responsables de los mismos". - - - **V. La organización no gubernamental "Human Rights Watch" publicó en enero de 1999 un informe sobre la situación de los derechos humanos en México.**

La referida publicación lleva por título “Abuso y Desamparo: Tortura, Desaparición Forzada y Ejecución Extrajudicial en México”. Es relevante para el caso que nos ocupa, transcribir algunas partes del resumen y las recomendaciones emitidas por esta organización no gubernamental. - - - Dicha organización no gubernamental de gran relevancia internacional apunta que: - - - “La tortura, las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales siguen siendo generalizadas en México, a pesar de las numerosas reformas legales e instituciones aducidas por los sucesivos gobiernos mexicanos como prueba de su compromiso con la protección de los derechos humanos. De hecho, se han producido reformas, pero éstas no han logrado disminuir, mucho menos resolver, estos problemas graves y aparentemente crónicos. Esto se debe en parte a que las autoridades no se han mostrado dispuestas a garantizar la aplicación enérgica de las leyes vigentes relacionadas con los derechos humanos; las autoridades tienen tendencia a cerrar filas y desmentir incluso la existencia de abusos bien documentados, en lugar de insistir en que se imparta justicia a los responsables.” - - - Sin embargo, el problema va mucho más allá de la tolerancia oficial de los abusos y la impunidad. Las violaciones de los derechos humanos se derivan también de la protección ineficaz de las garantías individuales dentro del sistema de procuración e impartición de

justicia, y del tratamiento poco estricto de estos abusos...el gobierno mexicano ha optado por tratar los problemas de derechos humanos como un asunto que debe ser manejado políticamente; combatido invocando estadísticas superficiales o enfrentando con reformas o iniciativas insuficientes. En este informe, basado en una investigación realizada durante más de dos años, se documentan casos de tortura, desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales en cinco Estados mexicanos. Se examinan los abusos violentos cometidos por policías o soldados y las acciones que después tomaron las autoridades políticas, los agentes del Ministerio Público y los Jueces. - - - ... El gobierno mexicano no ha estructurado el sistema de procuración e impartición de justicia para que la finalidad de la investigación de delitos y de la sanción a delincuentes esté en consonancia con los objetivos de la protección de los derechos humanos y la promoción del estado de derecho independientemente de que la víctima sea un sospechoso de robo, un narcotraficante acusado o un presunto guerrillero de izquierda. (a fojas de la 1 a la 27 del Informe publicado por Human Rights Watch en enero de 1999 denominado "Abuso y Desamparo: Tortura, Desaparición Forzada y Ejecución Extrajudicial en México"). - - - VI. Amnistía internacional, organización no gubernamental de

reconocimiento internacional, ha documentado y publicado en sus informes anuales los casos de desaparición forzada cometidos en México, de los años 1977 al 2000. Esto muestra la trascendencia y preocupación internacional que ha tenido la práctica de desapariciones forzadas en nuestro país. - - - VII. Atendiendo a las inquietudes y recomendaciones de los distintos actores nacionales e internacionales sobre el tema, el 10 de diciembre de 2001, el Senado de la República finalmente tomó la determinación de aprobar 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, con la reserva al artículo IX para lo cual remitió al Ejecutivo Federal el Decreto correspondiente para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, mismo que fue publicado en dicho órgano de difusión el 18 de enero de 2002. En dicho Decreto no se contenía ninguna declaración interpretativa a la convención. Posteriormente, el día 27 de febrero de 2002, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación una Fe de erratas en la que aparece tanto la reserva formulada como la declaración interpretativa de la convención, que ya ha sido transcrita con anterioridad en este escrito. Fue en ese momento, cuando entró plenamente en vigor de manera integral y se conoció de manera

completa el contenido de la norma que se impugna.

- - - El Decreto impugnado, en la parte conducente, relativa a la reserva del artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y en la declaración interpretativa a la misma que en él se contienen, es violatorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que al efecto se hacen valer los siguientes: - - - IX. Por tanto, el día 1 de abril de 2002, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 31, fracción III del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, declaré la procedencia de la demanda de controversia constitucional a fin de que se declare la invalidez 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2002, y de la FE DE ERRATAS A DICHO DECRETO, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 2002, EN LA PARTE CONDUCTENTE QUE APRUEBA LA RESERVA AL ARTICULO IX DE LA CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE DESAPARICION FORZADA DE PERSONAS, ADOPTADA EN LA CIUDAD DE BELÉM, BRASIL Y LA DECLARACION INTERPRETATIVA A DICHA CONVENCION,

aprobada por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, y refrendada por el Secretario de Gobernación de la administración pública federal”.

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 estuviese 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 interpreta 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 formulada 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, Zaffaronni 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 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, trátese 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 Guadarrama (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 aquélla, 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 directa 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 formarla, 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 adquieren 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 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 7º 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 desapariciones 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 configura 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 establezca 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, acarreado 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 represento. - - - 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 procedente 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.

QUINTO. Por acuerdo de veintidós de abril de dos mil dos, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, la cual por razón de turno correspondió conocer al Ministro Juan Díaz Romero, como instructor del procedimiento.

Por auto de la misma fecha, el Ministro Instructor tuvo por admitida la demanda de controversia constitucional; ordenó emplazar a las autoridades demandadas para la formulación de su respectiva contestación; y, dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

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

1. Es improcedente la controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I,

constitucional, ya que los tratados internacionales no puede ser impugnados a través de esa vía, toda vez que es emitido por el Estado Mexicano en su conjunto, que no está contemplado como sujeto pasivo en el artículo 105 constitucional, cuya fracción I no contempla la hipótesis de controversia entre el Distrito Federal y el Estado Mexicano, sin que la referencia que hace el precepto a la Federación pudiera entenderse como Estado Mexicano, porque ello llevaría a establecer que las demás autoridades mencionadas en el precepto no forman parte del Estado Mexicano; tanto es así que el propio texto constitucional se refiere a los tratados internacionales **“celebrados por el Estado Mexicano”**. Además, el Estado mexicano no puede invadir la esfera de una de las entidades federativas u órganos de poder que lo componen.

2. El tratado internacional, en su carácter de Norma Suprema en términos del artículo 133 constitucional no es susceptible de invadir o afectar esferas de competencia de autoridades federales o locales.
3. La vía idónea para impugnar los tratados internacionales es la acción de inconstitucionalidad, en términos de la fracción II incisos b) y c) del artículo 105 constitucional, ejercida por el equivalente al treinta y tres por

ciento de los integrantes del Senado, el que representa los intereses de las entidades federativas en el ejercicio de actos soberanos por parte del Estado mexicano, o por el Procurador, en su carácter de representante de los intereses de la Nación.

4. La controversia constitucional se interpuso de manera extemporánea, ya que ello se hizo antes de que concluyera el proceso de creación del tratado impugnado, pues en la fecha de su presentación no se había realizado la publicación de la Convención en el Diario Oficial y, por tanto, no era obligatoria en México de acuerdo con lo dispuesto en la Ley sobre la Celebración de Tratados; la publicación que se hizo en el Diario Oficial el 18 de enero de 2002 y su fe de erratas del veintisiete de febrero de dos mil dos, se refieren al decreto de aprobación del Senado, no a la promulgación y publicación del tratado internacional. Esta consideración encuentra su apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Pleno intitulada “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL**”, aplicable por analogía.

5. La publicación de la aprobación del Senado no era impugnabile porque faltaba la ratificación, así como la promulgación y publicación del tratado internacional, que es hasta ese momento cuando adquiere definitividad y fuerza obligatorio en el territorio mexicano; ello es así, porque después de la publicación de la aprobación del Senado se pudo haber optado por no ratificarlo o la Organización de Estados Americanos podía haber aceptado o no la reserva y la declaración interpretativa, lo que podía llevar a la inexistencia de la norma o a tener un contenido distinto.

6. En tal virtud, si la demanda se interpuso antes de que se publicara la Convención, ya que lo primero aconteció el quince de abril de dos mil dos, mientras que lo segundo ocurrió el seis de mayo del mismo año, es evidente que se está ante un supuesto de improcedencia en términos del artículo 19, fracción VII, en relación con el 21, fracción II, ambos de la ley de la materia, debiendo sobreseerse por ese motivo con fundamento en lo dispuesto por el artículo 20, fracción II, de dicho ordenamiento legal.

7. Asimismo, debe sobreseerse con fundamento en el artículo 20, fracción III, de la mencionada ley reglamentaria, en virtud de que al momento en que

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2002

se interpuso la controversia constitucional no existía la norma impugnada.

8. En el supuesto de que se considerara que se puede contabilizar el plazo para la interposición del juicio constitucional a partir de la publicación de la aprobación del Senado del tratado internacional, también sería improcedente la impugnación de la reserva al artículo IX de la Convención, ya que el texto de ésta fue publicado el dieciocho de enero de dos mil dos, por lo que el plazo para impugnarla venció el cuatro de marzo último, sin que pueda computarse el plazo legal mencionado a partir de la fecha en que se publicó la fe de erratas (veintisiete de febrero de dos mil dos) ya que ésta lo único que hizo fue agregar la declaración interpretativa. Criterio similar sostuvo esta Suprema Corte de Justicia en la controversia constitucional 56/96, en la que se dijo que para iniciar el cómputo a que se refiere el artículo 21, fracción II, del referido ordenamiento legal, debe tomarse en cuenta el día en que se dio a conocer al público la norma impugnada y, por tanto, en el que la actora pudo tener conocimiento de la norma que invade su esfera jurídica.
9. Es constitucional la reserva al artículo IX de la Convención impugnada porque:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2002

- 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 juzgar 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 cometidos 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”***.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2002

- 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 militares 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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2002

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.

SÉPTIMO. Al contestar la demanda el Secretario de Gobernación manifestó, en síntesis, lo siguiente:

1. La presente controversia constitucional es improcedente de conformidad con lo establecido en el artículo 19, fracción VII, en relación con el 21, fracción II, ambos de las Fracciones I y II de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se presentó antes de que concluyera el proceso de formación del tratado, ya que en ese entonces se encontraba en la etapa de aprobación, y por tanto todavía faltaba su ratificación y promulgación, por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal, por lo que la presentación de la demanda respectiva fue extemporánea.

2. Aun en el supuesto de que fuera procedente la controversia constitucional a partir de la publicación del decreto aprobatorio, de todas maneras resultaría extemporánea la presentación de la demanda respectiva, porque dicha publicación se hizo el dieciocho de enero de dos mil dos, por lo que al haberse presentado la demanda ante este Alto Tribunal hasta el día quince de abril de dos mil dos, es inconcuso que transcurrió en exceso el plazo legal que para tal efecto señala el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que dicho término venció el cuatro de marzo del año en curso, sin que sea obstáculo para estimarlo así que el veintisiete de febrero del mismo año se haya publicado la fe de erratas al Decreto impugnado, porque ésta no constituye una norma general, en tanto que no implica el ejercicio de una facultad legislativa, sino el cumplimiento de una obligación de subsanar un error, por omisión, cometido al efectuarse la publicación correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.

3. No es cierto el acto que se le atribuyó consistente en la Fe de erratas al 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 mil novecientos

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2002

noventa y cuatro, por lo que debe sobreseerse con fundamento en la fracción III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de la materia.

4. Es cierto el acto consistente en el refrendo del Decreto por el que se aprobó la convención mencionada.
5. Son infundados los conceptos de invalidez en los que se plantea la inconstitucionalidad de la reserva al artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, porque:
 - La reserva es congruente con la Convención Interamericana impugnada, porque no establece una jurisdicción especial, sino más bien se trata de una de carácter especializado en todo aquello vinculado con los militares, lo que justifica que prevea el fuero de guerra en los términos apuntados, incluyendo todos los delitos que los militares puedan cometer estando en servicio.
 - Coincide con el texto del artículo 13 constitucional, en cuanto que, por una parte, ambos establecen el fuero de guerra; por otra, si bien la reserva no utiliza el concepto de delitos “contra la disciplina militar”, no significa que viole la Constitución Federal, porque los delitos cometidos por militares en servicio,

necesariamente implican delitos contra la disciplina militar.

- El verdadero espíritu de la reserva no es especificar cuáles son los delitos que deben ventilarse ante tribunales civiles o militares, sino que en México debe observarse la Constitución y, por ende, no es posible aceptar que el delito de desaparición forzada de personas sea atendido únicamente por tribunales civiles, ya que la Constitución dispone que los militares, en la comisión de ilícitos, serán sometidos a tribunales militares; que los tribunales militares sean especiales, ya que según la Carta Magna son especializados, y que la desaparición forzada de personas no pueda ser considerada como un delito cometido en servicio militar, ya que los militares pueden cometer esos delitos y deben ser juzgados por los tribunales especializados.
- Si el Gobierno Mexicano no hubiera emitido la reserva mencionada, los tribunales militares no podrían juzgar los delitos cometidos por los militares en contra de la disciplina militar, por considerarse a aquellos como tribunales especiales por la propia Convención, independientemente de que esté en servicio o se trate con actos relacionados con el servicio.
- Es infundado que los delitos en contra de la disciplina militar deban cometerse en contra de militares; y si

bien es cierto que el artículo 13 constitucional no especifica al sujeto pasivo del delito, es de entenderse que la verdadera intención del Constituyente es que los militares, en la comisión de un ilícito, sean juzgados y penalizados por tribunales del orden militar.

6. Son infundados los conceptos de invalidez en los que se alega la inconstitucionalidad de la declaración interpretativa, porque:
 - Es inexacto que contravenga el artículo III de la Convención Interamericana, pues dicha controversia forma parte de la Convención para efectos en el país que la formule, por lo que por su propia naturaleza no puede contrariarla.
 - Aun en el supuesto de que pudiera contrariar alguna legislación secundaria no vulneraría los artículos 17 y 21 constitucionales.
 - No se viola el principio de irretroactividad de la ley, porque la declaración interpretativa no impide que se juzguen delitos que se continúen cometiendo después de la entrada en vigor de la Convención Interamericana, sino que excluye a los que hayan sido ordenados, ejecutados y cometidos antes de la entrada en vigor.

OCTAVO. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, contestó la demanda manifestando en síntesis lo siguiente:

- Debe sobreseerse en la presente controversia constitucional, al actualizarse la causa de improcedencia contenida en los artículos 19, fracción VIII, en relación con el 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en virtud de que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal carece de legitimación procesal para promover dicho juicio en representación del Distrito Federal, al no satisfacer los presupuestos procesales exigidos por el artículo 31, fracción III, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, consistente en la declaratoria previa debidamente fundada y motivada.
- Debe sobreseerse en la controversia constitucional al actualizarse la causa de improcedencia contenida en los artículos 19, fracción VIII, en relación con el artículo 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en la demanda se controvierte la reserva que se realizó al artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la declaración interpretativa, sin que en forma alguna se cuestionen las facultades de los órganos que suscribieron y aprobaron dicha convención, sin que se manifieste de qué manera los

actos cuya invalidez se demanda afecta en el ámbito jurídico de atribuciones al Jefe de Gobierno del Distrito Federal o qué derecho fundamental vulnera de las personas humanas sujetas a su imperio. (566).

- Es infundado el primer concepto de invalidez, porque, contrariamente a lo que aduce la parte actora, el propósito del Constituyente al prever los tribunales militares en el artículo 13 de la Constitución Federal fue limitar lo militar a sus estrictos términos, que los militares sean juzgados por un tribunal que conoce las leyes de los militares, y no constituir un beneficio a favor de los miembros del ejército; que la reserva impugnada es constitucional, en virtud de haberse realizado en apego a lo establecido en el artículo 13 de la Carta Magna, así como a los relativos del Código de Justicia Militar y en franco respeto del ámbito jurídico de atribuciones que la ley le otorga al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Es infundado también, el segundo concepto de invalidez, porque el Jefe de Gobierno confunde el principio de irretroactividad de las leyes con el significado jurídico de los delitos continuos o permanentes.

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 Estados 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 TERCERO. Por acuerdo de veinticuatro de junio de dos mil dos, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió la ampliación de la demanda, ordenando emplazar al Presidente de la República y al Secretario de Relaciones Exteriores, señalados con el carácter de demandados, para que formularan su respectiva contestación.

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

1. Si bien en la fracción I del artículo 105 constitucional se dispone que por medio de la controversia constitucional pueden impugnarse normas

generales, tal hipótesis de procedencia está limitada a aquellas disposiciones que surgen de un nivel de gobierno que goza de legitimación pasiva en la causa –la Federación, las entidades federativas e incluso los municipios-, por ser quienes efectivamente emiten las disposiciones que se estiman inconstitucionales en este tipo de procedimientos; sin embargo, en el presente caso, la norma general impugnada no fue emitida por la Federación sino por el Estado Mexicano en su conjunto, con fundamento en el régimen establecido por la Constitución Federal en sus artículos 76, fracción I, 89, fracción X y 133, que autorizan al Presidente de la República a celebrar tratados internacionales y a la Cámara de Senadores a aprobarlos, para su posterior publicación y entrada en vigor en el territorio natural; la entidad política Estado Mexicano no goza de legitimación pasiva en la causa, y el hecho de que sean federales las autoridades que intervienen en el proceso de celebración de los tratados internacionales, no significa que haya sido la Federación la que emitió la norma general que pretende impugnarse mediante la controversia constitucional; si bien los términos Estado Mexicano y Federación, aun cuando comúnmente suelen usarse como sinónimos, en la especie no lo son, ya que el Estado Mexicano comprende tanto a la Federación como a las entidades federativas.

2. El Presidente de la República celebra los tratados como Jefe de Estado y no como Jefe de uno de los poderes; por su parte, el Senado en ese caso actúa como representante de las entidades federadas, quienes por su conducto dan su consentimiento para comprometerse ante el exterior como partes integrantes del Estado mexicano.

3. Precisamente por la representación que tiene el Senado de las entidades federadas, por las que goza de la facultad de examinar la constitucionalidad de los tratados internacionales que pretendan aprobarse, a fin de que finalmente se publiquen y cobren vigencia en el orden jurídico interno, lo que pone de manifiesto que dichos instrumentos internacionales son objeto de un control constitucional político de naturaleza preventiva a cargo del Senado que garantiza su adecuación a la Carta Fundamental durante su vigencia, sin que ello signifique que los tratados internacionales no puedan ser objeto de control constitucional después de su publicación, pues la fracción II del artículo 105 constitucional otorga a la minoría parlamentaria senatorial, la facultad de ocurrir a la acción de inconstitucionalidad, pero dicha facultad corresponde a las entidades federadas representadas en la Cámara de Senadores y jamás a una sola de ellas.

4. De considerarse procedente la controversia constitucional planteada por la actora implicaría desconocer el sentido de la fracción II, inciso b) del artículo 105 constitucional, que reserva la acción de nulidad constitucional a las entidades federativas, por conducto de sus representantes en el Senado, para inconformarse ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación por la inconstitucionalidad de un instrumento internacional.
5. En tal virtud, al no estar contenido el Estado mexicano dentro de la relación de sujetos en contra de los cuales puede promoverse la controversia constitucional, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, en relación con la fracción I del 105 de la Constitución Federal, por lo que procede sobreseer en el presente juicio con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la Ley de la materia.
6. Por otra parte, la controversia constitucional se promovió de manera extemporánea, porque cuando se impugnó el tratado en cuestión no había concluido el proceso de integración de la norma impugnada, ya que no se había promulgado y publicado; ello se estima así, porque conforme a lo dispuesto en el artículo 21, fracción II, de la Ley

Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, las normas generales sólo pueden ser impugnadas a partir de su publicación y al momento en que el Decreto aprobatorio de la Convención fue publicado, aun no culminaba el proceso de integración del tratado a nuestro régimen interno; por tanto, resulta aplicable al caso la tesis de jurisprudencia P./J. 130/2001 del Tribunal Pleno que se intitula: **“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”.**, sin que sea óbice para estimarlo así que el actor, mediante la ampliación de la demanda, impugnara el Decreto promulgatorio de la Convención, publicado en el Diario Oficial de la Federación, en la parte que establece reserva expresa al artículo IX, así como la declaración interpretativa, por considerar a ese decreto como un hecho superveniente.

7. No puede considerarse como superveniente un acto que forma parte de todo un proceso, que es unitario de principio a fin y que tiene por objeto la creación de una norma vigente; en el proceso legislativo los actos que lo conforman constituyen una unidad, y no

son susceptibles de alterarse unos a otros, sino que son complementarios y solo en su conjunto cambian el estado jurídico de una situación anterior, argumentación que encuentra su apoyo en la tesis de jurisprudencia P./J. 129/2001 del Tribunal Pleno de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL”**.

8. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal sí está legitimado para representar al órgano ejecutivo local en el presente juicio, en términos de lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional.
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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2002

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 continuado 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 penadas, 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 SEXTO. En contra del auto de presidencia de veinticuatro de junio de dos mil dos que admitió a trámite la ampliación de la demanda, el Poder Ejecutivo Federal interpuso recurso de reclamación que dio lugar a la formación del toca 221/2002-PL, el que fue declarado infundado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de diecinueve de noviembre del mismo año.

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.

C O N S I D E R A N D O

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:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2002

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:

CONTROVERSA CONSTITUCIONAL 33/2002

El cuatro de mayo de dos mil uno, el Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos, debidamente autorizado para tal efecto, firmó ad referendum 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".

DECLARACION 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 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 GOMEZ ROBLEDO, CONSULTOR JURIDICO DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES,

CERTIFICA:

Que en los archivos de esta Secretaría obra copia certificada 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, cuyo texto en español es el siguiente:

CONVENCION INTERAMERICANA SOBRE DESAPARICION FORZADA DE PERSONAS

LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS,

PREOCUPADOS por el hecho de que subsiste la desaparición forzada de personas;

REAFIRMANDO que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Hemisferio, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre;

CONSIDERANDO que la desaparición forzada de personas constituye una afrenta a la conciencia del Hemisferio y una grave ofensa de naturaleza odiosa a la dignidad intrínseca de la persona humana, en contradicción con los principios y propósitos consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos;

CONSIDERANDO que la desaparición forzada de personas viola múltiples derechos esenciales de la persona humana de carácter inderogable, tal como están consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de Derechos Humanos;

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2002

RECORDANDO que la protección internacional de los derechos humanos es de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno y tiene como fundamento los atributos de la persona humana;

REAFIRMANDO que la práctica sistemática de la desaparición forzada de personas constituye un crimen de lesa humanidad;

ESPERANDO que esta Convención contribuya 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 el estado de derecho,

RESUELVEN adoptar la siguiente Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas:

ARTICULO I

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a:

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

ARTICULO II

Para los efectos de la presente Convención, se considera 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, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.

ARTICULO III

Los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas que fuere 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.

Los Estados Partes podrán establecer circunstancias atenuantes para los que hubieren participado en actos que constituyan una desaparición forzada cuando contribuyan a la aparición con vida de la víctima o suministren informaciones que permitan esclarecer la desaparición forzada de una persona.

ARTICULO IV

Los hechos constitutivos de la desaparición forzada de personas serán considerados delitos en cualquier Estado Parte. En consecuencia, cada Estado Parte adoptará las medidas para establecer su jurisdicción sobre la causa en los siguientes casos:

- a. Cuando la desaparición forzada de personas o cualesquiera de sus hechos constitutivos hayan sido cometidos en el ámbito de su jurisdicción;
- b. Cuando el imputado sea nacional de ese Estado;
- c. Cuando la víctima sea nacional de ese Estado y éste lo considere apropiado.

Todo Estado Parte tomará, además, las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre el delito descrito en la presente Convención cuando el presunto delincuente se encuentre dentro de su territorio y no proceda a extraditarlo.

Esta Convención no faculta a un Estado Parte para emprender en el territorio de otro Estado Parte el ejercicio de la jurisdicción ni el desempeño de las funciones reservadas exclusivamente a las autoridades de la otra Parte por su legislación interna.

ARTICULO V

La desaparición forzada de personas no será considerada delito político para los efectos de extradición.

La desaparición forzada se considerará incluida entre los delitos que dan lugar a extradición en todo tratado de extradición celebrado entre Estados Partes.

Los Estados Partes se comprometen a incluir el delito de desaparición forzada como susceptible de extradición en todo tratado de extradición que celebren entre sí en el futuro.

Todo Estado Parte que subordine la extradición a la existencia de un tratado y reciba de otro Estado Parte el que no tiene tratado una solicitud de extradición podrá considerar la presente Convención como la base jurídica necesaria para la extradición referente al delito de desaparición forzada.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2002

Los Estados Partes que no subordinen la extradición a la existencia de un tratado reconocerán dicho delito como susceptible de extradición, con sujeción a las condiciones exigidas por el derecho del Estado requerido.

La extradición estará sujeta a las disposiciones previstas en la constitución y demás leyes del Estado requerido.

ARTICULO VI

Cuando un Estado Parte no conceda la extradición, someterá el caso a sus autoridades competentes como si el delito se hubiere cometido en el ámbito de su jurisdicción, para efectos de investigación y, cuando corresponda, de proceso penal, de conformidad con su legislación nacional. La decisión que adopten dichas autoridades será comunicada al Estado que haya solicitado la extradición.

ARTICULO VII

La acción penal derivada de la desaparición forzada de personas y la pena que se imponga judicialmente al responsable de la misma no estarán sujetas a prescripción.

Sin embargo, cuando existiera una norma de carácter fundamental que impidiera la aplicación de lo estipulado en el párrafo anterior, el período de prescripción deberá ser igual al del delito más grave en la legislación interna del respectivo Estado Parte.

ARTICULO VIII

No se admitirá la eximente de la obediencia debida a órdenes o instrucciones superiores que dispongan, autoricen o alienten la desaparición forzada. Toda persona que reciba tales órdenes tienen el derecho y el deber de no obedecerlas.

Los Estados Partes velarán asimismo por que, en la formación del personal o de los funcionarios públicos encargados de la aplicación de la ley, se imparta la educación necesaria sobre el delito de desaparición forzada de personas.

ARTICULO 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.

ARTICULO X

En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales, tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la desaparición forzada de personas. En tales casos, el derecho a procedimientos o recursos judiciales rápidos eficaces se conservará como medio para determinar el paradero de las personas privadas de libertad o su estado de salud o para individualizar a la autoridad que ordenó la privación de libertad o la hizo efectiva.

En la tramitación de dichos procedimientos o recursos y conforme al derecho interno respectivo, las autoridades judiciales competentes tendrán libre e inmediato acceso a todo centro de detención y a cada una de sus dependencias, así como a todo lugar donde haya motivos para creer que se puede encontrar a la persona desaparecida, incluso lugares sujetos a la jurisdicción militar.

ARTICULO XI

Toda persona privada de libertad debe ser mantenida en lugares de detención oficialmente reconocidos y presentada sin demora, conforme a la legislación interna respectiva, a la autoridad judicial competente.

Los Estados Partes establecerán y mantendrán registros oficiales actualizados sobre sus detenidos y, conforme a su legislación interna, los pondrán a disposición de los familiares, jueces, abogados, cualquier persona con interés legítimo y otras autoridades.

ARTICULO XII

Los Estados Partes se prestarán recíproca cooperación en la búsqueda, identificación, localización y restitución de menores que hubieren sido trasladados a otro Estado o retenidos en éste, como consecuencia de la desaparición forzada de sus padres, tutores o guardadores.

ARTICULO XIII

Para los efectos de la presente Convención, el trámite de las peticiones o comunicaciones presentadas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en que se alegue la desaparición forzada de personas estará sujeto a los procedimientos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en los Estatutos y Reglamentos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluso las normas relativas a medidas cautelares.

ARTICULO XIV

CONTROVERSA CONSTITUCIONAL 33/2002

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reciba una petición o comunicación sobre una supuesta desaparición forzada se dirigirá, por medio de su Secretaría Ejecutiva, en forma urgente y confidencial, al correspondiente gobierno solicitándole que proporcione a la brevedad posible la información sobre el paradero de la persona presuntamente desaparecida y demás información que estime pertinente, sin que esta solicitud prejuzgue la admisibilidad de la petición.

ARTICULO XV

Nada de lo estipulado en la presente Convención se interpretará en sentido restrictivo de otros tratados bilaterales o multilaterales u otros acuerdos suscritos entre las Partes.

Esta Convención no se aplicará a conflictos armados internacionales regidos por los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo relativo a la protección de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas, y a prisioneros y civiles en tiempo de guerra.

ARTICULO XVI

La presente Convención está abierta a la firma de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos.

ARTICULO XVII

La presente Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

ARTICULO XVIII

La presente Convención quedará abierta a la adhesión de cualquier otro Estado. Los instrumentos de adhesión se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

ARTICULO XIX

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

ARTICULO XX

La presente Convención entrará en vigor para los Estados ratificantes el trigésimo día a partir de la fecha en que se haya depositado el segundo instrumento de ratificación.

Para cada Estado que ratifique la Convención o adhiera a ella después de haber sido depositado el segundo instrumento de ratificación, la Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o adhesión.

ARTICULO XXI

La presente Convención regirá indefinidamente, pero cualquiera de los Estados Partes podrá denunciarla. El instrumento de denuncia será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Transcurrido un año contado a partir de la fecha de depósito del instrumento de denuncia la Convención cesará en sus efectos para el Estado denunciante y permanecerá en vigor para los demás Estados Partes.

ARTICULO XXII

El instrumento original de la presente Convención, cuyos textos en español, francés, inglés y portugués son igualmente auténticos, será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la cual enviará copia auténtica de su texto, para su registro y publicación, a la Secretaría de las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas. La Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos notificará a los Estados miembros de dicha Organización y a los Estados que se hayan adherido a la Convención, las firmas, los depósitos de instrumentos de ratificación, adhesión y denuncia, así como las reservas que hubiese.

EN FE DE LO CUAL, los plenipotenciarios infrascritos, debidamente autorizados por sus respectivos gobiernos, firman el presente Convenio, que se llamará "Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas".

HECHA EN LA CIUDAD DE BELEN, BRASIL, el nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro.

La presente es copia fiel y completa en español 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.

Extiendo la presente, en nueve páginas útiles, en la Ciudad de México, Distrito Federal, el quince de abril de dos mil dos, a fin de incorporarla al Decreto de Promulgación respectivo.- Conste.- Rúbrica."

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.

Los principios que regían al Derecho Internacional hasta antes de que se intentara su formalización jurídica eran de carácter consuetudinario, pero fue trascendente en esta materia que el día veintitrés de mayo de mil novecientos sesenta y nueve se adoptó la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de la cual nuestro país es parte.

Es importante traer a colación dicha Convención, porque al ser el Estado Mexicano parte de ella, se encuentra vinculado a su cumplimiento y en ella se vierten conceptos fundamentales que deben tomarse en cuenta para este estudio constitucional.

En el artículo 2, punto 1, inciso a), de la Convención de Viena se define al tratado como un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, sea que dicho acuerdo conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, cualquiera que sea su denominación particular.

El referido precepto establece:

“ARTÍCULO 2.

Términos empleados

1. Para los efectos de la presente Convención: se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

Por su parte, la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día dos de enero de mil novecientos noventa y dos, en su artículo 2º, fracción I, primer párrafo, define al tratado como:

“El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, -cualquiera que sea su denominación-, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

Sobre el particular, la doctrina ha señalado lo siguiente:

“El tratado es un acuerdo internacional de voluntades o, en otros términos, es un acuerdo celebrado entre sujetos jurídicos del orden

internacional. En este sentido muy amplio, el dato fundamental que da a un acuerdo el carácter concreto de tratado o tratado internacional es el de que el mismo esté celebrado o sea concluido entre sujetos a los que el orden jurídico internacional atribuye la cualidad de sujetos jurídicos. Así quedan incluidos como tratados todos los acuerdos entre tales sujetos, cualquiera que sea la forma y la denominación que adopten y, en cambio, quedan excluidos todos los acuerdos “internacionales” en los que en los sujetos o al menos uno de ellos carecen de este carácter. Desde el punto de vista de su denominación, es indiferente que sean calificados como tratados, acuerdos, acuerdos simplificados, protocolos, convenios, convenciones, etcétera, puesto que, materialmente, todos son tratados.”. (Diccionario Jurídico Espasa, Editorial Espasa Calpe, sociedad anónima, Madrid, edición 1999, Página 975).

“Los tratados han recibido nombres muy diversos, y ello ha contribuido a crear algo de confusión en torno a estos instrumentos internacionales, pero una explicación de cada uno de estos nombres revela que su substratum es un acuerdo internacional de voluntades. Han sido designados convenciones, acuerdos, convenios, pactos, arreglos, compromisos, declaraciones, concordatos, modi vivendi, etc., pero ello no tiene

significación jurídica". (César Sepúlveda. Derecho Internacional. México, editorial Porrúa, vigésima edición, 2000. Página 124).

“Por razón de su forma y también en lo que hace a su contenido, suele a veces reservarse la denominación de tratados para los convenios más solemnes e importantes, designando a los demás como protocolos, acuerdos, etc”. (Miaja de la Muela Adolfo. Introducción al Derecho Internacional Público. Madrid, 1970, quinta edición, páginas 123 y 124, citado por Carlos Arellano García en su obra “Primer Curso de Derecho Internacional Público”. México, editorial Porrúa, tercera edición, 1997, página 629).

Sobre la conveniencia de apoyarse en la doctrina, resulta aplicable la tesis número 2ª. LXIII/2001, de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, cuyo contenido y datos de publicación son los siguientes:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIII, mayo de 2001

Tesis: 2a. LXIII/2001

Página: 448

“DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS. En el sistema jurídico mexicano por regla general, no se reconoce formalmente que la doctrina pueda servir de sustento de una sentencia, pues el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las reglas respectivas, en su último párrafo, sólo ofrece un criterio orientador, al señalar que "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."; mientras que en su párrafo tercero dispone que "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.". Sin embargo, es práctica reiterada en la formulación de sentencias, acudir a la doctrina como elemento de análisis y apoyo, así como interpretar que la regla relativa a la materia penal de carácter restrictivo sólo debe circunscribirse a ella, permitiendo que en todas las demás, con variaciones propias de cada una, se atienda a la regla que el texto constitucional menciona con

literalidad como propia de los juicios del orden civil. Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y que la función jurisdiccional, por naturaleza, exige un trabajo de lógica jurídica, que busca aplicar correctamente las normas, interpretarlas con sustento y, aun, desentrañar de los textos legales los principios generales del derecho para resolver las cuestiones controvertidas en el caso concreto que se somete a su conocimiento, considerando que todo sistema jurídico responde a la intención del legislador de que sea expresión de justicia, de acuerdo con la visión que de ese valor se tenga en el sitio y época en que se emitan los preceptos que lo vayan integrando, debe concluirse que cuando se acude a la doctrina mediante la referencia al pensamiento de un tratadista e, incluso, a través de la transcripción del texto en el que lo expresa, el juzgador, en lugar de hacerlo de manera dogmática, debe analizar, objetiva y racionalmente, las argumentaciones jurídicas correspondientes, asumiendo personalmente las que le resulten convincentes y expresando, a su vez, las consideraciones que lo justifiquen.”

Conforme a lo expuesto se obtiene que tanto la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, como la Ley sobre la Celebración de Tratados, así como un sector de la doctrina, coinciden en que los tratados internacionales pueden tener cualquier denominación, incluidas las que se han hecho

referencia; por lo tanto, a pesar de la diversidad de acepciones que se utilicen, éstas son materialmente equivalentes.

Así lo ha establecido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada que a continuación se transcribe:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVII, Marzo de 2003

Tesis: 2a. XXVII/2003

Página: 561

“TRATADOS INTERNACIONALES. ADMITEN DIVERSAS DENOMINACIONES, INDEPENDIENTEMENTE DE SU CONTENIDO. Aun cuando generalmente los compromisos internacionales se pactan a través de instrumentos en la modalidad de tratados, debe tomarse en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, inciso a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de la que es parte el Estado mexicano, por "tratado" se entiende el acuerdo celebrado por escrito entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, o entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un

instrumento único o en varios conexos, cualquiera que sea su denominación particular, de lo que resulta que la noción de tratado es puramente formal e independiente de su contenido, pues desde el punto de vista de su carácter obligatorio los compromisos internacionales pueden considerarse como tratados, convenciones, declaraciones, acuerdos, protocolos o cambio de notas, además de que no hay consenso para fijar las reglas generales a que deben sujetarse las diferentes formas que revisten tales compromisos internacionales, los que, en consecuencia, pueden consignarse en diversas modalidades.”

Es necesario hacer esta precisión, porque el instrumento internacional que se relaciona con este asunto no recibe el nombre de **Tratado** sino de **Convención** Interamericana Sobre la Desaparición Forzada de Personas, pues se trata de un acuerdo o entendimiento entre Estados celebrado a través de un acto diplomático, que se halla sometido a las reglas del derecho internacional, que crea entre quienes lo celebran una relación de derecho internacional al imponerles el deber de cumplir las prerrogativas que en ese instrumento multinacional se establecen.

Consecuentemente, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, aprobada mediante el Decreto reclamado, constituye un tratado en términos del artículo 2, fracción I, de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

En relación con el tema de los tratados celebrados por el Estado Mexicano, es importante subrayar la existencia de los diferentes órdenes jurídicos previstos en la Constitución que conforman a la entidad denominada "Estado Mexicano" cuya interrelación normativa se explica a continuación, para lo cual es preciso atender a lo dispuesto por los artículos 1º, párrafo primero, 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133 de la propia Ley Fundamental.

"ARTÍCULO 1º.

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

"ARTÍCULO 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

"ARTÍCULO 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la

presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal ..."

"ARTÍCULO 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal."

"ARTÍCULO 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."

"ARTÍCULO 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de

facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

"ARTÍCULO 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;**
- b) La Federación y un Municipio;**
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;**
- d) Un Estado y otro;**
- e) Un Estado y el Distrito Federal;**
- f) El Distrito Federal y un Municipio;**
- g) Dos Municipios de diversos Estados;**
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;**
- i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;**

j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

k) Dos órganos de Gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

"ARTÍCULO 116. El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ..."

"ARTÍCULO 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia ..."

"ARTÍCULO 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

"ARTÍCULO 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Según criterio establecido por este Tribunal Pleno al resolver por mayoría de ocho votos la controversia constitucional número 31/97 promovida por el Ayuntamiento de Temixco, Morelos, de las disposiciones constitucionales transcritas deriva la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, con asignaciones competenciales propias y, por regla general, excluyentes entre sí, que implican descentralización y autonomía en cuanto a su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes, cuyas características esenciales, en lo que interesa a este estudio, son las siguientes:

- a) **Orden jurídico federal.** Su existencia se encuentra sustentada en el artículo 40 de la Carta Magna, que consagra la unión de todos los Estados con autonomía hacia su interior, pero que se integran dentro de una Federación, la cual constituye un orden jurídico distinto. En su aspecto funcional, el numeral 49 dispone el principio de división de poderes para el ejercicio de las atribuciones de autoridad en el ámbito federal, desarrollando la competencia específica de cada uno de ellos en los artículos subsecuentes, que comprenden hasta el 107, destacando que las autoridades tienen jurisdicción sobre todo el territorio nacional, que abarca las treinta y un entidades federativas y el Distrito Federal, cuyas denominaciones y límites están descritos en los artículos 43 y 44. Se resalta también, como principio fundamental en la asignación de atribuciones competenciales en favor

de los poderes federales, que las facultades de las autoridades de este orden jurídico deben encontrarse expresamente previstas a su favor en la Constitución Política del Estado mexicano, en términos de lo dispuesto en el numeral 124.

- b) **Orden jurídico estatal o local.** La existencia de este orden jurídico tiene apoyo en el artículo 40 constitucional, en cuanto prevé la existencia de Estados libres y soberanos en su régimen interior, enumerados en el artículo 43 de la propia Ley Fundamental. Las reglas con base en las cuales deberá estructurarse la división de poderes a cargo de las autoridades estatales se encuentran descritas en el numeral 116, siendo que la materia sustantiva sobre la cual tienen autonomía funcional se obtiene por exclusión de las atribuciones consagradas expresamente en favor de la Federación por la Constitución General, atento a la regla prevista en el artículo 124.

Así, el régimen regulador de la unión de los Estados federales, señalado en los artículos 40 y 41 constitucionales, se encuentra cimentado en dos principios fundamentales y complementarios entre sí:

- 1) La existencia de entidades federativas con libertad de autodeterminación en cuanto hace a su régimen interno, y

2) Que el ejercicio de la autonomía estatal respete las prevenciones de la Constitución Federal.

De acuerdo con los principios anteriores, debe ser la propia Carta Magna el documento que detalle el campo de atribuciones que tiene la Federación y cada una de las entidades federativas, situación que se ve cumplida, de modo general, con lo consagrado en su artículo 124, cuyo ejercicio, aunque autónomo y discrecional, deberá respetar los postulados de la Constitución Federal. Así, la distribución de competencias se rige por el principio consagrado en el artículo 124 constitucional, conforme al cual se otorgan facultades expresas a los funcionarios federales, entendiéndose reservadas las demás a los Estados de la República, es decir, que la delimitación de competencias entre el orden federal y el de los Estados -miembros- se resuelve a base de listar expresamente las facultades de aquél, reservándose a las entidades federativas las que no lo estén. Los funcionarios federales, pues, no pueden realizar acto alguno fuera del ámbito que la Constitución Federal señala; por su parte, los Estados ejercitan todas las demás facultades señaladas en la Constitución y que no estén asignadas a los órganos federales.

En síntesis, la interpretación armónica de los artículos 124, 40 y 41 constitucionales lleva a concluir que las entidades federativas tendrán plena autonomía para que, sin transgredir los principios establecidos en la Constitución, resuelvan con libertad en las materias que la propia Carta Magna les ha reservado competencia, al no señalarlas de manera expresa en la competencia de la Federación.

- c) **Orden jurídico del Distrito Federal.** El fundamento de su autonomía estructural y funcional, en relación con los órdenes jurídicos estudiados con antelación, es el artículo 122 constitucional, dispositivo que establece las prevenciones correspondientes a la coexistencia de los órganos de gobierno a quienes se encomienda ejercer el poder político de la entidad, sobre el espacio territorial descrito en el artículo 44 de la Carta Magna, cuyas características son diversas a las del orden jurídico estatal.
- d) **Orden jurídico constitucional.** Según puede apreciarse de las precisiones relativas a los demás órdenes jurídicos, el constitucional es el que establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal. En lo que se conoce en la doctrina como aspecto dogmático, el orden jurídico constitucional previene las obligaciones que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los tres órdenes jurídicos anteriores.

Deriva también de los preceptos legales transcritos, en particular del 49, que la Federación se encuentra dividida en tres poderes para su ejercicio: el Legislativo, depositado en un

Congreso General integrado por una Cámara de Diputados y una de Senadores (artículo 50); el Ejecutivo, depositado en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80), y el Judicial, depositado en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y en Juzgados de Distrito (artículo 94); del artículo 116 se desprende la integración del poder público de los Estados, que también se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En congruencia con lo dispuesto por el artículo 124, uno de los que prevén el sistema de distribución de competencias, la propia Carta Fundamental, en los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I, encomienda la celebración de tratados al Presidente de la República, y su aprobación a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, y en su artículo 117 prohíbe a las entidades federativas celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado o con las potencias extranjeras.

Dichas disposiciones constitucionales disponen:

“ARTÍCULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. ...”.

“ARTÍCULO 76. Son facultades del Senado:

I.-

... aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión”.

ARTÍCULO 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

“ARTÍCULO 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;”.

Al margen de los acuerdos interinstitucionales que puedan celebrarse entre las dependencias de la administración pública federal, estatal o municipal con órganos gubernamentales extranjeros, según se desprende de la Ley sobre la Celebración de Tratados, de los artículos acabados de transcribir y con

referencia a los tratados internacionales, se desprende lo siguiente:

1. Las entidades federativas no son sujetos de derecho internacional, pues les está proscrito a los estados suscribir alianza, tratado o coalición con otro Estado o con potencias extranjeras;
2. Los órganos del Poder Supremo de la Federación que intervienen materialmente y formalmente en la celebración, aprobación y ratificación de un tratado internacional son, por una parte, el Presidente de la República y, por otra, la Cámara de Senadores;

Las disposiciones constitucionales relativas a la celebración y aprobación de los tratados previstos esencialmente en los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I, de la norma fundamental, se desarrollan en la Ley Sobre la Celebración de Tratados antes mencionada, cuyos artículos del 1º al 5º disponen:

“ARTÍCULO 1o.- La presente Ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública

Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.”

“ARTÍCULO 2o.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I.- “Tratado”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

II.- “Acuerdo Interinstitucional”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su

denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.

III.- “Firma ad referendum”: el acto mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar que su consentimiento en obligarse por un tratado requiere, para ser considerado como definitivo, de su posterior ratificación.

IV.- “Aprobación”: el acto por el cual el Senado aprueba los tratados que celebra el Presidente de la República.

V.- “Ratificación”, “adhesión” o “aceptación”: el acto por el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

VI.- “Plenos Poderes”: el documento mediante el cual se designa a una o varias personas para representar a los Estados Unidos Mexicanos en cualquier acto relativo a la celebración de tratados.

VII.- “Reserva”: la declaración formulada al firmar, ratificar, aceptar o adherirse a un tratado, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a los Estados Unidos Mexicanos.

VIII.- “Organización Internacional”: la persona jurídica creada de conformidad con el derecho internacional público.”

“ARTÍCULO 3o.- Corresponde al Presidente de la República otorgar Plenos Poderes.”

“ARTÍCULO 4o.- Los tratados que se sometan al Senado para los efectos de la fracción I del artículo 76 de la Constitución, se turnarán a comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda. En su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al Presidente de la República.

Los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación.”

“ARTÍCULO 5o.- La voluntad de los Estados Unidos Mexicanos para obligarse por un tratado se manifestará a través de intercambio de notas diplomáticas, canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, mediante las cuales se notifique la aprobación por el Senado el tratado en cuestión.”

Del análisis de las disposiciones transcritas se desprende, en lo que interesa, que los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público; que con la firma ad referendum de un tratado, los Estados Unidos Mexicanos hacen constar que su consentimiento en obligarse por un tratado requiere de su posterior ratificación, adhesión o aceptación, para ser considerado como definitivo; que en el Senado, se turnarán a Comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para la formulación del dictamen que corresponda y, en su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al Presidente de la República; que la voluntad de los Estados Unidos Mexicanos para obligarse por un tratado se manifestará a través del intercambio de notas diplomáticas, canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, mediante las cuales se notifique la aprobación por el Senado del tratado en cuestión.

Así, en el proceso de formación de un tratado internacional, como norma integradora del orden jurídico mexicano en términos del artículo 133 constitucional, participan el titular del Poder Ejecutivo, por sí o a través de sus plenipotenciarios, y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión que forman parte integrante de la Federación; consecuentemente, cuando los artículos 94, párrafo octavo y 105, fracción II, de la propia Constitución Federal se refieren, a los tratados celebrados por el “Estado Mexicano”, quieren significar a los Poderes Federales Legislativo y Ejecutivo, integrantes de la Federación, como Órganos Supremos de la Unión, los que, como se ha visto, 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.

Los tratados internacionales, como normas de derecho externo, no valen por sí en nuestro sistema jurídico interno, sino que es menester su incorporación al ámbito doméstico por la soberanía del Estado mexicano, a través de su aceptación, aprobación o ratificación y difusión oficial; al procedimiento mediante el cual el tratado, como instrumento propio del derecho internacional se incorpora al derecho nacional, se le conoce como recepción del tratado.

Los tratados internacionales inician su vigencia en el territorio nacional a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo, una vez que las partes negociadoras firman el tratado o canjean instrumentos que lo constituyan, quedan obligadas a abstenerse de cualquier acto que frustre el objeto y fin del tratado, sin importar que se encuentre pendiente de ratificación, aceptación o aprobación, pues así deriva de lo dispuesto por los artículos 11 y 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, es decir, que la sola firma “ad referendum” del tratado o el intercambio de instrumentos que la constituyan produce las consecuencias jurídicas señaladas.

Dichos numerales disponen:

“ARTÍCULO 11.

Formas de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado.

1. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.

2. El consentimiento de una organización internacional en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, un acto de confirmación formal, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.”

“ARTÍCULO 18

Obligación de no frustrar el objeto y el fin de un tratado antes de su entrada en vigor

Un Estado o una organización internacional deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado:

a) si ese Estado o esa organización ha firmado el

tratado o ha canjeado los instrumentos que constituyen el tratado a reserva de ratificación, de un acto de confirmación formal, de aceptación o de aprobación, mientras ese Estado o esa organización no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte en el tratado; o

b) si ese Estado o esa organización ha manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado durante el período que preceda a su entrada en vigor y siempre que ésta no se retarde indebidamente.”

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 Convención 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 1º al 6º 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.”

Don Manuel Tello, en sus “Apuntes sobre el Problema de la Aprobación de los Instrumentos Internacionales por el Senado de la República”, publicado por el Colegio de México en el año de mil novecientos setenta y uno, en ocasión del homenaje a don Daniel Cosío Villegas, se refiere a las etapas del procedimiento de creación del tratado de la siguiente manera:

“... deseo aprovechar la ocasión para dictar, en forma casi telegráfica, cuáles son las diversas etapas para que, dentro de México, un tratado se convierta en “ley suprema de toda la Unión” como lo estipula el artículo 133 de nuestra Carta Magna.- - Negociaciones. Las negociaciones las realizan exclusivamente los representantes del Poder Ejecutivo –debidamente acreditados- en virtud de la facultad que le concede el artículo 89. - - - Firma del tratado. Es facultad exclusiva del Presidente de la República o de sus representantes debidamente autorizados. - - - Envío al Senado para su aprobación. En cumplimiento del principio de la buena fe que debe normar las relaciones internacionales, existe una obligación política para el Presidente de la República, de someter el tratado a la aprobación del Senado. Sin embargo, pueden presentarse circunstancias, y de hecho así ha sucedido, que aconsejen diferir sine die la remisión del texto a esta rama del Poder Legislativo. Entre tales circunstancias podría citar –a título de ejemplo- las siguientes: ruptura o deterioro de las relaciones entre México y la otra parte contratante, informes que permitan suponer justificadamente que dicha otra parte contratante no se encuentra animada de los mismos sentimientos y que, por el contrario, tiene el propósito de no pedir la aprobación del Poder Legislativo (si se trata para ella de un requisito constitucional) o de

recomendar que se haga con reservas. - - -

Aprobación por el Senado. El Senado puede rechazar el tratado sin que esto implique una responsabilidad internacional para México o aprobarlo con reservas. Si los rechaza, habrá que emprender nuevas negociaciones y otro tanto deberá realizarse para que las reservas sean aceptadas. Por el contrario, si lo aprueba el Senado formula un acuerdo y lo notifica al Ejecutivo para los efectos constitucionales correspondientes. - - -

Ratificación por el Poder Ejecutivo. Con base en el acuerdo del Senado el Presidente de la República publica un decreto y, desde el punto de vista interno, queda plenamente facultado para realizar el canje de ratificación, pero no tiene obligación jurídica de hacerlo pues, a menos que se fije una fecha para ello, puede retardar esta fase del procedimiento. De lo contrario, firma lo que se conoce en la jerga diplomática por “instrumento de ratificación” cuya redacción no viene al caso describir. Simultáneamente expide plenos poderes a favor del funcionario que deberá realizar el canje en la ciudad prevista en el tratado. Cuando los plenipotenciarios de las dos partes contratantes intercambian sus poderes y los respectivos instrumentos de ratificación, se llega así casi al término del aspecto internacional del procedimiento. - - -

Registro del tratado. En el

párrafo precedente he empleado la palabra “casi”, pues de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas todo tratado y todo acuerdo internacional, concertados por cualquier miembro debe ser registrado en la Secretaría y publicado por ésta a la mayor brevedad posible; en la inteligencia de que ninguna de las partes en un tratado o acuerdo internacional que no haya sido registrado podrá invocarlo ante algún órgano de las Naciones Unidas, incluyendo la Corte Internacional de Justicia. En otras palabras, el tratado tiene plena validez entre las partes, las que, sin embargo, no pueden traerlo a colación, dentro del marco de la ONU, en defensa de sus intereses o en contra de los del otro consignatario. Estimo, sin embargo, que sí podría ser invocado ante un tribunal de arbitraje. - - - Publicación del tratado. Para los efectos legales el texto del tratado debe ser publicado íntegramente en el Diario Oficial, ya que, de lo contrario, no tendría, en el terreno interno, el valor de ley suprema y los jueces que lo desconocen, no estarían en aptitud de arreglar su conducta a los términos del mismo. - - - Para simplificar la exposición sobre el procedimiento a que debe sujetarse un instrumento internacional para que, de acuerdo con el artículo 133 de nuestra Constitución, se convierta en “ley suprema de toda la Unión”, me he referido exclusivamente a los tratados bilaterales, pero dado que entre éstos y las

convenciones no hay ninguna diferencia –como lo veremos más adelante- lo expuesto se aplica igualmente a los dos, ya sean bilaterales y multilaterales, en la inteligencia de que, respecto a estos últimos, en vez de un canje de los instrumentos de ratificación se realiza el depósito de los mismos”.

De lo anterior deriva que la doctrina reconoce que el proceso de creación de los tratados internacionales inicia con la negociación y culmina con la publicación del tratado, siendo hasta ese momento cuando aquel adquiere el carácter de norma general en el territorio nacional.

Por otra parte, este Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia que a continuación se transcribe, ha sostenido que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, por lo que no pueden impugnarse individualmente sino con motivo de la emisión de la norma general. Dicha jurisprudencia establece:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Octubre de 2001

Tesis: P./J. 129/2001

Página: 804

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL. Si se toma en consideración, por un lado, que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no es posible jurídicamente impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general, y por otro, que tratándose de controversias constitucionales, el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que la impugnación de actos en esa vía puede llevarse a cabo dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acto que se reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de éste; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de él, resulta inconcuso que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente puede realizarse a partir de que es publicada la norma

general emanada de dicho procedimiento, porque es en ese momento cuando los mencionados actos adquieren definitividad.”

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...”.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2002

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 ratificación, 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 reviste 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 2° 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 impugnó 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.

QUINTO. Por constituir un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción, procede analizar a continuación la legitimación de la parte promovente de la controversia constitucional.

En el presente caso, quien promueve la presente controversia constitucional es Andrés Manuel López Obrador, en su carácter de Jefe de Gobierno del Distrito Federal y en representación de dicha entidad.

En consecuencia, el estudio de la legitimación activa de la parte promovente deberá realizarse conforme lo disponen los artículos 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, que establecen:

"ARTÍCULO 10.- Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I.- Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; --- ...".

"ARTÍCULO 11.- El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.---...".

En la norma transcrita, se prevén dos medios para tener por reconocida la representación de quienes promueven a nombre de las partes, bajo los siguientes lineamientos:

1.- Representación consignada en Ley:

a) El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, podrán comparecer a juicio por conducto de sus funcionarios.

b) Dichos funcionarios deben tener facultades de representación.

c) Estas facultades deben estar contenidas en la ley que rija su funcionamiento.

2.- Presunción de la representación:

d) En todo caso existe la presunción de que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo; y,

e) Esta presunción opera salvo prueba en contrario, ante la falta de disposición expresa de la ley.

De lo expuesto, se desprende, atento al texto de la norma y al orden de los supuestos que prevé, que el órgano jurisdiccional debe analizar, en primer lugar, si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, poder u órgano, se encuentra consignada en ley; en caso contrario, podrá entonces presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario.

El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que interesa, señala:

"ARTÍCULO 122.- ... El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el ejecutivo y la administración pública de la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

...

Base Segunda.- Respecto al Jefe de Gobierno "del Distrito Federal:

...

II.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal "tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

...

f) Las demás que le confiera esta institución, el Estatuto de Gobierno y las leyes”.

El artículo 52 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establece:

"ARTÍCULO 52.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos de este Estatuto y la Ley Electoral que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal se realizará cada seis años, en la misma fecha en que se realice la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”.

Asimismo, el artículo 5º, primer párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal dispone:

"ARTÍCULO 5º.- El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. A él corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, y podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su

caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión, excepto aquéllas que por disposición jurídica no sean delegables;...---”.

De las transcripciones anteriores se desprende que el Jefe de Gobierno es el titular del gobierno y de la administración pública del Distrito Federal, y que a él le corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal.

Consecuentemente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, debe concluirse que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene legitimación procesal necesaria para ejercitar la vía de controversia constitucional a nombre y representación del propio Distrito Federal.

Ahora bien, a fojas cuarenta y dos de este expediente, obra la documental de la que se desprende que con fecha once de septiembre de dos mil, la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal dio a conocer el Bando que contiene la Declaración de Jefe de Gobierno de esa entidad en favor de Andrés Manuel López Obrador, al resultar electo para el período comprendido del cinco de diciembre de dos mil al cuatro de diciembre de dos mil seis; por tanto, la persona que promueve la presente controversia acredita el carácter con que se ostenta.

En otro aspecto, pero relacionado con este tópico, la Cámara de Senadores hizo valer la improcedencia de la presente

controversia contenida en los artículos 19, fracción VIII, en relación con el 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, basada en la falta de declaración fundada y motivada del Jefe de Gobierno del Distrito Federal previa al ejercicio de la acción, en términos del artículo 31 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Para efectos del presente análisis, es pertinente destacar el contenido de los artículos 29 y 31 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que disponen lo siguiente:

"ARTÍCULO 29. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que sea parte el Distrito Federal o uno de sus órganos, en los términos de la ley respectiva."

"ARTÍCULO 31. Para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el procedimiento a que se refiere el artículo 29, será necesario que:

I. La Asamblea Legislativa así lo acuerde en la sesión respectiva;

II. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, lo acuerde por las dos terceras partes de los Magistrados que conforman el Pleno; o

III. El jefe de Gobierno del Distrito Federal, así lo determine por declaratoria fundada y motivada."

Ahora bien, este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que cuando en un cuerpo normativo, como es el caso del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se prevean requisitos de procedibilidad para hacer uso de un medio de control constitucional, deben prevalecer los que al efecto señale la propia Norma Fundamental, así como su ley reglamentaria específica, en acatamiento a los principios de supremacía constitucional y especialidad; por tanto, resulta evidente que el procedimiento a que se refiere el artículo 29 del referido estatuto, corresponde a una controversia constitucional que es competencia exclusiva de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal; por lo que para efectos de su procedencia en cuanto a la legitimación de la promovente, deberá estarse a lo previsto en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no a lo que disponga un ordenamiento diferente.

Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis de jurisprudencia que a continuación se transcribe:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Diciembre de 2000

Tesis: P./J. 155/2000

Página: 843

“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CONFORME AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL LOS MEDIOS RELATIVOS DEBEN ESTABLECERSE EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO EN UN ORDENAMIENTO INFERIOR. En virtud de que el ejercicio de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de los medios de control de la constitucionalidad, tiene por efecto que ese órgano fije el alcance de las normas supremas, que expresan la soberanía popular, debe considerarse que la jerarquía de las bases contenidas en ese Magno Ordenamiento conlleva el que sólo en ellas, mediante la voluntad soberana manifestada por el Constituyente o por el Poder Revisor de la Constitución, pueda establecerse la existencia de los referidos medios; ello sin menoscabo de que el legislador ordinario desarrolle y pormenore las reglas que precisen su procedencia, sustanciación y resolución. La anterior conclusión se corrobora por lo dispuesto en los diversos preceptos constitucionales que, en términos de lo previsto en el artículo 94 de la propia Constitución General de la República, determinan las bases que rigen la competencia de la Suprema Corte de Justicia, en los que al precisarse los asuntos de su conocimiento, en ningún momento se delega al legislador ordinario la posibilidad de

crear diversos medios de control de la constitucionalidad a cargo de aquélla.”

Como consecuencia, es infundado lo aducido por la Cámara de Senadores, ya que si no es un requisito exigido por la ley reglamentaria de la materia, menos puede trascender al procedimiento si está o no fundada y motivada, lo que hace ineficaces tales argumentos.

SEXTO. Enseguida se analiza la legitimación pasiva, condición necesaria para la procedencia de la acción, ya que la parte demandada debe ser la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda, en caso de que resultare fundada.

Es importante recordar que la parte actora demandó del Presidente de la República, el Senado de la República, el Secretario de Gobernación y del Secretario de Relaciones Exteriores, la invalidez del Decreto promulgatorio de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, celebrada en 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, atribuyendo a cada las citadas autoridades los siguientes actos:

1.- Al Presidente de la República, la celebración y ratificación del tratado;

2. A la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la aprobación del tratado.

3. Al Secretario de Gobernación, el refrendo del Decreto aprobatorio de la Convención impugnada.

4. Al Secretario de Relaciones Exteriores, el refrendo del Decreto Promulgatorio de la Convención.

Los artículos 105, fracción I, inciso a) de la Constitución General de la República, 10, fracción II y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, prevén:

"ARTÍCULO 10.- Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

..

.II.- Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia".

"ARTÍCULO 11.- El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la

representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe de departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan”.

De las disposiciones transcritas se desprende que el demandado deberá comparecer por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

Como ya se estableció en el considerando segundo de esta ejecutoria, al Presidente de la República corresponde la celebración o concertación de los tratados internacionales, y al

Senado su aprobación, pues así deriva de lo dispuesto por los artículos 89, fracción X, 76, fracción I, y 133 de la Constitución Federal, que han quedado transcritos en párrafos precedentes, por lo que ambos órganos gozan de legitimación pasiva en la presente controversia constitucional en términos de los artículos 105, fracción II, de la Constitución Federal, en relación con el 10, fracción II, de la Ley reglamentaria de la materia.

Suscribe la contestación de demanda en representación del Presidente de la República, Juan de Dios Castro Lozano, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, con fundamento en el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, calidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, que obra a fojas quinientos cuarenta y dos del expediente en que se actúa.

Dicho precepto dispone:

"ARTÍCULO 43.- A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

...

X.- Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se

refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas;...”.

Conforme a la disposición legal transcrita, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tiene la representación del Presidente de la República en las controversias constitucionales, cuando así lo determine dicho Presidente, como en el caso aconteció, toda vez que en el Diario Oficial de la Federación de nueve de enero de dos mil uno se publicó el acuerdo del Presidente de la República, por el que determina que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación de aquél ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor.

Por cuanto se refiere a la Cámara de Senadores, contestó la demanda en su representación Diego Fernández de Cevallos Ramos, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, quien acreditó su personalidad con el original del Diario de los Debates de la Junta previa de ese órgano, celebrada el viernes treinta y uno de agosto de dos mil uno, que obra a fojas quinientos ochenta de este expediente.

Dicho funcionario tienen la representación jurídica de esa Cámara, según lo previsto en el punto 1 del artículo 67 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ubicado dentro del Título Tercero denominado “**De la**

Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores”,
que dispone:

“ARTÍCULO 67.- 1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores”.

Para resolver sobre la legitimación pasiva de los Secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores, es pertinente tomar en cuenta que dentro del procedimiento de creación del tratado cuya invalidez se demanda en la presente controversia constitucional, el Presidente de la República expidió dos decretos, el denominado “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 mil novecientos noventa y cuatro”, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de enero de dos mil dos (el veintisiete de febrero del mismo año se publicó en el mismo órgano informativo la fe de erratas respectiva); y el llamado “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”, publicado en Diario Oficial de la Federación el seis de mayo de dos mil dos.

Los decretos mencionados, en la parte que interesa, dicen:

“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 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: - - - Que la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente **D E C R E T O.** - - - **LA CÁMARA DE SENADORES DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN EJERCICIO DE LA FACULTAD QUE LE CONCEDE EL ARTÍCULO 76 FRACCION I DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, D E C R E T A: ... ARTÍCULO ÚNICO. 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 con la siguiente . . .**

En cumplimiento a lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los nueve días del mes de enero de dos mil dos.-

Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica.- “.

“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: ...

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.”

El Secretario de Gobernación intervino en el **refrendo** del Decreto por el que se **aprobó** la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, publicado en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de enero de dos mil dos, pues así se advierte del ejemplar de dicho periódico que se encuentra agregado a fojas 48 vuelta del tomo I de la controversia constitucional.

Del análisis de ese decreto, en particular de la parte que ha quedado transcrita en párrafos precedentes, aparece que **tuvo como finalidad la publicación** (promulgación) del Decreto expedido por la Cámara de Senadores, por el que con fundamento en el artículo 76, fracción I, de la Constitución Federal **aprobó** la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, celebrada en Belém, Brasil, el nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro, ya que a través de él el

titular del Poder Ejecutivo Federal dispuso la publicación y observancia de un decreto emitido por la Cámara de Senadores. En ese supuesto, correspondía al Secretario de Gobernación refrendar, es decir, autorizar la orden de publicación del decreto mencionado, conforme a lo dispuesto en los artículos 70, 72, apartado A, 76, fracción I, 89, fracción X, y 92 de la Constitución Federal, 13 y 27, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 5º del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, que a la letra señalan:

CONSTITUCIÓN FEDERAL

“ARTÍCULO 70.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.

El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.”

“ARTÍCULO 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.”

“ARTÍCULO 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.”

“ARTÍCULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

...

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular

del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.”

“ARTÍCULO 92.- Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Órdenes 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.”

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

"ARTÍCULO 13.- Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación”.

“ARTÍCULO 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

II. Publicar las leyes y decretos del Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o la Comisión Permanente y los reglamentos que expida el Presidente de la República, en términos de lo dispuesto en la fracción primera del artículo 89 constitucional, así como las resoluciones y disposiciones que por ley deban publicarse en el Diario Oficial de la Federación;”

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

“ARTÍCULO 5o. Son facultades indelegables del Secretario:

...

VI. Refrendar, en los términos del artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que expida el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;”

Sobre la facultad del Secretario de Gobernación para refrendar los **decretos promulgatorios** de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, este Tribunal Pleno ha establecido, entre otros, los siguientes criterios:

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 3/88

Página: 160

“REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS. CORRESPONDE ÚNICAMENTE AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN EL DE LAS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. En materia de refrendo de los decretos del Ejecutivo Federal, el Pleno de la Suprema Corte ha establecido las tesis jurisprudenciales ciento uno y ciento dos, visibles en las páginas ciento noventa y seis y ciento noventa y siete, Primera Parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación -mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y cinco- cuyos rubros son los siguientes: "REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS" y "REFRENDO DE UNA LEY,

CONSTITUCIONALIDAD DEL". Ahora bien, el análisis sistemático de los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución General de la República, conduce a interrumpir las invocadas tesis jurisprudenciales en mérito de las consideraciones que en seguida se exponen. El primero de los preceptos mencionados establece: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes": "I.-Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". A su vez, el artículo 92 dispone: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos". De conformidad con el primero de los numerales reseñados, el presidente de la República tiene, entre otras facultades, la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, función ésta que lleva a cabo a través de la realización de uno de los actos que señala el artículo 92 constitucional, a saber, la emisión de un decreto mediante el cual ese alto funcionario ordena la publicación de la ley o decreto que le envía el Congreso de la Unión. Esto significa, entonces, que los decretos mediante los cuales el Titular del Poder Ejecutivo Federal dispone la publicación de las leyes o decretos de referencia constituyen

actos de los comprendidos en el artículo 92 en cita, pues al utilizar este precepto la locución "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente...", es incuestionable que su texto literal no deja lugar a dudas acerca de que también a dichos decretos promulgatorios, en cuanto actos del presidente, es aplicable el requisito de validez previsto por el citado artículo 92, a saber, que para ser obedecidos deben estar firmados o refrendados por el Secretario de Estado a que el asunto o materia del decreto corresponda. Los razonamientos anteriores resultan todavía más claros mediante el análisis de lo que constituye la materia o contenido del decreto promulgatorio de una ley. En efecto, en la materia de dicho decreto se aprecian dos partes fundamentales: la primera se limita a establecer por parte del presidente de la República, que el Congreso de la Unión le ha dirigido una ley o decreto cuyo texto transcribe o reproduce y la segunda a ordenar su publicación para que la ley aprobada por el Congreso de la Unión pueda ser cumplida u observada. Por consiguiente, si la materia del decreto promulgatorio está constituida en rigor por la orden del presidente de la República para que se publique o dé a conocer la ley o decreto para su debida observancia, mas no por la materia de la ley o decreto oportunamente aprobados por el Congreso de la Unión, es de concluirse que el decreto

respectivo única y exclusivamente requiere para su validez constitucional de la firma del Secretario de Gobernación cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden de publicación, toda vez que es el acto que emana de la voluntad del Titular del Ejecutivo Federal y, por ende, el que debe ser refrendado, sin que deba exigirse, además, la firma del secretario o secretarios de Estado a quienes corresponda la materia de la ley o decreto que se promulgue o publique, pues sería tanto como refrendar un acto que ya no proviene del titular o del órgano ejecutivo sino del órgano legislativo, lo cual, evidentemente, rebasa la disposición del artículo 92 constitucional, pues dicho precepto instituye el refrendo sólo para los actos del presidente de la República ahí detallados. Lo hasta aquí expuesto llega a concluir que es inexacto que el artículo 92 constitucional exija, como se sustenta en las jurisprudencias transcritas, que el decreto promulgatorio de una ley deba refrendarse por parte de los Secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma ley, pues tal interpretación no tiene fundamento en el precepto constitucional en cita ni en otro alguno de la Ley Suprema.”

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988

Tesis: P./J. 4/88

Página: 157

“REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES. EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL NO VIOLA EL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL. El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no es contrario al 92 de nuestra Carta Magna cuando señala que los decretos promulgatorios de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión sólo requieren el refrendo del Secretario de Gobernación para su validez, pues la materia de dichos decretos está constituida únicamente por la orden del presidente de la República para que se publique o se dé a conocer la ley o el decreto del órgano legislativo Federal para su debida observancia, mas no por la materia misma de la ley o decreto oportunamente aprobado por el Congreso de la Unión; luego es de concluirse que el decreto respectivo única y exclusivamente requiere para su validez constitucional, mediante el cumplimiento del imperativo formal establecido en nuestra Ley Suprema, de la firma del Secretario de Gobernación cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden de publicación, toda vez que es el acto que emana de la voluntad del titular

del Ejecutivo Federal y, por ende, el que debe ser refrendado. Así pues, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no es incongruente con el 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

En el caso, en el decreto que refrendó el Secretario de Gobernación (publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de enero de dos mil dos), el Presidente de la República estableció, en la primera parte, que la Cámara de Senadores le dirigió un decreto cuyo texto transcribe o reproduce y, en la segunda, ordenó su publicación para que el decreto aprobado por el Congreso de la Unión pudiera ser cumplido y observado. Por tanto, conforme a los criterios sustentados en las tesis jurisprudenciales invocadas, aplicables al caso por analogía, correspondía al Secretario de Gobernación su refrendo.

Por otra parte, el Secretario de Relaciones Exteriores intervino en el refrendo del denominado “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, pues así se aparece en el ejemplar de ese periódico que obra a fojas quinientos noventa y dos frente del tomo I del expediente de la controversia constitucional.

En dicho decreto, el Presidente de la República **dio a conocer** 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**

refrendo se refiere a la materia sustantiva de la actividad desarrollada por el titular del Poder Ejecutivo y el Senado de la República en términos de los artículos 76, fracción I, y 89, fracción X, de la Constitución Federal, siendo su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez concluidas las diversas etapas de su creación, el requisito indispensable para que dicho instrumento internacional iniciara su vigencia en el territorio nacional de conformidad con lo establecido en el artículo 4º de la Ley Sobre la Celebración de Tratados.

Por tanto, el Decreto mencionado sólo requería de la firma del Secretario de Relaciones Exteriores, que es el jefe de la rama administrativa que dirige la política exterior bajo la autoridad del Jefe de Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 92 de la Constitución Federal, 13, párrafo primero, y 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 6º del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que disponen:

CONSTITUCIÓN FEDERAL

"ARTÍCULO 92. (Se omite su transcripción porque ya se hizo en líneas anteriores).

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

"ARTÍCULO 13.- (Se omite su transcripción, porque ya se hizo en párrafos anteriores).

“ARTÍCULO 28.- A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;...”

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES:

“ARTÍCULO 6. El Secretario tendrá las facultades no delegables siguientes:

...

VII. Refrendar, para su validez y observancia constitucionales, los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República cuando tengan relación con los asuntos que competen a la Secretaría;”

Apoya las consideraciones anteriores la tesis que a continuación se reproduce:

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 86-2, Febrero de 1995

Tesis: P. IX/95

Página: 21

“REGLAMENTOS. NO REQUIEREN PARA SU VALIDEZ Y DEBIDA OBSERVANCIA DE DECRETO PROMULGATORIO. Los reglamentos expedidos por el Presidente de la República en uso de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, constitucional, sólo requieren para su validez y debida observancia, del refrendo del Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, atento lo dispuesto en el artículo 92 de la Constitución. Así, si bien es atributo del Secretario de Gobernación su publicación en el periódico oficial, de conformidad con lo establecido en la fracción II, del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tal publicación no precisa el decreto promulgatorio a que están sujetas las leyes o decretos aprobados por el Congreso de la Unión.”

De las disposiciones constitucional y legales transcritas deriva, además, que los aludidos Secretarios cuentan con

legitimación pasiva necesaria para comparecer al presente juicio, pues no obstante que son órganos de gobierno derivados, el refrendo de los decretos emitidos por el Jefe del Ejecutivo, a cargo de los aludidos secretarios, reviste autonomía por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal.

Sirve de apoyo a la consideración anterior la tesis de jurisprudencia que a continuación se transcribe:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, septiembre de 2001

Tesis: P./J. 109/2001

Página: 1104

“SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los "órganos de gobierno derivados", es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la

legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.”

Ahora bien, el Secretario de Gobernación compareció a juicio por sí mismo, y acreditó su personalidad con el nombramiento expedido por el Presidente de la República el día primero de diciembre de dos mil, que obra a fojas cuatrocientos noventa y uno del expediente.

El Secretario de Relaciones Exteriores contestó la demanda a través del Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien firmó el oficio

respectivo en su ausencia, con fundamento en los artículos 46, segundo párrafo, y 34, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, acompañando copias certificadas de los nombramientos respectivos que obran a fojas ochocientos dieciséis y ochocientos diecisiete de este expediente.

Dichos preceptos legales disponen:

“ARTÍCULO 46. El Secretario será suplido en sus ausencias temporales por el Subsecretario de Relaciones Exteriores. En caso de ausencia temporal del Secretario y del Subsecretario de Relaciones Exteriores, fungirán como encargados del despacho los Subsecretarios para América Latina y el Caribe; para América del Norte; de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional; para Derechos Humanos y Democracia; para Temas Globales, o bien el Oficial Mayor, en el orden enunciado. En caso de ausencia temporal de todos los servidores públicos mencionados, el Secretario, previa autorización del Presidente de la República, designará al servidor público encargado del despacho.

En los juicios de amparo en que deba intervenir en representación del Presidente de la República o como Titular de la Secretaría, será suplido indistintamente por los servidores públicos antes señalados en el orden indicado o por el Director General de Asuntos Jurídicos. Así mismo, para

efectos del artículo 34, fracciones XI y XII del presente Reglamento, podrá ser suplido por el Director General de Asuntos Jurídicos.”

“ARTÍCULO 34. Corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos:

...

XI. Suscribir oficios, escritos y todas aquellas promociones que exija el trámite procesal de los juicios, incluyendo el de amparo o de cualquiera otra controversia, en representación o en ausencia del Secretario, Subsecretarios, Oficial Mayor y Directores Generales, según corresponda; así como desahogar los trámites y asistir a las audiencias y diligencias convocadas por los órganos jurisdiccionales;”

De acuerdo con las disposiciones legales transcritas, el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores goza de facultades para suscribir oficios, escritos y todas aquellas promociones que exija el trámite procesal de los juicios, entre otros la controversia constitucional, en representación o en ausencia del titular del ramo.

De lo hasta aquí expuesto se concluye que el Presidente de la República, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el Secretario de Gobernación y el Secretario de Relaciones Exteriores, integrantes de la Federación, quienes comparecieron

por sí o a través de sus legítimos representantes, gozan de legitimación pasiva en la presente controversia constitucional.

SÉPTIMO. Previamente al estudio del fondo del asunto, se pasa al análisis de causales de improcedencia invocadas por las partes o que de oficio advierta este Tribunal.

El Secretario de Gobernación, en su oficio de contestación de la demanda, argumenta que la presente controversia constitucional debe sobreseerse con fundamento en la fracción III del artículo 20 de la Ley reglamentaria de la materia, en relación con el acto que se le demandó consistente en “ ***La Fe de erratas al Decreto por el que se aprueba la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas..***”, que se reclamó a partir de la publicación del decreto aprobatorio respectivo, porque dicha autoridad no lo dictó, ordenó, ejecutó ni trató de ejecutar.

Es infundada la causa de sobreseimiento alegada, por las razones siguientes:

Ha sido criterio de este Alto Tribunal que los órganos jurisdiccionales deben analizar la demanda en su integridad a fin de establecer con exactitud la causa de pedir, más aún cuando se trata de una controversia constitucional en la que cabe la suplencia de la queja en términos de los artículos 39 y 40 de la Ley de la materia.

La anterior consideración encuentra su apoyo en la tesis de jurisprudencia siguiente:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, diciembre de 1998

Tesis: P./J. 79/98

Página: 824

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIGIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN. La amplia suplencia de la queja deficiente que se contempla en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza a la Suprema Corte a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierta, no sólo de los preceptos legales invocados, sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de esta acción constitucional, se pretende que la Suprema Corte

de Justicia pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan.”

Ahora bien, de la lectura integral del oficio inicial de demanda, en particular del punto IX del capítulo destacado de “Antecedentes”, se advierte que la parte actora atribuyó al referido secretario el refrendo del decreto aprobatorio de la Convención mencionada, al señalar que ésta fue ***“aprobada por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, y refrendada por el Secretario de Gobernación de la Administración Pública Federal”***.

En tal virtud, si el actor atribuyó al referido secretario el refrendo del decreto promulgatorio impugnado, el que resulta cierto por así reconocerlo la propia autoridad en su contestación de la demanda, sin que le hubiera reclamado también ***“la fe de erratas al Decreto por el que se aprueba la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas”***, es claro que no podría sobreseerse en la controversia constitucional por inexistencia de este último acto al no existir materia sobre la cual pudiera recaer esa decisión.

Los demandados, Presidente de la República, Secretario de Gobernación, Secretario de Relaciones Exteriores y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, así como el Procurador General de la República, aducen que la presente controversia

constitucional es improcedente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en virtud de que los tratados internacionales no pueden ser impugnados al través de esta vía, porque el Estado Mexicano que los emite no está contemplado como sujeto pasivo en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, sin que la referencia que la norma constitucional hace a la Federación pueda entenderse como “Estado Mexicano”; además, el Estado Mexicano no puede invadir la esfera de competencia de una de las entidades federativas u órganos de poder que lo componen.

Es infundada esta causa de improcedencia.

Al efecto, resulta conveniente reiterar, en primer lugar, lo que de alguna manera ya se ha dado a entender en consideraciones anteriores, esto es, que los tratados internacionales son normas generales, como se infiere del artículo 89, fracción X y especialmente del artículo 133, ambos de la Constitución, ya que las materias enunciadas por aquella fracción X como propias de los tratados internacionales –autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de controversias, etcétera, sólo pueden tener su expresión creadora y desarrollo lógico a través de normas generales, siendo más claro en este aspecto el artículo 133, puesto que expresamente coloca a los tratados, junto con otras normas, como la ley suprema de la Unión, siempre que estén de acuerdo con la Constitución, pero independientemente de las citadas disposiciones de la Carta Fundamental, resulta obvio que los tratados internacionales son normas generales, puesto que

basta su examen para verificar que su naturaleza reúne las características de generalidad, permanencia y abstracción. Todo lo anterior se confirmará más adelante al analizar, en su caso, el tratado objeto de esta controversia.

Siendo los tratados referidos normas u ordenamientos generales, ha de considerarse que son susceptibles de ser objeto de control constitucional a través de la controversia que establece la fracción I del artículo 105 de la Carta Fundamental, pues si bien no incluye de modo explícito entre los actos impugnables a la especie “tratados”, sí menciona expresamente como actos sometidos a su control las “disposiciones generales” que es el género, como se infiere de los incisos h), i), j) y k) de dicha fracción I, además de que ese alcance se halla implícito en los demás incisos, donde no se excluyen más actos que los que corresponden a la materia electoral; más todavía, en el penúltimo párrafo de dicha fracción I, al señalar los efectos de la sentencia de invalidez se parte del supuesto de que la controversia constitucional procede en contra de disposiciones generales, que comprenden a los tratados.

Por tanto, no es obstáculo para la conclusión precedente que en la fracción II del artículo 105 citada, que establece la acción de inconstitucionalidad, se señale que dicho control procede en contra de los tratados internacionales, mientras que esto no se diga expresamente en la fracción I, en virtud de que como ya se demostró, la controversia constitucional sí las contempla de modo implícito.

Cabe agregar, por otra parte, que las consideraciones anteriores son acordes con la tendencia histórica que del precepto constitucional en estudio se desprende, de ampliar los casos de controversias constitucionales que se suscitan entre los poderes, órganos o entidades que enuncia, con motivo de sus actos o disposiciones generales.

Este Tribunal Pleno, en diversas ejecutorias ha sostenido el criterio de que la finalidad perseguida por el Constituyente Originario, y después por el Órgano Reformador de la Constitución al establecer en la Norma Constitucional la figura de la controversia constitucional, así como la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de ella, ha sido la de dirimir los conflictos que pueden plantearse entre los diversos niveles de gobierno, teniéndose históricamente en cuenta, primero, los suscitados entre los órganos locales; después, entre éstos y los federales; posteriormente, entre aquéllos y los Municipios y, finalmente, los que pueden presentarse entre los propios órganos de gobierno del Distrito Federal o entre éstos y los antes mencionados; con ello se ha consolidado un instrumento procesal de carácter constitucional, a fin de que alguno de los órganos antes citados tengan una acción para impugnar actos u ordenamientos generales que estimen incompatibles con la Constitución Federal; de tal manera que la controversia constitucional busca dar solución jurídica a los conflictos constitucionales que puedan surgir entre los mencionados entes públicos, otorgando facultades a esta Suprema Corte para, en su caso, invalidar los actos del poder

público contrarios a la Constitución.

En diferentes épocas el Órgano Revisor de la Constitución ha ido transformando la figura de la controversia constitucional para adaptarla a la evolución social que va teniendo el país, de tal suerte que el texto vigente del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, aprehende la realidad actual que se puede presentar en la interrelación de los distintos órganos que integran los niveles de gobierno, con la finalidad no sólo de proteger la esfera de atribuciones que la Constitución Federal estableció en favor de cada ente gubernamental para resguardar el sistema federal, sino también para dirimir otro tipo de violaciones a la Constitución Federal.

Así lo ha sustentado este Tribunal Pleno en la tesis aislada LXXII/98, consultable en la página setecientos ochenta y nueve del Tomo VIII, diciembre de mil novecientos noventa y ocho, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra dice:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO. Del análisis de la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido el medio de control constitucional denominado controversia constitucional, se pueden apreciar las siguientes

etapas: 1. En la primera, se concibió sólo para resolver las que se presentaren entre una entidad federada y otra; 2. En la segunda etapa, se contemplaron, además de las antes mencionadas, aquellas que pudiesen suscitarse entre los poderes de un mismo Estado y las que se suscitaran entre la Federación y uno o más Estados; 3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se pudieren suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitasen entre órganos de gobierno del Distrito Federal. En la actualidad, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amplía los supuestos para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras, y en su caso, a la Comisión Permanente. Pues bien, de lo anterior se colige que la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución y no así a los órganos derivados o legales, pues estos últimos no son creados ni tienen demarcada su competencia en la Ley Fundamental; sin embargo, no por ello puede estimarse que no están sujetos al

medio de control, ya que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquéllos y no de éstos, en lo general se da para preservar el orden establecido en la Constitución Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por leyes secundarias u ordinarias."

Del criterio expuesto se advierte que la tutela jurídica de la acción de controversia constitucional es, en principio, aunque no exclusivamente, la protección del ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos constituidos del Estado para resguardar el sistema federal, protección cuyo alcance se ha ido ampliando, con el fin de preservar la estructura, división y competencia a que se encuentran sujetos como autoridades constituidas y, en general, para preservar el orden establecido en la Constitución Federal.

Por otra parte, como ya se apuntó en el considerando segundo de esta ejecutoria, la celebración, aprobación y ratificación de los tratados o convenciones internacionales son atribuciones exclusivas de los Poderes Federales, Ejecutivo y Legislativo, pues esas atribuciones otorgadas en los artículos 89, fracción X y 76, fracción I, de la Constitución está proscrita para las entidades federativas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 117 de la propia norma fundamental; y es cierto que los artículos 94, párrafo octavo, y 105, fracción II, incisos b) y c) constitucionales, cuando aluden a los tratados señalan expresamente que son aquellos "celebrados por el Estado

Mexicano”, e igualmente cierto resulta que, efectivamente, los tratados internacionales así celebrados obligan al Estado Mexicano, pero de ahí no cabe inferir, como pretenden las demandadas, que para demandar la invalidez de un tratado en una controversia constitucional, deba intentarse la acción llamando a juicio a los tres Poderes Federales y a todas y cada una de las entidades federativas, o sea, al Estado Mexicano, porque tal extremo no se infiere del multicitado artículo 105 ni de su Ley Reglamentaria, de los que se desprende que en tal supuesto sólo resultan demandadas las autoridades integrantes de los Poderes de la Federación que intervienen en el proceso de formación del tratado internacional, quienes ejercen dichas facultades como representantes de toda la Nación.

Atento a lo anterior, si la demanda de controversia constitucional la promueve el Distrito Federal por conducto del Jefe de Gobierno, en contra de los dos Poderes de la Federación que celebraron y aprobaron el tratado, es claro que se surte la hipótesis de procedencia que prevé el artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución General de la República, que establece la procedencia de ese medio de defensa cuando se susciten controversias entre la Federación y el Distrito Federal.

Por otra parte, si bien es verdad, como lo aduce el Procurador General de la República, que el Senado de la República, como representante de las entidades federadas, está facultado para solicitar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105,

fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, ello no significa que dichas normas no puedan ser combatidas por las entidades federativas o por el Distrito Federal, por sí mismos, a través de la controversia constitucional cuando consideren que les causa alguna afectación por rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal, como acontece en la especie en que la parte actora alega que la Convención impugnada, en la parte referente a la reserva al artículo IX y declaración interpretativa, viola los artículos 13, 14, 16, 17, 21 y 133 constitucionales.

Asimismo, el Presidente de la República carece de razón al sostener que la presente controversia constitucional es improcedente porque el Estado Mexicano no puede invadir la esfera de competencia de las entidades federativas que lo componen, ya que con independencia de que como se ha demostrado, en el proceso de formación del tratado impugnado intervienen el Presidente de la República y el Senado, en uso de las facultades exclusivas que le otorga la Constitución Federal, ha sido criterio reiterado de este Tribunal Pleno que la controversia constitucional no sólo tiene por objeto la tutela del ámbito de atribuciones que la propia norma fundamental otorga a los órganos originarios del Estado, pues si bien esa es su finalidad principal, también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales a favor de tales órganos, las que nunca deberán exceder los principios previstos en la propia Constitución Federal y, por ende, las transgresiones invocadas también están sujetas a dicho medio de control constitucional.

Apoyan a la anterior consideración las tesis de jurisprudencia que a continuación se transcriben:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, septiembre de 2001

Tesis: P./J. 112/2001

Página: 881

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE. Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán

rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal y, por ende, cuando a través de dicho medio de control constitucional se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación.”

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

“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 aquélla, 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 directa 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 justifica 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.”

Finalmente, la Cámara de Senadores aduce que se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, porque la actora no controvierte las facultades de los órganos que suscribieron y aprobaron la convención impugnada, ni razona de qué manera los actos cuya invalidez demandan afectan su ámbito jurídico de atribuciones o cuál derecho fundamental de las personas humanas sujetas a su imperio se vulnera.

Es **parcialmente fundado** el planteamiento de improcedencia acabado de reseñar en lo que atañe a la afectación que el Distrito Federal pudiera resentir con la reserva y la declaración interpretativa impugnadas.

Cabe destacar que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a través de esta vía, impugna la **reserva** formulada por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos al artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el día nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro, así como la declaración interpretativa de las disposiciones de dicha convención.

Para una mejor comprensión del asunto, resulta conveniente examinar la causa de improcedencia en cuestión en relación con cada una de las referidas disposiciones generales impugnadas (reserva y declaración interpretativa) de manera independiente.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal estima que la reserva expresa formulada al artículo IX de la Convención le depara perjuicio porque desvirtúa la figura delictiva de desaparición forzada de personas que establece el artículo 281 sextus del Código Penal del Distrito Federal, porque impide a los tribunales de esa entidad juzgar a los militares que encontrándose en el ejercicio de sus funciones cometan el delito de desaparición forzada de personas.

La figura jurídica de la reserva expresa ha sido reconocida por la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados para que cuando una norma internacional contenida en un tratado en el que sea parte un Estado, afecte de manera manifiesta normas fundamentales de su derecho interno, pueda alegar tal

circunstancia como fundamento de su no consentimiento y, por tanto, su inaplicación en lo conducente.

La reserva impugnada es del tenor siguiente:

“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”.

El artículo IX de la Convención respecto del cual el Gobierno Mexicano estimó conveniente formular reserva 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.”

De dicho numeral derivan dos ideas fundamentales:

1. Es competencia de las jurisdicciones de derecho común conocer del delito de desaparición forzada de personas, con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular, la militar; y,
2. Los hechos constitutivos de la desaparición forzada de personas no podrán considerarse como cometidos en el ejercicio de las funciones militares.

De lo anterior se infiere que el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos al formular reserva al artículo IX de la referida

norma de derecho internacional quiso significar que ésta no puede ser aplicada en el territorio nacional, en la porción que excluye la competencia de los tribunales militares para conocer de los hechos constitutivos de desaparición forzada de personas cometidos por los militares en servicio, así como la parte en que la Convención considera como tribunales especiales a esos órganos jurisdiccionales, ya que la estimó contraria al espíritu del artículo 13 constitucional que consagra el fuero de guerra para los delitos y faltas que atenten contra la disciplina militar, el cual no constituye una jurisdicción especial prohibido por el artículo 14 de la propia norma fundamental.

Le asiste la razón a la Cámara de Senadores al alegar la improcedencia del juicio respecto de la **reserva** impugnada, pues contrariamente a lo sostenido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en su demanda, resulta inexacto que condene a la ineficacia las distintas normas jurídicas que se han establecido en el derecho común para sancionar la conducta delictiva mencionada, en particular la establecida en el Código Penal para el Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el dieciséis de julio de dos mil dos, en su artículo **168** (281 Sextus del Código Penal para el Distrito Federal anterior), contenido en el Libro Segundo, Título III, Capítulo IV, cuyo tenor es el siguiente:

“ARTÍCULO 168. Al 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 niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se le sancionará con prisión de quince a cuarenta años y de trescientos a mil días multa, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años.

Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrán prisión de ocho a quince años y de ciento cincuenta a quinientos días multa.

Las sanciones previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita esclarecer los hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.

Este delito no se sujetará a las reglas de la prescripción, por lo que no prescribirá bajo los supuestos a que ellas se refieren.”

Del análisis de esa disposición legal se advierte que contempla como sujeto activo del delito de desaparición forzada de personas **“al servidor público del Distrito Federal”**; por ende, dicha disposición no es aplicable a los miembros de la milicia pues no son servidores públicos del Distrito Federal

Para corroborar tal aserto resulta conveniente atender a lo dispuesto en los artículos 1º, 2º y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que establecen:

“ARTÍCULO 1o.- La presente ley tiene por objeto establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, y asignar las facultades para el despacho de los asuntos del orden administrativo a cargo del Jefe del Distrito Federal, a los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases establecidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.”

“ARTÍCULO 2o.- La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

La Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías, la Oficialía Mayor, la Contraloría General, las delegaciones del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

Para atender de manera eficiente, el despacho de los asuntos de su competencia, la Administración Centralizada del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Los órganos que conforme al artículo 91 del Estatuto de Gobierno se constituyan, estarán jerárquicamente subordinados al propio Jefe del Distrito Federal o bien a la dependencia o entidad paraestatal que éste determine.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.”

“ARTÍCULO 13.- El Jefe del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprende el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de esta ley, de las siguientes dependencias:

- I. Secretaría de Gobierno;**
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;**
- III. Secretaría de Desarrollo Económico;**
- IV. Secretaría del Medio Ambiente;**
- V. Secretaría de Obras y Servicios;**
- VI. Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social;**
- VII. Secretaría de Finanzas;**
- VIII. Secretaría de Transportes y Vialidad;**
- IX. Secretaría de Seguridad Pública;**
- X. Secretaría de Turismo;**
- XI. Oficialía Mayor, y**
- XII. Contraloría General.”**

La transcripción que acaba de efectuarse pone de manifiesto que las instituciones militares son ajenas a la organización de la administración pública del Distrito Federal, por lo que sus miembros no pueden ser considerados servidores públicos de esa entidad. Tales instituciones pertenecen a la administración pública federal, pues así se infiere del enlace correlacionado de las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

CONSTITUCIÓN FEDERAL

“ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

...

XIV.- Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.”

“ARTÍCULO 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

...

II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III.- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas.

(...)".

"ARTÍCULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada Permanente, o sea del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación."

"ARTÍCULO 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

“ARTÍCULO 119.- Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o transtorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.”

“ARTÍCULO 132.- Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.”

**LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FEDERAL:**

“ARTÍCULO 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”

“ARTÍCULO 14.- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables.”

“ARTÍCULO 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Seguridad Pública

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

*Secretaría de Medio Ambiente y Recursos
Naturales*

Secretaría de Energía

Secretaría de Economía

*Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo
Rural, Pesca y Alimentación*

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de la Función Pública

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”.

“ARTÍCULO 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea;

II.- Organizar y preparar el servicio militar nacional;

III.- Organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente;

IV.- Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados;

V.- Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea;

VI.- Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil;

VII.- Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares;

VIII.- Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas;

IX.- Manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea;

X.- Administrar la Justicia Militar;

XI.- Intervenir en los indultos de delitos del orden militar;

XII.- Organizar y prestar los servicios de sanidad militar;

XIII.- Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil;

XIV.- Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea;

XV.- Inspeccionar los servicios del Ejército y de la Fuerza Aérea;

XVI.- Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XVIII del artículo 30 bis, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;

XVII.- Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;

XVIII.- Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional;

XIX.- Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal, y

XX.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”

“ARTÍCULO 30.- A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar, administrar y preparar la Armada;

II.- Manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos;

III.- Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la Armada;

IV.- Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva;

V.- Organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutica naval militar;

VI.- Dirigir la educación pública naval;

VII.- Organizar y administrar el servicio de policía marítima;

VIII.- Inspeccionar los servicios de la Armada;

IX.- Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada;

- X.- Establecer y administrar los almacenes y estaciones de combustibles y lubricantes de la Armada;**
- XI.- Ejecutar los trabajos topohidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas;**
- XII.- Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales;**
- XIII.- Intervenir en la administración de la justicia militar;**
- XIV.- Construir, mantener y operar, astilleros, diques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la Armada de México;**
- XV.- Asesorar militarmente a los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes;**
- XVI.- Organizar y prestar los servicios de sanidad naval;**
- XVII.- Programar y ejecutar, directamente o en colaboración con otras dependencias e instituciones, los trabajos de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal;**
- XVIII.- Integrar el archivo de información oceanográfica nacional, y**
- XIX.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes o reglamentos.”**

De acuerdo con estas disposiciones, es facultad del Presidente de la República disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; la administración pública federal centralizada se integra con la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (artículo 1º); al frente de cada secretaría habrá un secretario de estado, quien se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales (artículo 14); para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo contará con diversas dependencias, entre otras, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina (artículo 26).

Deriva también de las normas constitucionales transcritas que la materia militar es exclusiva y excluyente del Congreso de la Unión.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.

“ARTÍCULO 1o.- El presente reglamento tiene como finalidad establecer la estructura orgánico-funcional de la Secretaría de la Defensa Nacional,

para facilitar el cumplimiento de sus atribuciones y facultades.”

“ARTÍCULO 6o.- Para su funcionamiento, la Secretaría de la Defensa Nacional se integra con:

- I. Secretario de la Defensa Nacional;**
- II. Subsecretaría de la Defensa Nacional.**
- III. Oficialía Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional;**
- IV. Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea;**
- V. Estado Mayor de la Defensa Nacional;**
- VI. Comandancia de la Fuerza Aérea:**
 - A. Estado Mayor de la Fuerza Aérea;**
 - B. Dirección del Servicio Meteorológico;**
 - C. Dirección de Control Militar de Vuelos;**
 - D. Dirección del Material Bélico de Fuerza Aérea;**
 - E. Dirección de Abastecimiento de Material Aéreo;**
 - F. Dirección de Mantenimiento de Material Aéreo; y**
 - G. Dirección de Material Aéreo Electrónico.**
- VII. Dirección General de Informática;**
- VIII. Dirección General de Educación Militar;**
- IX. Universidad del Ejército y Fuerza Aérea;**
- X. Dirección General de Educación Física y Deportes;**
- XI. Dirección General de Personal;**
- XII. Dirección General de Infantería;**
- XIII. Dirección General de Caballería;**
- XIV. Dirección General de Artillería;**

- XV. Dirección General del Arma Blindada;***
- XVI. Dirección General de Ingenieros;***
- XVII. Dirección General de Transmisiones;***
- XVIII. Dirección General de Intendencia;***
- XIX. Dirección General de Sanidad;***
- XX. Dirección General de Materiales de Guerra;***
- XXI. Dirección General de Transportes Militares;***
- XXII. Dirección General de Justicia Militar;***
- XXIII. Dirección General de Administración;***
- XXIV. Dirección General de Seguridad Social Militar;***
- XXV. Dirección General de Administración.***
- XXVI. Dirección General de Cartografía;***
- XXVII. Dirección General de Archivo e Historia;***
- XXVIII. Dirección General del Servicio Militar Nacional;***
- XXIX. Dirección General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos;***
- XXX. Dirección General de Industria Militar;***
- XXXI. Dirección General de Fábricas de Vestuario y Equipo;***
- XXXII. Dirección General de Comunicación Social, y***
- XXXIII.- Órganos del Fuero de Guerra”***

LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANA

“ARTÍCULO 1º. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;***
- II. Garantizar la seguridad interior;***
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;***
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y***
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.”***

“ARTÍCULO 4º. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos están integrados por:

- I. Los mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad y que prestan sus servicios en las Instituciones Armadas de tierra y aire, sujetos a las Leyes y Reglamentos Militares;***
- II. Los recursos que la Nación pone a su disposición; y***
- III. Edificios e instalaciones.”***

“ARTÍCULO 5o. Los miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, por norma Constitucional pertenecen al Servicio Militar Voluntario o al Servicio Militar Nacional.”

“ARTÍCULO 7o. Los mexicanos que integran el Servicio Militar Nacional, durante su permanencia en el activo de las Fuerzas Armadas, quedarán sujetos a las Leyes, Reglamentos y disposiciones militares.”

“ARTÍCULO 10. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos conforman una organización que realiza sus operaciones mediante una estructura jerárquica que comprende los siguientes niveles de mando.

I. Mando Supremo;

II. Alto Mando;

III. Mandos Superiores; y

IV. Mandos de Unidades.”

“ARTÍCULO 11. El Mando Supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, corresponde al Presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le

denominará Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.”

Del análisis de las disposiciones transcritas se desprende que para su funcionamiento, la Secretaría de la Defensa Nacional se integra por los órganos y unidades administrativas que se precisan en el artículo 6º del Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional; entre los elementos que a su vez conforman esa dependencia del Ejecutivo Federal se encuentra el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que son instituciones armadas permanentes, cuyos miembros son mexicanos por nacimiento que no adquieren otra nacionalidad y que prestan sus servicios en las instituciones armadas de tierra y aire, sea que pertenezcan al servicio militar voluntario o al servicio militar nacional.

Estos miembros se encuentran bajo el Mando Supremo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE MARINA

“ARTÍCULO 1o.- La Secretaría de Marina, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica

de la Armada de México y otras leyes, así como los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

“ARTÍCULO 2o. Al frente de la Secretaría de Marina estará el Secretario del despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de:

I.- Los funcionarios siguientes:

A. Subsecretario;

B. Oficial Mayor;

C. Inspector y Contralor General de Marina;

D. Jefe del Estado Mayor General de la Armada;

E. Jefe de la Unidad de Planeación Estratégica;

F. Jefe de la Unidad Jurídica;

G. Director General de Construcciones Navales;

H. Director General de Servicios;

I. Director General de Investigación y Desarrollo;

J. Director General de Recursos Humanos, y

K. Director General de Administración y Finanzas.

II.- Órganos colegiados:

A. Consejo del Almirantazgo.

III.- Unidades desconcentradas:

A. Fuerzas, Regiones, Zonas, Sectores y otras que se establezcan en el despliegue territorial de la Armada de México.

Además, la Secretaría contará con los Órganos de Justicia Naval a que se refiere el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Armada de México.”

“ARTÍCULO 3o.- La Secretaría de Marina a través de sus unidades, planeará y conducirá sus actividades en forma programada con sujeción a los objetivos, líneas estratégicas y de acción del Plan Nacional de Desarrollo, y de conformidad con lo establecido por la Ley Orgánica de la Armada de México, el presente Reglamento, la normatividad aplicable y las demás disposiciones que emita el Secretario de Marina.”

“ARTÍCULO 5º. El Secretario tendrá las siguientes facultades:

I. Ejercer el Alto Mando de la Armada de México y administrar el poder naval de la Federación, determinando y dirigiendo la doctrina, política y estrategia naval militar, para la seguridad interior y la defensa exterior del país, así como coadyuvar con el desarrollo marítimo nacional;”

LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO

“ARTÍCULO 1.- La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país.”

“ARTÍCULO 3.- La Armada de México ejecutará sus atribuciones por sí o conjuntamente con el Ejército y Fuerza Aérea o en coadyuvancia con las dependencias del Ejecutivo Federal, cuando lo ordene el Mando Supremo o cuando las circunstancias así lo requieran.”

“ARTÍCULO 4.- La Armada de México está integrada por:

I. Recursos humanos, que se integran por el personal que presta sus servicios en la Armada, estando sujeto a las leyes, reglamentos y demás disposiciones de orden naval y militar;

II. Recursos materiales, constituidos por los bienes existentes y los que sean requeridos por la Armada para el cumplimiento de su misión y ejercicio de sus atribuciones, y

III. Recursos financieros, integrados por el presupuesto anual autorizado a la Armada de México.”

“ARTÍCULO 5.- La Armada de México, para el cumplimiento de su misión, ejercicio de sus atribuciones y desarrollo de sus operaciones navales, comprende los siguientes niveles de Mando:

I. Mando Supremo;

II. Alto Mando;

III. Mandos Superiores en Jefe;

IV. Mandos Superiores, y

V. Mandos Subordinados.

El Presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. Para efectos de esta Ley se le reconocerá como Mando Supremo de la Armada de México.”

“ARTÍCULO 6.- Son atribuciones y obligaciones del Mando Supremo las siguientes:

I. Disponer de la totalidad de las fuerzas que constituyen a la Armada de México en los términos de la fracción VI del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Designar al Alto Mando;

III. Designar a los mandos superiores en Jefe;

IV. Permitir la salida del país a los efectivos de la Armada de México, conforme al artículo 76 fracción III Constitucional;

V. Autorizar, mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, la organización jurisdiccional de las regiones y zonas navales, y

VI. Las demás establecidas en esta Ley y disposiciones aplicables.”

De acuerdo con las disposiciones transcritas la Secretaría de Marina se integra por los órganos y unidades administrativas que se precisan en el artículo 2º del Reglamento Interior de la Secretaría de Marina; su titular está facultado para ejercer el Alto Mando de la Armada de México, que es una institución militar nacional de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país; el Presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, a quien se le reconocerá como Mando Supremo de la Armada de México.

CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR:

“ARTÍCULO 434. Para los efectos de este Libro Segundo, se entenderá:

I. Por ejército, la fuerza pública de diversas milicias, armas, y cuerpos que sirven a la Nación para hacer la guerra de defensa de su independencia, integridad y decoro y para asegurar el orden constitucional y la paz interior;

II. Se comprende también bajo esa denominación, todos los conjuntos de fuerzas organizadas o que se organicen por la Federación o por los Estados; así como la Guardia Nacional en caso de guerra extranjera o grave trastorno del orden público.”

De un análisis armónico y sistemático de todas las disposiciones constitucionales y legales reproducidas se infiere que las Fuerzas Armadas se encuentran integradas por la Secretaría de la Defensa Nacional, que incluye al Ejército y la Fuerza Aérea, y por la Secretaría de Marina con la Armada de México, las que forman parte de la administración pública federal centralizada y auxilian al titular del Poder Ejecutivo en el despacho de los asuntos dentro del ámbito de su competencia; consecuentemente, los miembros de esas instituciones son servidores públicos federales.

En tal orden de ideas, si las instituciones militares son ajenas a la organización de la administración pública del Distrito Federal, consecuentemente, sus miembros no podrán incurrir en el delito de desaparición forzada de personas previsto en el artículo 168 del Código Penal del Distrito Federal, pues, como se ha señalado, dicho ilícito contempla como sujetos activos a los servidores públicos del Distrito Federal.

Por tal razón, la reserva formulada por el Estado Mexicano al artículo IX de la Convención, que impide que los militares que cometan el delito de desaparición forzada de personas sean juzgados por los tribunales ordinarios en los términos de ese

numeral, ninguna afectación puede causar al Distrito Federal, pues las disposiciones del Código Penal de la entidad que representa, tratándose de ese delito, no podrían, en ningún caso, ser aplicadas a los militares aun cuando no se hubiera formulado la reserva.

Con independencia de lo anterior, cabe señalar que no es la cláusula de reserva a la Convención la que, en todo caso, pudiera impedir al Distrito Federal juzgar y castigar penalmente a los militares que cometan el delito de desaparición forzada de personas, sino la propia Constitución Federal cuando en su artículo 73, fracción XIV, en relación con los diversos 76, fracción II y III, 89, fracción VI, 90, 119 y 132 de la propia norma fundamental, confiere al Congreso de la Unión la facultad exclusiva y excluyente de reglamentar todo lo concerniente al ámbito militar, por lo que el Distrito Federal y las entidades federativas no pueden dictar ninguna disposición legal que tenga que ver con los miembros del ejército.

En tal virtud, y teniendo en consideración que conforme a los criterios sostenidos por este Alto Tribunal en las tesis de jurisprudencia números P./J. 83/2001 y P./J.112/2001 de rubros: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA”** y **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA**

ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE”, para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que por lo menos exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de la disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones, es inconcuso que si, como se ha visto, la reserva expresa mencionada no es susceptible de afectar en modo alguno el ámbito de atribuciones de esa entidad, tal circunstancia revela de una forma clara e inobjetable, la improcedencia de esta vía para demandar su invalidez, lo que amerita el sobreseimiento en el juicio, en ese aspecto, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con el artículo 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia y con el precepto constitucional mencionado.

Las tesis antes mencionadas son del tenor siguiente:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Julio de 2001

Tesis: P./J. 83/2001

Página: 875

“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 DE CONTROL CONSTITUCIONAL.", 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 la 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."

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Septiembre de 2001

Tesis: P./J. 112/2001

Página: 881

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE. Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal y, por ende, cuando a través de dicho medio de control constitucional se

combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación.”

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia número P./J. 92/99 cuyo título es: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”**, conforme al cual deberá desestimarse la causa de improcedencia que involucre una argumentación que guarde íntima relación con el problema de fondo planteado, ya que tal criterio no es de aplicación irrestricta sino limitada a aquellos supuestos en que no sea posible disociar con toda claridad la improcedencia del juicio, de aquellas cuestiones que miran al fondo del asunto, circunstancia que no acontece cuando, como en el presente caso, la inviabilidad de la acción (respecto de la reserva impugnada) resulta tan evidente que no procede desestimarla para vincularla al estudio de fondo, debiendo privilegiarse en tal supuesto la aplicación de las jurisprudencias recién transcritas.

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:

“DECLARACION 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 declararse 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 consuma 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 Sobre 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 procripciones 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 indiciados 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 7º 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.”.

Francisco Pavón Vasconcelos, en su Diccionario de Derecho Penal (Analítico y Sistemático), Editorial Porrúa, México 1997, explica los delitos a que se refieren las fracciones II y III del mencionado ordenamiento federal, en los términos siguientes:

“DELITO CONTINUADO. Se da esta especie de delito cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas y unidad de sujeto pasivo se viola el mismo precepto legal”, según el

concepto recogido en el artículo 7, fracción III del c.p. Esta disposición normativa se origina en las reformas al Código Penal promulgadas por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de mayo de 1996. En la construcción del concepto de delito continuado se han adoptado criterios diversos: un criterio puramente objetivo trata de explicar la unidad de las diversas conductas delictivas en el interés protegido o en la norma infringida, para no mencionar mas que dos de los caracteres relevantes invocados, en tanto otro de carácter subjetivo, acude a la intención, propósito o designio para perfilar el fundamento de la unidad que dé fisonomía a dicha figura, aunque no prescinde de otros elementos que en sí carezcan de significación relevante, pues las diversas conductas realizadas sólo son aptas para integrar un solo delito en virtud del propósito criminal que siendo el mismo vincula todas las acciones ejecutadas (v. Pessina. Elementos de Derecho Penal, p. 344, Madrid, 1892). Un tercer criterio de carácter mixto (subjetivo – objetivo) pretende que sólo puede sostenerse en casos de pluralidad de conductas delictivas, al aceptarse como elemento de vinculación de todas ellas la unidad de resolución, a la que se suman la unidad del bien jurídico lesionado o identidad del tipo. Esta última posición doctrinal ha sido acogida favorablemente y muchos autores, al definir el delito continuado,

acuden a sus elementos de una y otra índole (objetivos y subjetivos). Así Cuello Calón considera existente tal especie cuando el agente, con unidad de propósito y de derecho violado, ejecuta diversas acciones, cada una de las cuales aunque integra la figura delictiva, no constituye más que la ejecución y un solo y único delito (Derecho Penal, I, p, 641, 14ª. Edición, Barcelona, 1964), en tanto Alfonso Reyes lo identifica como “una pluralidad de comportamientos que, cohesionada por un solo designio, vulnera en diversas oportunidades el interés jurídico protegido por un mismo tipo legal (Derecho Penal. Parte general, pp. 212 a 224, 8ª. Edición, Universidad Externado de Colombia, 1981).- - - Al compartir nosotros este criterio mixto o subjetivo – objetivo, consideramos como elementos del delito continuado los siguientes: A) Pluralidad de conductas, elemento de naturaleza estrictamente objetiva, el cual encuentra su relevancia en la norma o tipo penal, por cuanto el delito continuado es reiterada violación a la ley, por lo que este elemento supone conductas perfectas y autónomas entre sí, en su valor puramente objetivo. Rodríguez Devesa llama la atención respecto a la ejecución fraccionada del delito, lo que debe excluirse de la noción del delito continuado, poniendo como ejemplo el ladrón que entra a una casa y se apodera de uno y otro objeto sucesivamente, ya

que si bien en cada apoderamiento conjunta los elementos típicos del delito, no se trata sino de un solo hurto a través de varios apoderamientos, ya que existe entre todos los actos ejecutados una “estrecha conexión espacial y temporal”, lo cual igualmente ocurriría cuando el envenenador suministra diferentes porciones de veneno en distintas ocasiones para producir la muerte, caso en que no se darían una pluralidad de tentativas sino un solo caso de asesinato (Op- cit.,p. 796).- - -

... en el párrafo tercero del artículo 64, dentro del capítulo IV del Título Tercero, relativo a la aplicación de sanciones, se precisa que: “ En caso de delito continuado, se aumentará de una mitad hasta las dos terceras partes de la pena correspondiente al delito cometido”, adoptándose una regla punitiva que evidentemente beneficia al autor, según el punto de vista desde el cual se contempla el problema, dado que el mismo dispositivo, en su párrafo segundo determina lo que sigue: “En caso de concurso real, se impondrá la pena del delito que merezca la mayor, la cual podrá aumentarse con las penas que la ley contempla para cada uno de los delitos restantes sin que exceda del máximo señalado en el Título Segundo del Libro Primero”. Al comentar la reforma, Gustavo Malo Camacho pone en claro que la figura del delito continuado, inexistente con anterioridad en la legislación nuestra, “supone un

verdadero caso de concurso, homogéneo real de delitos ejecutados con unidad de propósito, que ha sido regulado de diferente manera por las legislaciones que lo contemplan en el mundo, y que ahora en México el legislador lo ha entendido como un solo delito (delito ficto), lo que hace correcta su inclusión sistemática en el lugar que ocupa (art. 7). Con respecto a su consecuencia en el orden punitivo, implica una pena notablemente atenuada respecto del regular concurso real (arts. 16 y 64 c.p.), toda vez que supone un incremento que puede ser hasta de una tercera parte de la pena del delito simple; caso bien distinto de la regulación del concurso real, en donde la punibilidad prevista corresponde a la suma de los delitos cometidos, dentro de los extremos previstos en el artículo 64 reformado (la reforma de 1984 al Código Penal, Parte General. Algunos comentarios, p. 283, de la publicación elaborada por la Procuraduría General de la República con relación a las referidas reformas y que se editó en México, Distrito Federal, en el año de 1985.” (páginas 299 a 302).

“DELITO CONTINUADO CONSUMACIÓN. *Es regla general que el delito, ordinariamente, quede consumado en el momento en que se integran todos sus elementos constitutivos, cuestión trascendente para distinguir el delito consumado de una mera tentativa, sea esta acabada (delito*

frustrado) o inacabada (delito tentado). Por ello y tratándose del delito continuado, en que objetivamente se requiere una pluralidad de conductas (acciones u omisiones) y ello establece la necesidad de un período consumativo, el cual se inicia en cuanto se da dicha pluralidad (cuando menos dos conductas) y que puede contenerse en el tiempo a medida que se ejecutan nuevas conductas, pero a diferencia de lo que ocurre en el delito permanente, en el cual también se requiere de un período consumativo de naturaleza continua, en el delito continuado dicho período resulta ser discontinuo, afirmación que implica la negación de que el delito continuado se consuma hasta que se realiza la última conducta (v. Celestino Porte Petit. Programa de la Parte General del Derecho Penal, p. 807, Editorial Trillas, 3ª Edición, México 1990). He aquí el pensamiento del profesor mexicano “El delito continuado se forma con la concurrencia de tres elementos: I) Pluralidad de conductas, II) Unidad de propósitos, III) Identidad de lesión jurídica. No negamos que en el delito continuado existan varios delitos, pues por tanto, cada conducta origina un delito; pero esto no obsta para que exista un período consumativo en el mencionado delito. Un delito se consuma cuando e integran los elementos del mismo. En consecuencia, existiendo unidad de propósito e identidad de lesión jurídica, comenzará el período

consumativo del delito continuado desde el momento en que exista pluralidad de conductas. En otros términos, dada la especial estructura del delito continuado, el período consumativo será más o menos largo o discontinuo, a diferencia del delito permanente en el que existe un período de consumación continuo". (página 349).

“DELITOS PERMANENTES. También denominados continuos o sucesivos, se caracterizan por su consumación duradera; de ahí que se diga que se prolonga voluntariamente, en ellos, su consumación. Sebastián Soler considera que sólo puede hablarse de delito permanente “cuando la acción delictiva permite, por sus características, que se le pueda prolongar voluntariamente en el tiempo, de modo que sea idénticamente violatoria del derecho en cada uno de sus momentos” (Derecho Penal Argentino, I, p. 275, Buenos Aires, 1951). Confirma los conceptos vertidos Edmundo Mezger al definir los delitos permanentes como aquellos “ en los que mediante la manifestación de voluntad punible del sujeto activo se crea un ulterior estado antijurídico duradero, como por ejemplo, en las detenciones ilegales del párrafo 239 del Código” (Tratado de Derecho Penal, I, p. 395, Madrid, 1955. Trat. José Arturo Rodríguez Muñoz). En síntesis, son elementos del delito permanente: a) Una acción u omisión, y b) Una consumación

duradera creadora de un estado antijurídico, siendo ejemplo de tales delitos los tipos recogidos en los artículos 335, 336, 364, fr. I, 366, 384 y 395, fracciones I y II, del c.p., pues en todos ellos se prolonga por más o menos tiempo, la acción o la omisión que constituyen el delito. De todo lo dicho se puede advertir fácilmente que mientras en el delito instantáneo la consumación tiene lugar en un solo momento, en un instante, en el delito permanente existe un período de consumación el delito se está consumado momento a momento. Ahora bien, la determinación de la naturaleza permanente o continua de un delito, tiene fundamental importancia para la solución de múltiples problemas, entre ellos el del momento en que se inicia el cómputo de la prescripción, pues mientras el delito no quede consumado ello no puede ocurrir. Recordemos el efecto que el artículo 102 declara que los plazos para la prescripción de la acción penal serán continuos y se contarán “IV. Desde la cesación de la consumación en el delito permanente lo cual ocurre, como lo ha precisado la doctrina, al cesar el estado antijurídico creado por la acción u omisión, lo que se puede originar por voluntad del agente, por la del sujeto pasivo (cuando se sustrae del sujeto activo en el caso de la privación ilegal de la libertad o en el rapto), o bien por la intervención de un tercero (cuando interviene la autoridad e impide la continuación de

la consumación), o por la fuerza de la naturaleza o de animales (un rayo que abriera el recinto cerrado y el privado de la libertad pudiera escapar): De igual manera, el concepto del delito permanente o continuo tiene importancia para precisar la ley aplicable en la sucesión de leyes o su retroactividad, la competencia del tribunal que deba conocer del hecho, determinara el lugar y el tiempo de comisión del delito, etcétera (v. F. Pavón Vasconcelos, Manual de Derecho Penal, pp. Ed. Porrúa). (páginas 349 a 350).

José Arturo González Quintanilla, en su libro “Derecho Penal Mexicano”, Parte General y Parte Especial, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1996, se refiere a los delitos continuos o permanentes, y a los continuados, de la siguiente manera:

“DELITO PERMANENTE (CONTINUO).- 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 el bien jurídico en ella protegido, el cual en el inter queda comprimido, restringiéndole su cabal desenvolvimiento en el marco garantizado legalmente, por los efectos de la acción ilícita del

activo.- - - En la raíz del delito permanente hay siempre un bien jurídico no susceptible de ser destruido, sino solo obstaculizado en su ejercicio o goce, que recobra su expansión primaria cuando cesa la conducta. En caso de no ser así, es decir, si al integrarse el tipo se destruye el bien, como el homicidio no podrá prolongarse la conducta.... De todas formas resulta conveniente saber que la tutela en el permanente contiene dos imperativos. El primero dirigido a prohibir todo comportamiento que pueda determinar la compresión. El segundo a ordenar que el estado de compresión cese. En segunda fase siempre será omisiva, siendo en ella donde realmente se surte la característica de ininterrumpida continuidad que da lugar a una verdadera y propia permanencia. Los bienes jurídicos en el permanente son de los no destructibles, los cuales pueden permanecer comprimidos por la actividad ilícita, pero cuando ésta cesa, recobran toda su dimensión. Por eso, este delito sólo puede recaer sobre el patrimonio, honor y libertad en todos sus aspectos.- ... El clásico ejemplo del delito permanente es el de privación ilegal de la libertad. 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

reintegrara el bien a su situación anterior), siendo bajo esta circunstancia cuando la conducta se prolonga.- ... La naturaleza del delito permanente tiene trascendencia para lo siguiente: 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, en la fase omisiva. d) Lugar o lugares donde ha sido cometido, para establecer la competencia territorial". (páginas 244 y 245).

“DELITO DE TRACTO SUCESIVO (CONTINUADO).- Para evitar confusiones de carácter anfibológico es la terminología entre delito continuo (permanente) y continuado, a este último preferimos llamarlo de tracto sucesivo, aunque para respetar la tradición, dado lo extraño del término por nosotros propuesto, lo denominaremos indistintamente, esperando que en el futuro, se le designe de esta nueva manera. Ahora bien, en el delito de tracto sucesivo, de integración fatalmente dolosa, existen acciones u omisiones plurales que generan el mismo tipo, entrelazadas por unidad de intención e identidad de lesión y pasivo, con la observación de que la presencia de este último, en unión de los demás elementos, sirve prevalentemente como una corroboración de que se está ante la figura citada. Históricamene, esta institución (delito continuado o de tracto sucesivo), debe su creación a un espíritu

de indulgencia, ya que en puridad se trata de un concurso material, por ser diferentes las acciones. Los prácticos italianos, para forjar esta especie de “delito”, alegaron con éxito que cuando hay varias acciones separadas en el tiempo pero entrelazadas por una idéntica intención, afectando al mismo bien jurídico, se trataba en realidad de un solo delito al que llamaron continuado. Esto lo hicieron con el propósito de atemperar las excesivamente severas medidas que en cierta época se aplicaban a la reincidencia en los delitos contra el patrimonio. A los multireincidentes en tal especie de delitos se les marcaba al fuego una flor de lis en la frente. El clásico delito continuado (de tracto sucesivo) es el de la sirvienta que pretende robarse un collar, tomando cada una de las perlas en ocasiones (circunstancias y épocas) distintas. ... Entre los requisitos para el continuado, es indispensable que la afectación se lleve a cabo al través de conductas diferenciadas entre sí, pero la mecánica de cada una de ellas, siempre deberá integrar el mismo injusto. Por ejemplo, todas las acciones, independientemente de constituir cada una de ellas un delito autónomo, en forma invariable dichas conductas deben tipificar varios robos; si alguna tipifica fraude, pese a tratarse del mismo bien jurídico (patrimonio), no se surtirá el delito continuado. Obviamente, el bien jurídico en cuanto a su titular, debe en forma específica pertenecer al

mismo pasivo, entendiendo por éste una unidad, ya sea, v.gr. de copropietarios o en forma individual, si se trata de bienes personalísimos (honor, libertad, etc.). Por ello, aun cando en diversas acciones se robe un banco y luego otro banco, no trasciende como delito continuado, a pesar de implicarse el mismo bien jurídico, la misma norma violada e idénticas las mecánicas. En la época actual, los doctrinarios y nuestros tribunales han optado por considerar como continuado el fraude masa (múltiples pasivos) o robo colectivo, v.gr. afectando a los pasajeros de un autobús en un mismo evento.- ... En nuestro concepto, la figura del delito continuado que no existía con entidad legislada, viene a ser, no un tipo de delito, sino una fórmula establecida por el legislador para apreciar un conjunto de delitos como si fueran uno solo y aplicarles una pena determinada, es decir, si las diversas conductas (delitos) reúnen los requisitos fijados por el legislador, se considerarían como una sola, aplicándoseles una –aunque agravada– sanción única, desde luego inferior a la del concurso material y distinta a la regulación propia de los delitos acumulados.”. (página 246).

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2002

- 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 inconcuso 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 consuma 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 procedente 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 compresión 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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2002

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. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Juan Díaz Romero. Firman los Ministros Presidente y Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

MINISTRO PONENTE

MARIANO AZUELA GÜITRÓN

JUAN DÍAZ ROMERO.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2002

NOTA: Esta hoja corresponde a la Controversia Constitucional 33/2002 promovida por el JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, fallado el veintinueve de junio del año dos mil cuatro por unanimidad de nueve votos, en el que se resolvió: **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. Ausente el señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia por estar disfrutando de vacaciones. Conste.=