

Derecho a la Verdad. Factibilidad de las Comisiones de la Verdad en el Derecho Mexicano actual¹

Luisa Gabriela Morales Vega²
Roberto Sanromán Aranda³

Resumen

Este artículo deriva de una investigación que se propuso analizar el sistema jurídico mexicano a través del reciente desarrollo jurisprudencial y la riqueza de normas de origen internacional que conforman el parámetro de regularidad constitucional, a fin de determinar la factibilidad de integrar comisiones de la verdad lideradas por ciudadanos y con ello mejorar el sistema de procuración y administración de justicia en México. Se trató de una investigación básica, conducida íntegramente bajo la técnica documental y cuya finalidad fue elaborar una reflexión dogmática y formal sobre la factibilidad jurídica de las comisiones de la verdad que investiguen casos que importen violaciones graves a los Derechos Humanos, ante la aparente incapacidad o involucramiento del Estado en la comisión de las mismas. A pesar de las limitaciones del método, resulta novedoso el trabajo dado que en los últimos 10 años, la CNDH ha documentado más de 30 eventos constitutivos de violaciones graves a derechos humanos, sin que existan elementos que permitan prever su disminución y se requiere considerar opciones para el abordaje de eventos de dicha naturaleza que resulten acordes al orden jurídico y que gocen de legitimidad.

Palabras claves: Comisiones de la verdad, procuración de justicia, reforma constitucional de Derechos Humanos, violaciones graves a derechos humanos.

Sumario: Introducción; I. Derecho a la verdad y la procuración de justicia en México; II. Revisión histórica sobre comisiones de la verdad en México; III. La

¹ Artículo de investigación postulado el 11-07-2020 y aceptado para publicación el 15-08-2021.

² Profesora Investigadora en la Universidad Autónoma del Estado de México. CORREO: lgmoralesv@uaemex.mx ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2584-4974>

³ Profesor Investigador en la Universidad Autónoma del Estado de México. CORREO: rsanromana@uaemex.mx ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0682-6343>

comisión de la verdad en el derecho mexicano actual; IV. Conclusiones; Fuentes de consulta.

Introducción

El presente artículo es resultado de una investigación básica, conducida íntegramente bajo la técnica documental con la finalidad de elaborar una reflexión dogmática y formal sobre la factibilidad jurídica de instaurar comisiones de la verdad en México; que tengan como finalidad investigar casos que se consideren “violaciones graves a los Derechos Humanos”, a fin de evitar o disminuir la impunidad.

La factibilidad cuestionada radicaría en los siguientes aspectos: la competencia del Estado mexicano y sus órganos en la investigación de violaciones graves a derechos humanos; la obligación estatal de respetar, proteger, promover y sobre todo garantizar el acceso a la verdad; la existencia de normas constitucionales, convencionales y legales que tiendan cumplir con dicha obligación estatal; así como la existencia de instituciones que lo garanticen.

Por su naturaleza, la investigación se constriñe al periodo comprendido entre junio de 2011 y 2019 y el universo normativo lo constituye el parámetro de regularidad constitucional y convencional conformado durante ese lapso. Se tomará como referente empírico, la sentencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Décimo Noveno Circuito, que resolvió los amparos en revisión 203/2017 al 206/2017, por tratarse de una sentencia federal paradigmática que ordena la constitución de una Comisión de la Verdad.

Para ello, se presentan como fundamento teórico del artículo una revisión del Derecho a la Verdad en México y una panorámica de la procuración de justicia en México; más adelante, se desarrollan de manera breve antecedentes de comisiones de la verdad en México, con especial énfasis en su forma de constitución y finalidad;

por último, se realiza una comparación entre la conformación de las comisiones de la verdad instauradas a raíz del caso de “los 43”.

En las conclusiones se exponen los hallazgos sobre la factibilidad de que en México se instauren comisiones de la verdad y sobre la forma en que su constitución resulta más adecuada y acorde a las necesidades actuales de procuración de justicia e investigación del tipo de violaciones a las que nos referimos; del mismo modo se plantea la interrogante sobre la posibilidad y medios de evaluar la legitimidad y capacidad técnica de las comisiones de la verdad.

I. Derecho a la verdad y procuración de justicia en México

El surgimiento del derecho a la verdad en nuestra región obedece a la necesidad existente en Latinoamérica de obtener información completa, objetiva y veraz respecto de eventos ocurridos de especial gravedad que vulneran derechos humanos de las personas en el continente, que se han manifestado de forma masiva y sistemática a través de masacres, desapariciones forzadas, violaciones sexuales, detenciones arbitrarias, entre otros.⁴

Específicamente, se considera una solución o parte de ella, a “los altos índices de impunidad sostenidos por la falta de averiguación, esclarecimiento, procesamiento e imposición de sanciones dentro de los casos que importan violaciones de derechos humanos de especial gravedad.”⁵ Situación que no resulta ajena en México, como se detallará más adelante.

Dada la amplitud de elementos que conforman el derecho a la verdad; su naturaleza múltiple, al identificarse con la procuración de justicia, la reparación, la sanción e incluso la reconciliación nacional⁶ así como su pertenencia a distintas ramas del derecho: derecho procesal, derecho internacional de los derechos humanos,

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derecho a la verdad en América”, consultado el 31 de marzo de 2020, disponible <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>

⁵ Idem

⁶ Chavez-Segura, Alejandro, “Can Truth Reconcile a Nation? Truth and Reconciliation Commissions in Argentina and Chile: Lessons for Mexico” en *Latin American Policy*, Vol. 6, No. 2, 2015.

derecho penal internacional,⁷ derecho internacional humanitario e incluso el reciente derecho victimal⁸ es que resulta complejo y poco deseable acotar una definición.

Por lo anterior, no se pretende presentar aquí un concepto monolítico o sólido del derecho a la verdad, sino hacer un breve recuento de los principales fundamentos normativos a nivel internacional y nacional del mismo, a fin de dar cuenta de la complejidad anunciada y de la forma en cómo se ha venido construyendo y dotando de contenido a este derecho.

Para empezar, es importante reconocer que a pesar de la amplitud referida, el derecho a la verdad hace referencia a una obligación concreta exigible a todo estado democrático de proveer información a la sociedad en general y a las víctimas en específico, de las circunstancias en que se cometieron violaciones graves a los derechos humanos.

En ese sentido, en el año 2009 el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), presentó un estudio sobre lo que llamó “prácticas óptimas para el ejercicio efectivo del derecho a la verdad”, en el que se afirma que “solo se puede alcanzar cuando las víctimas de las violaciones a derechos humanos pueden hacer valer sus derechos e iniciar el proceso de superar su pasado”;⁹ para ello, es indispensable conocer lo acontecido, pues de lo contrario resulta imposible deducir el derecho o derechos que tienen a su favor y entonces iniciar el proceso referido, pues “saber la verdad ofrece a las víctimas y a sus familiares una forma de poner un punto final, recuperar la dignidad y aliviar en cierta manera el dolor por las pérdidas sufridas.”¹⁰

Asimismo, el desarrollo doctrinario y normativo del derecho a la verdad ha dejado claro que el mismo sólo tendrá sentido si se comprende realmente qué es lo que otorga a los titulares del mismo, sean las víctimas concretas o la sociedad en general, es decir, este derecho será significativo únicamente comprendiendo el

⁷ Navqui, Yasmin “El derecho a la verdad en el derecho internacional: ¿realidad o ficción?”, *International Review of the Red Cross*, 862 (2006): 3, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a21923-1.pdf>

⁸ Zamora Grant, José, *Derecho victimal. La víctima en el nuevo sistema penal mexicano*, (México: INACIPE, 2018) y Lima Malvido, María de la Luz, *Derecho victimal*, (México: Porrúa, 2019)

⁹ Organización de las Naciones Unidas, A/HCR/12/19, 21 de agosto de 2009, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7967.pdf>

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas, *Mensaje del Secretario General con ocasión del Día Internacional para el Derecho a la Verdad en relación a las Violaciones Graves de los Derechos Humanos y para la Dignidad de las Víctimas*, 2011, disponible en https://www.un.org/es/events/righttotruthday/smessages_2011.shtml

alcance que a nivel individual y social tienen los abusos o las injusticias derivadas de las violaciones a derechos humanos.¹¹

La importancia que la comunidad internacional otorga a la obligación estatal de dar a conocer la suerte que corren las personas involucradas o afectadas en situaciones de conflicto queda de manifiesto en el artículo 32 del Protocolo II de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra.¹² La referencia a este protocolo, del que México no es parte, se propone únicamente mostrar la trayectoria normativa que ha seguido el derecho a la verdad. El que este derecho haga parte de normas fundamentales del Derecho Internacional Humanitario, da cuenta de la naturaleza de las situaciones en que resulta exigible: aquéllas identificadas con estados de emergencia y gravedad que puedan comprometer la vigencia del orden jurídico regular.

Estas referencias dan cuenta del carácter individual o específico del derecho; no obstante, como se adelantó también posee una dimensión social, pues la ONU lo considera “un derecho esencial para las víctimas, pero también para la sociedad en su conjunto, al prever que el esclarecimiento de la verdad sobre las violaciones de los derechos humanos del pasado puede ayudar a prevenir los abusos de los derechos humanos en el futuro.”¹³

Ahora bien, a pesar de que no se encuentra explícitamente enunciado este derecho en los instrumentos interamericanos de derechos humanos, tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), han delineado el contenido del mismo y las obligaciones que impone a los Estados, a partir del análisis sistemático de la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La principal relación que se ha establecido es la que guarda por un lado, con los derechos de protección judicial y garantías judiciales y por el otro, con el derecho de acceso a la información, contenidos en los artículos 8, 25 y 13 del Pacto de San José, respectivamente.¹⁴

¹¹ Werkheiser, Ian, *A right to understand injustice: epistemology and the “right to the truth” in international human rights discourse*, en “The southern Journal of Philosophy”, Volúmen 58, número 1, Marzo 2020

¹² Comité Internacional de la Cruz Roja, *Protocolo Adicional II*, 1977, disponible en <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-i.htm#6>

¹³ Organización de las Naciones Unidas, *Centro de información de las Naciones Unidas. Derecho a la verdad*, 2015, disponible en <http://www.cinu.mx/comunicados/2015/03/el-derecho-a-la-verdad-es-un-d>

¹⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Op. Cit.*, p.6

Por su parte, en el ámbito nacional, la Suprema Corte de la Justicia de la Nación (SCJN) ha resuelto que “el derecho a la verdad se encuentra subsumido en el derecho de las víctimas directas o sus familiares a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento que establecen los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”¹⁵

Esto implica que el derecho a la verdad del que son titulares la sociedad y las víctimas, no se agota con obtener el conocimiento de eventos que históricamente han sucedido en términos de tiempo, modo, lugar y participantes, sino que también se refiere a su determinación,¹⁶ pues mediante las investigaciones y procedimientos judiciales se debe determinar la verdad al incorporar debidamente lo sucedido a las actuaciones ministeriales y judiciales a fin de que puedan ser valoradas en las resoluciones que lleguen a emitirse al respecto.

En consonancia con las disposiciones interamericanas, el derecho nacional a través de la Ley General de Víctimas, publicada el 9 de enero de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, alude al derecho a la verdad al “reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de las violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados tanto en la propia ley como en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que hace parte México en materia de Derechos Humanos.”¹⁷

También le otorga la doble dimensión apuntada al señalar que “las víctimas y la sociedad en general tienen el derecho de conocer los hechos constitutivos del delito y de las violaciones a derechos humanos de que fueron objeto, la identidad de los responsables, las circunstancias que hayan propiciado su comisión, así como tener

¹⁵ SCJN, “Prueba genética en casos de desaparición. Resulta contrario al Derecho a la Verdad requerirla a la víctima indirecta como condición para acceder a la averiguación previa”, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre 2017, Tomo I, p.440, SCJN, México.

¹⁶ SCJN, “Declaraciones obtenidas bajo coacción o tortura. No suelen ser veraces por lo que aceptarlas o darles valor no sólo conlleva infracción a un juicio justo en perjuicio del inculpado sino que, además obstaculiza la determinación de la verdad, a que tienen derecho las víctimas y la sociedad, cuando se cometen graves violaciones a los derechos humanos”, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 59, octubre de 2018, Tomo III, p. 2300

¹⁷ Artículo 2, fracción I de la Ley General de Víctimas.

acceso a la justicia en condiciones de igualdad.”¹⁸ A nivel doméstico también se relaciona este derecho con los derechos relativos al acceso a la información, la protección judicial y las garantías judiciales.

Por su parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, complementa estas disposiciones normativas, al establecer excepciones a la clasificación de la información como reservada o confidencial cuando la misma se refiera a violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, aun cuando sea información entregada con ese carácter al estado mexicano por algún sujeto del Derecho Internacional.¹⁹

Para finalizar, atendiendo a la intención de este artículo, sólo se hará referencia al derecho a la verdad como medida de reparación. Este atributo, se encuentra en la propia Ley General de Víctimas y en la jurisprudencia nacional; asimismo, ha sido reiteradamente afirmado por la CoIDH, y lo ha hecho consistir en “las diferentes formas en que un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido”²⁰ y en el mismo sentido ha reconocido que el Estado puede adoptar diferentes medidas de naturaleza tanto judicial como no judicial.

El artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sirve de fundamento a lo anterior, dado que las violaciones a las obligaciones estatales que resulten en un daño, acarrea el deber de reparar adecuadamente a cada víctima. Bajo esta perspectiva, las personas que han sido víctimas de las violaciones graves a derechos humanos gozan de un reconocimiento relevante, pues resulta en “una forma de admitir la importancia y el valor de las personas en tanto individuos, víctimas y titulares de derechos.”²¹

Resulta necesario considerar qué se entiende por violación grave de Derechos Humanos. En primer término, a nivel internacional se ha considerado que son violaciones graves, los eventos que atentan contra normas inderogables de

¹⁸ Artículo 18 de la Ley General de Víctimas.

¹⁹ Artículos 5, 74, 113, 115 y 148 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *ibidem*, p. 57

²¹ *Idem*.

derechos humanos; es decir, aquéllas que conforman el núcleo irreductible y obligatorio conocido como *jus cogens*.²²

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos “ha determinado que la ‘gravedad’ radica, esencialmente, en que se presenten las siguientes características: multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y una participación importante del Estado, al ser los actos cometidos por agentes estatales, o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado.”²³

En el ámbito nacional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que para que una violación a derechos humanos sea considerada como “grave” es necesario comprobar la trascendencia social de dicha violación y para ello se podrá atender a criterios tanto cuantitativos como cualitativos: “El criterio cuantitativo determina la gravedad de las violaciones demostrando que tienen una trascendencia social en función de aspectos medibles o cuantificables, tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como, evidentemente, la combinación de varios de estos aspectos.”²⁴

Para Sergio García Ramírez, las “violaciones graves se generan por la intervención de agentes del Estado que directamente participan en estas trasgresiones... por sujetos que actúan, sin ser agentes formales del Estado, por encargo del poder público o bien por quienes actúan u operan, cosa que también es frecuente, en un marco de benevolencia, de aquiescencia, de encubrimiento o de negligencia por parte del Estado.”²⁵

²² Cançado Trindade, A. *La ampliación del contenido material del ius cogens*, Washington, D.C., 2015, http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIV_curso_derecho_internacional_2007_Antonio_Augusto_Cancado_Trindade.pdf

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Violaciones graves a Derechos Humanos. Su concepto para efectos del derecho de acceso a la información y la averiguación previa que las investiga*, Tesis 1ª. XI/2012, Libro V, Tomo I, p. 667, 2012

²⁴ *Idem*.

²⁵ García Ramírez, Sergio, *La perspectiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a propósito de las violaciones graves de los derechos humanos*, en David, Pedro R. (coord.) “Balance y perspectivas de los veinte años de la Cámara Federal de Casación Penal, Buenos Aires, 2013, p. 98 disponible en http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf130386-garcia_ramirez-perspectiva_corte_interamericana_derechos.htm

Así pues, existen criterios cuantitativos y cualitativos para calificar a una violación a derechos humanos como grave; a nivel internacional por ejemplo, el criterio cualitativo distingue entre la calidad de las normas que se conculcan por las conductas perpetradas que resultan en la violación de derechos.

Por otro lado, es importante advertir, que de acuerdo con lo dispuesto en diversos numerales de la Ley General de Víctimas, el derecho a la verdad en México asiste a todas las personas consideradas víctimas tanto de violaciones de derechos humanos -independientemente de la gravedad de las mismas- como de los delitos derivados de las mismas.

Ahora bien, para referirnos a la procuración de justicia en México, debemos ser concientes del proceso de transformación del sistema. A partir de las célebres reformas que sufrió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad y Justicia en 2008, de Derechos Humanos en 2011, de Amparo en 2011 y 2013 y en materia del Sistema Nacional Anticorrupción en 2015²⁶ se construyeron altas expectativas sociales de contar con “un sistema de justicia penal eficaz que no viole los derechos humanos de las personas involucradas en el proceso y otorgue justicia a las víctimas.”²⁷

No obstante, los resultados no han sido los esperados. Ya en 2018, se documentó que los efectos de la reforma en materia penal eran contrastantes: por un lado existe evidencia del acortamiento de los juicios pero por el otro, “en los cuerpos policiales y las procuradurías persisten conductas contrarias al texto legal como detenciones

²⁶ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Diario Oficial de la Federación, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008, consultado el 7 de mayo de 2020; DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011, consultado el 29 de diciembre de 2019; DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011, consultado el 07 de enero de 2020 y DECRETO por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Diario Oficial de la Federación, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294184&fecha=02%2F04%2F2013, consultado el 07 de enero de 2020.

²⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos y Universidad Nacional Autónoma de México, *Compendio. Estudio sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017*. México, 2019, p. 483

prolongadas, maltrato a las personas inculpadas y el considerar determinante la información revelada en las confesiones, todas prácticas que normativamente prohíbe el texto constitucional.”²⁸

El informe consultado²⁹ expresa con claridad que la procuración de Justicia en México enfrenta importantes desafíos derivados del grado de impunidad y falta de confianza ciudadana en las instancias investigadoras, lo que calificó como una desvinculación entre lo perceptuado en la norma y la realidad. Esta desvinculación, se demuestra al señalar que “a pesar del contexto normativo vigente, la incidencia delictiva sigue en aumento, la ineficiencia de la autoridad continúa y las violaciones graves a derechos humanos se suceden.”³⁰

En efecto, en términos generales, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) y al Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI):³¹

- a) La incidencia delictiva se incrementó sostenidamente entre 2006 y 2012, teniéndose una tasa de 20 mil 220 delitos por cada cien mil habitantes.
- b) En 2010 se cometieron más de veintidós millones de delitos y más de diecisiete millones de personas se convirtieron en víctimas.
- c) En 2012 se cometieron más de veintisiete millones de delitos y más de 21 millones de personas se convirtieron en víctimas.
- d) Relacionado con lo anterior la confianza que la población en las autoridades expresa cifras bajísimas, pues ni siquiera una décima parte de la ciudadanía les otorga su confianza.
- e) El 8.9 por ciento de la población dijo tener “mucho confianza” en el Ministerio Público o las Procuradurías estatales.

²⁸ *Ibidem*, p. 500

²⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos y Universidad Nacional Autónoma de México, *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH (2001-2007)*, Tomo IX. Procuración y Administración de Justicia, Volumen General, p. 73 Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/estudios-sobre-el-cumplimiento-e-impacto-de-las-recomendaciones-generales-informes-3>

³⁰ *Ibidem*, p. 74

³¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017_presentacion_nacional.pdf

f) El 9.7 por ciento señaló tener confianza en las policías ministeriales.

De ahí que el noventa y dos por ciento de los delitos sufridos no sean denunciados y que la principal causa esgrimida para ello sea considerar la denuncia una pérdida de tiempo, no confiar en que la autoridad haga su trabajo o temer que la denuncia genere represalias en su contra.

De lo anterior, la procuración de justicia necesita de herramientas que consigan construir la confianza ciudadana, pues al incrementarse ésta, habrá un mayor ejercicio ciudadano de denuncia y por ende, el abatimiento de la llamada “cifra negra”.

Se afirma lo anterior, pues la administración de justicia afronta un panorama igualmente negativo, pues de acuerdo al Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018:³² de las 19,978,893 denuncias que se presentaron entre 2000 y 2012, se dictaron 1,440,085 sentencias condenatorias; el incremento del número de denuncias no es proporcional al número de sentencias condenatorias; en 17 estados, el porcentaje de consignaciones con respecto a las denuncias, es menor del 10 por ciento; a nivel federal, entre 1999 y 2012 se consignó el 35.5 por ciento, se determinó el no ejercicio de la acción penal en un 35.54 por ciento y se envió a reserva un 23.52 por ciento.

Respecto de las averiguaciones previas consignadas sin detenido a nivel federal, entre 2004 y 2012, se obsejaron en un 45.46 por ciento de ellas, mandamientos judiciales de aprehensión y se cumplimentó sólo la mitad de ellos (55.73 por ciento); por último, respecto de violaciones a derechos humanos, en el periodo 2000-2018, la CNDH recibió 35,685 quejas por ejercicio indebido del cargo; 19,236 por faltas a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones; 16,612 quejas por una negativa o inadecuada prestación del servicio público de salud; 13,791 quejas por detenciones arbitrarias o ilegales; y 11,991 quejas por trato cruel o degradante.³³

³² PROGRAMA Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, 16 de diciembre de 2013. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013

³³ Giles Navarro, César y Miguel Ángel Méndez Mandujano, *La violación de los derechos humanos en México 2000-2018: algunas características y tendencias a la luz de las estadísticas de la CNDH*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 2019, p. 10, disponible en http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4347/Nota_ViolacionesDHFfinal46.pdf?sequence=1&isAllowed=y

En cuanto a las dependencias contra las que se erigen mayor cantidad de quejas, destaca que en el 2º, 3º, 4º, y 7º. lugar se encuentran la Secretaría de la Defensa Nacional, dependencias responsables de la seguridad pública y centros penitenciarios, la (entonces) Procuraduría General de la República, la Secretaría de Marina, respectivamente. Todas instituciones relacionadas con la procuración e impartición de Justicia.³⁴

Los datos anteriores ofrecen un panorama sobre los niveles de confianza que la ciudadanía tiene respecto de las instancias de procuración y administración de justicia, la cual se encuentra muy debilitada por la corrupción e impunidad persistentes, que afectan directamente al goce y ejercicio de los derechos humanos. Ahora, en cumplimiento al último párrafo del artículo 102 de la CPEUM, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha emitido más de treinta recomendaciones, como resultado de investigaciones que ha llevado a cabo sobre hechos que consituyen violaciones graves a los derechos humanos. Este mandato constitucional fue conferido a dicho órgano autónomo por reforma del año 2011,³⁵ lo que permite apreciar el alto índice de hechos calificados como violaciones graves a los Derechos Humanos en México, si atendemos a la corta ventana de tiempo en que ha desempeñado esa facultad indagatoria.

Con estos datos, este apartado será suficiente para sustentar algo que desafortunadamente es ya un lugar común: las violaciones graves a derechos humanos y la incidencia delictiva son un problema persistente en México, desafiando su naturaleza de estado constitucional y democrático. Aunado a lo anterior, la impunidad en estos casos es campante y el aparato estatal de procuración y administración de justicia parece insuficiente y rebasado en atribuciones y recursos (tanto materiales como humanos) para poder garantizar el derecho a la verdad.

En consecuencia, se ha propuesto adoptar un enfoque de Justicia Transicional para afrontar la violencia en el país, teniendo en cuenta que esta propuesta es

³⁴ *Ibidem.* p. 11

³⁵ DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011, consultado el 29 de diciembre de 2019

problemática pues requiere necesariamente de una decisión política contundente que reconozca que el componente criminal que genera la violencia en México está plenamente vigente y además la decisión deberá respaldarse con políticas que consideren atender las causas estructurales de la violencia.³⁶

En el siguiente apartado, presentamos un recuento de los esfuerzos extraordinarios que se han llevado a cabo en la historia del México moderno con ánimo de eficientar los procesos de investigación y esclarecimiento de hechos especialmente graves.

II. Revisión histórica de las comisiones de la verdad en México

En primer lugar, es necesario recordar que la Constitución de Querétaro de 1917 estableció en el artículo 21 que “la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.”³⁷

Este artículo constitucional ha sido reformado en varias ocasiones pero en ninguna de ellas el Ministerio Público se ha visto privado o limitado de ejercer la función de persecución e investigación de los delitos, ésta última le fue explícitamente otorgada mediante decreto de 3 de julio de 1996, a través del cual se modificó el primer párrafo de este artículo para quedar: “La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público...”³⁸ Más adelante, el 18 de junio de 2008, la ya referida reforma constitucional en materia penal, modificó el texto del artículo 21 constitucional para quedar así: “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función”,³⁹ como se conserva hasta la actualidad.

³⁶ Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de Justicia Transicional en México*, CIDE, Mexico, 2018, p. 15

³⁷ Fix-Fierro, Héctor y Diego Valadés, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Anteproyecto*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4050/5.pdf>, consultado el 9 de abril de 2020.

³⁸ DECRETO mediante el cual se declaran reformados los artículos 16, 20 fracción I penúltimo párrafo, 21, 22 y 73 fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1996, disponible en http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=209558&pagina=12&seccion=1, consultado el 7 de mayo de 2020

³⁹ DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Diario Oficial de la Federación, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008, consultado el 7 de mayo de 2020

A partir de lo anterior, se entiende que toda autoridad, persona o entidad a quien el Estado faculte para realizar acciones tendientes a la investigación, esclarecimiento o a la persecución de hechos probablemente delictuosos, estaría dotada de una facultad extraordinaria; no obstante, bajo ese carácter se han creado, tanto en México, como en otros países, agrupaciones denominadas comúnmente “comisiones de la verdad”.

A nivel mundial, en los últimos 50 años, han operado más de 40 comisiones de la verdad en varios países de América, Europa, África y Asia.⁴⁰ En Latinoamérica la Comisión de la Verdad se entiende como “el órgano creado para investigar patrones de violencia ocurridos en un país durante un tiempo determinado y son parte de las diferentes medidas para responder a violaciones masivas a los derechos humanos ocurridas en el pasado y lograr una transición hacia la paz”.⁴¹ Como se desprende de la idea anterior, al ser un órgano creado, la comisión de la verdad es parte de una respuesta creativa a demandas sustantivas y concretas de justicia que no podrían ser satisfechas con los procedimientos ordinarios, previstos en los sistemas judiciales estatales.⁴²

De tal suerte, que en su origen fueron concebidas como una justificación pragmática -al asumir tácitamente que las instituciones son incapaces de realizar su función- que poseía un mandato y poderes reducidos, más bien específicos sobre un caso concreto y fueron conformadas por personas expertas y por ciudadanos.⁴³

Es importante apuntar que las Comisiones de la Verdad se identifican como herramientas vinculadas a procesos de Justicia Transicional;⁴⁴ es decir, como una forma en que puede obtenerse el elemento “Verdad” dentro de dichos procesos. La Justicia Transicional se refiere a:

un campo específico de actividades, mecanismos y procesos, por medio de los cuales se busca atender las causas, las consecuencias y el legado de

⁴⁰ Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de Justicia Transicional en México*, CIDE, Mexico, 2018, p. 43

⁴¹ Dirección de Justicia Transicional, *Comisiones de la verdad: las víctimas cuentan sus historias*, MinJusticia, Colombia. Disponible en: <http://www.justiciatransicional.gov.co/Justicia-Transicional/Comisiones-de-la-verdad>, consultado el 20 de enero de 2020.

⁴² González Cueva, Eduardo, *¿Hacia dónde van las comisiones de la verdad?*, en Justicia Transicional, manual para América Latina, Nueva York y Brasilia: ICTJ, 2011, p. 4

⁴³ *Idem*.

⁴⁴ Centro de Investigación y Docencia Económicas, *op.cit.*, p.111

un fenómeno de violencia de alto impacto a gran escala. La aplicación de la JT busca dilucidar los hechos y contextos en los que ocurre la violencia, combatir la impunidad, resarcir a las víctimas por el daño sufrido e impedir la repetición de los eventos que lo ocasionaron, con miras a la consolidación de una democracia constitucional. Los cuatro pilares que constituyen el canon de la JT son: verdad, justicia, reparación y no repetición.⁴⁵

Ahora bien, los proceso de Justicia Transicional pueden contemplar la aplicación de medidas extraordinarias, especializadas y provisionales, debido a que tienen como finalidad transitar desde un situación estatal caracterizada por un quebrantamiento del orden jurídico, hacia la instauración de un régimen auténticamente democrático y constitucional, caracterizado por un estado de paz duradera.⁴⁶

Sin soslayar que en el continente hay importantes ejemplos de comisiones de la verdad que estuvieron vigentes dadas las atrocidades que han azotado a nuestros países, en esta ocasión nos referimos únicamente al caso mexicano contemporáneo, además porque en México no ha funcionado una comisión de la verdad de la envergadura de las que se conformaron para superar los regímenes dictatoriales del Cono Sur o de Centroamérica y por ende, desde nuestra perspectiva, no existen elementos que hagan viable y válida comparación alguna, aunado a que la labor de investigación se centró en la factibilidad de la instauración de este tipo de mecanismos en México.

En realidad durante este siglo, se han generado algunos esfuerzos por constituir comisiones de la verdad, este fenómeno se presenta con la alternancia del partido gobernante en la Presidencia de la República, pues permitió el desarrollo de varias políticas públicas sobre verdad y memoria ante la expectativa social generada para la reconstrucción de la verdad⁴⁷ como los siguientes:

⁴⁵ Centro de Investigación y Docencia Económicas, *op.cit.*, p.3

⁴⁶ La paz duradera puede entenderse como un proceso en constante construcción. “No es un estado o un tiempo de paz, sino un orden social. Un orden social de reducida violencia y elevada justicia. La igualdad en el control y la distribución del poder y los recursos. La ausencia de condiciones no deseadas (guerra, hambre, marginación) la presencia de condiciones deseadas (trabajo, vivienda, educación) por tanto hay que prepararla”. Cairera, Mariana y Cécile Barbeito, *Introducción de conceptos: paz, violencia, conflicto*, Cuadernos de educación para la paz. Universidad Autónoma de Barcelona, 2005, p. 19, disponible en <https://escolapau.uab.cat/img/programas/educacion/publicacion002e.pdf>

⁴⁷ García Santibañez Covián, Edgar, *Análisis historiográfico de la violencia política en la trilogía de novelas “Las armas del alba”, “La fuga” y “Las mujeres del alba” de Carlos Montemayor*, Tesis para obtener el grado de Maestro en

a) “Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado.”

Este acuerdo fue publicado el 27 de noviembre de 2001⁴⁸ y, según su texto, fue adoptado como parte del compromiso del Gobierno Federal, encabezado en ese entonces por Vicente Fox Quesada, de defender y promover los derechos humanos y combatir la impunidad.

Dentro de la parte considerativa, el acuerdo en cita, se refiere a la investigación, la búsqueda de la verdad, la justicia, la reconciliación nacional, el fortalecimiento del Estado de Derecho y a la legitimidad democrática del régimen.

En primera instancia se había pensado en crear una comisión de la verdad para conocer los hechos del pasado; no obstante, esa intención no prosperó al reconocer el titular del Ejecutivo Federal, que la investigación y persecución de los delitos son funciones reservadas constitucionalmente al Ministerio Público; consecuentemente, lo que el acuerdo realmente crea es una fiscalía especial “cuya misión será realizar las investigaciones necesarias para la debida integración de las averiguaciones previas que deriven de denuncias o querellas formuladas en razón de sucesos probablemente constitutivos de delitos, así como perseguirlos cuando proceda.”⁴⁹

El órgano fue nombrado “Fiscalía especial para la atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado” (FEMOSPP).

La fiscalía especial se auxilió de un comité ciudadano, conformado por personas de reconocida fama pública y con experiencia jurídica y de promoción y defensa de los derechos humanos. En cuanto a la reparación, el artículo 4º. del acuerdo ordena al titular de la Secretaría de Gobernación a conformar un comité interdisciplinario que

Historiografía por la Universidad Autónoma Metropolitana, México 2017. Disponible en http://posgradocsh.azc.uam.mx/egresados/106_GarciaE_Analisis_historiografico_de_la_violencia_politica.pdf

⁴⁸ ACUERDO por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado, Diario Oficial de la Federación, México, 27 de noviembre de 2001, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001

⁴⁹ *Idem.*

estudiara, analizara y presentara propuestas “para determinar la forma, modo y tiempo en que otorgar una reparación administrativa justa a las víctimas y ofendidos del pasado”. El capítulo 5 ordenó la transferencia de documentos, archivos, expedientes e información en general al Archivo General de la Nación, lo que implicaba desclasificar como reservada o confidencial información relativa a los hechos objeto de su investigación.

Los resultados generados por la investigación realizada por el comité de esta fiscalía especial, fueron publicados por un breve tiempo en la página de la Procuraduría General de la República y por otros medios; sin embargo, nunca fueron puestos realmente a disposición de la opinión pública,⁵⁰ lo que contraviene la finalidad para la que se constituyó esta fiscalía especial.

El informe fue el producto concreto que derivó de la Fiscalía y tuvo repercusiones contrastantes: por un lado, se esperaba que a raíz de tales investigaciones, el Poder Judicial de la Federación tuviera elementos suficientes para iniciar procesos en contra de figuras políticas prominentes señaladas como autores intelectuales de los hechos de represión ocurridos en el contexto de la Guerra Sucia, tales como el ex presidente Echeverría y su secretario de Gobernación, lo cual no aconteció.

Aunque en realidad dicho “fracaso” se debió más a la edición que hizo del informe la Procuraduría General de la República, eliminando pasajes particularmente graves y contundentes y a la actuación judicial, que a las carencias del informe.⁵¹

Una repercusión importante del informe fue el haber sido “considerado como prueba y citado su coordinador, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el caso Rosendo Radilla contra el Estado mexicano, cuyo fallo positivo a favor de los querellantes fue dado a conocer en 2009”.⁵² Específicamente, resultó esclarecedora la cita que la Corte realizó sobre el patrón de detenciones, tortura y desapariciones

⁵⁰ López García, Jonathan, *La FEMOSPP y su informe histórico*, disponible en https://sitiosdememoria.segob.gob.mx/work/models/SitiosDeMemoria/Documentos/PDF/Breve_semblanza_del_Informe_de_la_FEMOSPP.pdf

⁵¹ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y otros, *Informe conjunto al Comité contra las Desapariciones Forzadas en el marco de la adopción de la lista cuestiones durante la séptima sesión del Comité (15-26 de septiembre de 2019)*, México, 2014, p.8. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_ICO_MEX_17810_S.pdf

⁵² López García, Jonathan, *La FEMOSPP y su informe histórico*, Circular de Morelia, México, s/a. Disponible en https://sitiosdememoria.segob.gob.mx/work/models/SitiosDeMemoria/Documentos/PDF/Breve_semblanza_del_Informe_de_la_FEMOSPP.pdf

forzadas de personas militantes de la guerrilla o de sus simpatizantes, y con ello llegó al convencimiento de la existencia de un contexto generalizado de violencia que resultó propicio para las desapariciones, al indicar que:

en el lapso de un año -del 22 de noviembre de 1973 al 19 de noviembre de 1974- encontramos en los reportes de la Secretaría de la Defensa Nacional, el registro de 207 detenidos por el Ejército reportados como “paquetes”. Todas esas detenciones fueron ilegales. Los detenidos fueron interrogados, torturados, y muchos de ellos forzados a ser delatores. No fueron entregados a la autoridad competente. Se les mantuvo en cárceles militares y centros de detención clandestinos, durante periodos muy largos de tiempo y, muchos de ellos están desaparecidos.⁵³

A pesar de las vicisitudes en su conformación, trabajo y resultados, ha sido importante para la conformación de comisiones estatales e incluso para decisiones del gobierno en turno.

b) “Comisión para la investigación de la desaparición involuntaria de personas del estado de Michoacán de Ocampo”

Esta comisión fue creada por acuerdo administrativo del entonces gobernador del estado.⁵⁴ El acuerdo se sustenta en la necesidad de conocer la verdad en torno a la desaparición de personas durante los años de 1960 a 1989 dentro del Estado y su existencia estaría limitada un periodo de tres años y en cuanto a los recursos para el cumplimiento de sus funciones, se previó que contaría con los recursos propios que legalmente pudiere allegarse.

A la comisión se le encomendó “estudiar, analizar y aportar elementos históricos, sociales, políticos y jurídicos para apoyar a la autoridad competente en la investigación de hechos probablemente constitutivos de delito, que se desprendan

⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos*, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párrafo 136, disponible en <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-sentencia-coidh-rosendo-radilla.pdf>

⁵⁴ ACUERDO Administrativo por el que se crea La Comisión para la Investigación de la Desaparición Involuntaria de Personas del Estado de Michoacán de Ocampo, Periódico Oficial del Gobierno de Michoacán de Ocampo, Morelia, 19 de diciembre de 2002, p.1. Disponible en <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O314po.pdf>

de la desaparición involuntaria de personas en el Estado de Michoacán de Ocampo.”⁵⁵

Tuvo un claro vínculo con la sociedad civil y las víctimas, al conformarse por siete personas que determinaron los familiares, afectados o miembros de organizaciones vinculadas al objeto de la comisión, de entre las cuales se elegiría un coordinador. Adicionalmente, contó con un Consejo Consultivo y todos los cargos serían honoríficos.

Tuvo estas atribuciones: a) recibir información relativa a la desaparición involuntaria de personas; b) escuchar dentro de sus sesiones a los denunciantes; c) estudiar, analizar e informar permanentemente a la opinión pública sobre los avances de su encomienda; d) promover la participación de la sociedad en el análisis, estudio y aportación de información; e) proporcionar elementos que sirvan de base para rescatar la verdad histórica de los movimientos sociales en el estado; f) denuncia ante el Ministerio Público los hechos constitutivos de delito; g) elaborar una declaración final del resultado de su trabajo.

Ahora bien, si tomamos en cuenta que no se le asignó un presupuesto estatal a la comisión y que su mandato en lo sustantivo consistió en “proporcionar elementos que sirvan de base para *rescatar la verdad histórica* de los movimientos sociales dentro de Michoacán”, lo cierto es que nos encontramos ante una comisión más bien débil y limitada para cumplir con su ambicioso objetivo, por lo que cuestionamos firmemente la eficacia de la misma.

Adicionalmente, resulta ilocalizable de forma abierta la declaración final que debía rendir la comisión a la conclusión de su mandato en 2005 al no estar alojada en la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, ni en las páginas electrónicas de la Procuraduría General de Justicia ni del Periódico Oficial; con todo sí se tienen indicios de algunos resultados concretos de la labor de esta comisión.

A partir de las investigaciones realizadas se denunció la desaparición de siete activistas y la muerte de otro más, acaecidas en el estado durante la década de

⁵⁵ *Idem*

1970 ante la FEMOSPP⁵⁶ y con ello se evidencia la vinculación que existió entre las instancias especiales creadas en aras de salvaguardar el derecho a la verdad.

c) “Comisión por la verdad y la justicia del estado de Michoacán de Ocampo”

Esta comisión fue creada por acuerdo administrativo publicado el 13 de Febrero de 2009.⁵⁷ El mandato de investigación de esta comisión comprendió la década de los setentas y principios de la década de los ochentas, lapso dentro del cual, muchos movimientos político-sociales, en su lucha por una transformación profunda en la sociedad mexicana, fueron víctimas de una guerra sucia por parte del Estado mexicano.

El acuerdo de creación refiere expresamente que esta comisión es un esfuerzo por continuar con la búsqueda de la verdad y de la justicia para las personas afectadas y por concluir la labor realizada por la Comisión a que nos referimos en el punto anterior y con ello lograr el total esclarecimiento de los crímenes de Estado cometidos contra michoacanos o radicados en la entidad.

En esta ocasión, la Comisión tuvo un mandato más concreto en cuanto a la recopilación y recepción de información; obligaciones de denuncia; participación de la sociedad en el estudio, análisis y aportación de elementos relacionados con su objeto; realización de investigaciones; y, difusión e información a la opinión pública y a la sociedad sobre las labores y avances de la Comisión.

Se integró por los sobrevivientes y por un familiar de aquéllas víctimas que fueron desaparecidas o que fallecieron; se previó la existencia de un Consejo Consultivo conformado por las organizaciones sociales cuyo objeto coincide con el de la comisión y por miembros de la sociedad comprometidos con los fines expresados. La Comisión contó con el apoyo de profesionistas y especialistas de las distintas áreas del conocimiento relacionadas con el objeto de la comisión.

⁵⁶ *Comisión de la Verdad de Michoacán denuncia desaparición de activistas*, en Proceso, 20 de junio 2003. Disponible en <https://www.proceso.com.mx/254034/comision-de-la-verdad-de-michoacan-denuncia-desaparicion-de-activistas>

⁵⁷ ACUERDO Administrativo por el que se crea La Comisión por la Verdad y la Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo, Periódico Oficial del Gobierno de Michoacán de Ocampo, Morelia, 2009, p.1. Disponible en <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O314po.pdf>

En esta ocasión el gobierno del estado se obligó a proveer a la comisión de las herramientas necesarias para el cabal y correcto cumplimiento de sus fines de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria.

Ambas comisiones son antecedente importante de las instituciones gubernamentales y legislaciones que se han instaurado tanto en Michoacán como en el resto del país. Empero, valdría la pena cuestionarnos sobre la falta de difusión de sus resultados y sobre todo de la falta de injerencia que realmente han tenido en los procesos judiciales o administrativos que podrían seguirse para fincar responsabilidades en los agentes de los crímenes y no acogernos a la tendencia mundial de concebir a la “verdad” como la panacea para los retos que enfrentan las sociedades en un escenario pos-conflicto.⁵⁸

d) “Comisión de la verdad para la investigación de las violaciones a los derechos humanos durante la Guerra Sucia de los años sesenta y setenta del estado de Guerrero.”

La Comisión de la Verdad del estado de Guerrero (COMVERDAD) fue creada mediante la Ley 932 del 20 de marzo de 2012. Su proceso de creación fue mucho más acucioso que los vistos en Michoacán, dado que derivó de necesidades concretas vertidas en dos documentos de suma importancia en la materia: a) la recomendación 026/2001-08 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dirigida al titular de la Presidencia de la República, misma que examinó 532 expedientes de queja sobre desapariciones forzadas de personas en Guerrero; y, b) el informe elaborado por la FEMOSPP en 2006, donde se documentó que en Guerrero sucedieron graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos, tanto que la fiscalía consideró que durante el periodo que abarcó su estudio, se surtían las hipótesis fácticas para calificarlo como Conflicto Armado Interno, al amparo del régimen internacional del Derecho Humanitario.

Por otro lado, el Congreso estatal se apoyó también en las consideraciones realizadas por la CoIDH al resolver el caso Rosendo Radilla Pacheco Vs. México,

⁵⁸ Nauenber, Saskia, *Spreading the truth: How truth commissions address human rights abuses in the world society*, en “*International Sociology*”, 2015, Vol. 30 (6), p. 654-673. Disponible en <http://sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav>

consistentes en haber tenido por acreditado un patrón de detenciones y desapariciones forzadas masivas llevadas a cabo en el territorio de Guerrero. La Ley aporta una definición del Derecho a la Verdad que restringe su titularidad a las personas afectadas y desagrega las facultades que otorga dicho derecho a sus titulares.⁵⁹

El Congreso local consideró también, que los resultados que llegare a producir la COMVERDAD serían fuente de reconciliación para el pueblo guerrerense y robustecería la legitimidad del gobierno de la entidad. El mismo decreto que promulga la Ley en cita, designó a quienes integrarían la comisión.

La ley previó que la COMVERDAD gozaría de personalidad y patrimonio propios para llevar a cabo su objeto: “investigar, estudiar, analizar y aportar elementos históricos, sociales, políticos y jurídicos, para contribuir con las labores de las autoridades competentes en la investigación de violaciones a derechos humanos, y hechos probablemente constitutivos de delitos, y delitos de lesa humanidad, contra ciudadanos guerrerenses o personas radicadas o que se hayan encontrado en territorio guerrerense”⁶⁰ y se le otorgó un plazo de 24 meses para realizar sus funciones.

Tiene una clara vinculación con el Derecho Penal Internacional, al remitir en el artículo 4 a las tipificaciones previstas en el Estatuto de Roma como crímenes de lesa humanidad.

En contraste con las comisiones michoacanas, a esta comisión y a sus integrantes se le confirieron atribuciones más amplias y detalladas, destacando la de “realizar investigaciones y hacer acopio de pruebas”, “recibir denuncias y pruebas”, “recomendar las medidas de reparación o resarcimiento”, “propper un mecanismo compensatorio integral a manera de reparación del daño”; y, “las y los comisionados tendrán fe pública sobre los hechos que directamente tengan conocimiento”, facultades propias de la autoridad ministerial, lo que hace evidente el papel de investigación que fue autorizada a desarrollar, aun cuando las mismas aparecen constitucionalmente reservadas al ministerio público.

⁵⁹ Artículo 6 de la Ley

⁶⁰ Artículo 2 de la Ley

El informe final registra los antecedentes de la Guerra Sucia; resultados de la investigación sobre la violación a los derechos humanos durante dicho lapso; registro de personas y comunidades afectadas; la situación de los familiares y sobrevivientes de desaparición forzada; las actividades que la comisión llevó a cabo; obstáculos para el cumplimiento del mandato de la comisión; las medidas propuestas para la reparación integral del daño y de no repetición; recomendaciones; estado financiero; testimonios sobre personas desaparecidas; anexos y el directorio de los colaboradores de la comisión.

Según los resultados vertidos en el informe, existen elementos de convicción para asegurar que la Secretaría de la Defensa Nacional conoce el destino final de todas y cada una de las personas desaparecidas en la guerra sucia en el Estado de Guerrero;⁶¹ aunque también hace notar la dificultad de lograr justicia y reparación del daño, pues advierten que las autoridades no toman en cuenta el contexto de represión generalizada y sistemática en que se realizaron las desapariciones, la privación ilegal de la libertad y la tortura en contra de las víctimas.⁶²

e) “Comisión de la verdad para la investigación de los hechos que motivaron las violaciones a los derechos humanos del pueblo de Oaxaca en los años 2006 y 2007.”

En 2013, la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Oaxaca aprobó la Ley que creó esta comisión con el objeto de

garantizar a la sociedad a través de la creación de la Comisión de la Verdad para la investigación de los hechos que motivaron las violaciones a los derechos humanos del pueblo de Oaxaca en los años 2006 y 2007, el derecho irrenunciable a la verdad, de las acciones y omisiones que pudiesen haber motivado violaciones a los derechos humanos y la posible comisión de delitos en contra de personas vinculadas con el movimiento social ocurrido en el estado.⁶³

⁶¹ Comisión de la Verdad para la investigación de las violaciones a los Derechos Humanos durante la guerra sucia de los años sesenta y setenta del estado de Guerrero, *Informe final de actividades*, Chilpancingo, 2014, p. 15. Disponible en <http://congresogro.gob.mx/files/InformeFinalCOMVERDAD.pdf>

⁶² *Ibidem*, p. 21

⁶³ Artículo 1 de la Ley

Esta ley establece que “el derecho a la verdad implica el conocimiento y divulgación de las causas, motivos, modos y circunstancias que rodearon las violaciones a los derechos humanos y/o probables delitos”⁶⁴ en contra de las personas vinculadas al conflicto social a que se refiere.

La Comisión se conformó por 3 personas designadas por el gobernador del estado a propuesta de “las organizaciones civiles de derechos humanos locales, nacionales e internacionales” y se le atribuyeron facultades de investigación y de cooperación tanto con los poderes del Estado de Oaxaca, como con autoridades federales y organismos nacionales e internacionales.

En marzo de 2016 se difundió el “Informe de la Comisión de la Verdad sobre los hechos que motivaron las violaciones a los Derechos Humanos al pueblo oaxaqueño en 2006 y 2007”⁶⁵ suscrito por los comisionados José Alejandro Solalinde Guerra, Marina Patricia Jiménez Ramírez y Diego Enrique Osorno González.

El documento hace referencia a: víctimas, represión, impacto psicosocial, impunidad, conclusiones y recomendaciones. Incluye nueve anexos donde se pueden consultar la cronología del conflicto, el contexto, el mapa de los municipios, el listado de las organizaciones participantes en el conflicto, las autoridades involucradas, las fuentes consultadas, un glosario y fotografías.

El informe expresa, en el apartado “represión”, que el gobierno de Oaxaca, hizo un uso indebido de la fuerza pública contra las personas vinculadas en el movimiento, contraviniendo varios protocolos y guías de uso de la fuerza y cometiendo lesiones, detenciones ilegales y actos de tortura e incluso se les negó a los civiles la atención médica básica.

Finalmente, la lectura del informe de mérito plantea serias dudas sobre la eficacia que en materia de responsabilidad tuvo la comisión, pues en el mismo se señalan a varios operadores de alto nivel del gobierno estatal en turno, incluido el titular, como perpetradores de violaciones a derechos humanos y hechos constitutivos de delito e incluso este último, por lo que valdría la pena validar cuántas de las

⁶⁴ Artículo 7 de la Ley

⁶⁵ Disponible en <http://www.cencos22oaxaca.org/wp-content/uploads/2016/06/INFORME-FINAL-CVO-Parte-1-de-2.pdf>

personas señaladas han enfrentado procesos penales o administrativos a fin de deslindar sus responsabilidades en los hechos indagados por la comisión.

III. La Comisión de la Verdad en el derecho mexicano actual

El apartado anterior presentó ejemplos de comisiones de la verdad que han operado durante este siglo en México, se observa que su forma de creación ha sido variada, pues dos de ellas fueron creadas mediante acuerdos emitidos por el gobernador del estado, es decir el poder ejecutivo local; otras dos mediante una ley estatal específica, es decir el poder legislativo local; y, en cuanto a la primera que se presentó, como se aclaró en su momento, no llegó a cristalizarse como Comisión dado que se consideró en su momento la imposibilidad constitucional de su creación y derivó en una Fiscalía especializada, creada por acuerdo del poder ejecutivo federal.

Se observa que las comisiones que derivaron del acto legislativo presentan mayor detalle en su conformación, poseen mayores atribuciones y algo muy importante, fueron dotadas de presupuesto público.

La reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos

Al amparo del texto constitucional y de los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte, se puede afirmar que si bien el artículo 21 constitucional reserva para el Ministerio Público la facultad exclusiva en la investigación de los delitos, la creación de las comisiones de la verdad y sus atribuciones, encuentran fundamento constitucional en los artículos 1 y 133 pues obedecen a estándares internacionales derivados de decisiones y resoluciones emitidas por diversas instancias jurisdiccionales y no jurisdiccionales.⁶⁶ Ambas instituciones tienen una relación ineludible pues su óptimo funcionamiento es indispensable para luchar contra la impunidad,⁶⁷ por lo que a pesar de la

⁶⁶ Al respecto, el Comité Internacional de la Cruz Roja publicó un estudio exhaustivo donde se incluyen referencias fundamentales que actualmente se consideran estándares ineludibles para la conformación de las comisiones de la verdad, *Cfr.* Navqui, Yasmin, *El derecho a la verdad en el derecho internacional: ¿realidad o ficción?* en “International Review of the Red Cross, No. 862, Junio 2006, disponible en https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/irrc_862_naqui.pdf

⁶⁷ La vocación contra la impunidad de las comisiones de la verdad se advierte en documentos importantes de las Naciones Unidas por ejemplo los informes S/2011/634 “El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos” de 2011; A/61/636-S/2006/980, “Aunar nuestras fuerzas

existencia de un instituto como el Ministerio Público, las comisiones de la verdad surgieron a través de un proceso que combinaba creatividad y pragmatismo⁶⁸ ante la ineficiencia de las instituciones.

En los últimos años, las técnicas de interpretación normativa han ido cambiando, la incorporación del deber de interpretar las normas atinentes a derechos humanos bajo el principio pro persona y de conformidad no sólo al texto cerrado de los artículos que integran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también de los tratados internacionales en los que México es parte, así como de los estándares internacionales derivados de los mismos mediante las interpretaciones de organismos internacionales, han generado un catálogo normativo mucho más amplio y dinámico a favor de la protección de las personas. En México, este elenco fue identificado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un “parámetro de regularidad constitucional” que como tal, establece una facultad a favor de todas las autoridades en el ámbito de su competencia, de acogerse a las normas que le permitan respetar, proteger, garantizar y promover los derechos de todas las personas, independientemente de que se encuentren alojadas en el texto constitucional o no.⁶⁹

La extensión del parámetro de regularidad constitucional, entendida en el sentido de la tesis anterior, es muy amplia. Es importante, tener presente que para la elección de las normas que puedan ser más efectivas para la protección de los derechos humanos, no es necesario ir siguiendo un orden en función de su origen, ya sea nacional, internacional; constitucional o convencional, en su caso. Así lo ha estipulado tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁷⁰ como la Suprema Corte de Justicia de la Nación al afirmar que tanto el control de constitucionalidad y

para fortalecer el apoyo de las Naciones Unidas al estado de derecho” de 2006; S/2004/616 “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos” de 2004; entre muchos más

⁶⁸ González Cueva, Eduardo, *¿Hacia dónde van las comisiones de la verdad?*, en “Justicia Transicional, manual para América Latina”, Centro Internacional para la Justicia Transicional, p. 341-357, 2011. Disponible en <https://www.ictj.org/es/publication/justicia-transicional-manual-para-america-latina>

⁶⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Parámetro de regularidad constitucional. Se extiende a la interpretación de la norma nacional o internacional*, Primera Sala, Tesis: 1ª. CCCXLIV/2015 (10ª), Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, noviembre de 2015, tomo I, p. 986

⁷⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Cuadernillo de jurisprudencia No. 7 Control de Convencionalidad*, 2019, Disponible en <https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2019/08/No-7-CONTROL-DE-CONVENCIONALIDAD.pdf>

convencionalidad no obedecen a una cuestión de subsidiariedad, por lo que debe llevarse a cabo independientemente de que el derecho que quiera tutelarse se encuentre en un artículo de la constitución federal.⁷¹

Los criterios citados son relevantes en este artículo, dado que nos permiten valorar la forma en que el Primer Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito con sede en Reynosa, Tamaulipas, ordenó en la sentencia de fecha 31 de mayo de 2018 que resolvió el amparo en revisión 203/2017 y sus relacionados 204/2017, 205/2017 y 206/2017, la conformación de una comisión de la verdad para el caso Ayotzinapa. El tribunal planteó y fundamentó la posibilidad jurídica de conformar una comisión de la verdad que realizara una investigación sobre los hechos en que se sucitó la desaparición, en la obligación estatal de cumplir con el derecho fundamental de acceso a la justicia de las víctimas, consagrado en el artículo 17 constitucional. El verbo “cumplir” debe entenderse como la obligación de garantizar el derecho de acceso a la justicia, dado que la resolución establece que el mismo no ha resultado asequible a los agraviados. También señala que “el deber de investigar del Estado no puede condicionarse a su normatividad interna, y que la omisión de dicho deber, genera responsabilidad internacional.”⁷².

El tribunal se refirió al Protocolo Modelo para la Investigación Legal de ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias, que fue adoptado por la Organización de las Naciones Unidas como el “Protocolo de Minessota” pero que derivó de estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁷³ El protocolo establece que “en los casos en que se sospeche la participación de un gobierno, puede no ser posible una investigación objetiva e imparcial a menos que se cree una comisión indagatoria especial.”⁷⁴

La sentencia federal señaló que el objetivo de la Comisión de Investigación para la Verdad y la Justicia que propuso, sería “Que se cumpla con el derecho fundamental

⁷¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, *Control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio. No es una cuestión de subsidiariedad, por lo que debe llevarse a cabo aun cuando el derecho humano de que se trate esté contenido en la constitución federal*, Tesis: 1ª./J. 38/2015 (10ª), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I, p. 186

⁷² Sentencia, versión pública, párrafo 1119, p. 616

⁷³ Casos Montero Aranguren y otros contra Venezuela y Caso Baldeón García contra Perú.

⁷⁴ Sentencia, versión pública, párrafo 1121, p. 618

de acceso a la justicia de las víctimas (art. 17 const.) mediante una investigación exhaustiva, que se llegue a la verdad, y se pueda garantizar que no se repita este tipo de graves violaciones de derechos humanos por parte del gobierno en contra de la población”;⁷⁵ a fin de conseguir ese propósito debería armonizarse el contenido del artículo 20 constitucional que prevé el derecho de las víctimas a participar en la investigación y el del artículo 21 que establece que la facultad de investigación incumbe al Ministerio Público.

A partir de la necesidad de armonización entre ambos preceptos constitucionales, el Tribunal Colegiado integró, en ejercicio del control de constitucionalidad y convencionalidad al que se encuentra obligado, el parámetro de regularidad constitucional que resulta aplicable a fin de dotar de eficacia al Derecho a la Verdad del que son titulares las víctimas del caso y la sociedad en general.

El instrumento propuesto por la sentencia que se cita, se ajusta a lo que el Protocolo de Minnessota denomina “Comisión indagatoria” que, como ya se dijo tiene lugar cuando existe la sospecha de la imposibilidad de llevar a cabo una investigación objetiva e imparcial precisamente por la intervención del gobierno en las violaciones graves a derechos humanos.⁷⁶

En este sentido, la comisión mandatada en la sentencia tiene la finalidad de coadyuvar a las instituciones estatales en la investigación de la desaparición, sobre todo al surtir el supuesto que establece el protocolo de Minnessota consistente en la existencia de “reclamaciones de la familia de la víctima acerca de las insuficiencias señaladas u otras razones sustanciales”.⁷⁷

Así, el tribunal hizo explícita la utilización de los siguientes fundamentos o “herramientas” interpretativas y argumentativas:

1. Principio pro persona.
2. Garantía de debido proceso.
3. Protocolos de Estambul y de Minnessota.

⁷⁵ Sentencia, párrafo 1142, p. 637

⁷⁶ ACNUDH, *Protocolo modelo para la investigación legal de ejecuciones extralegales, arbitrarias y sumarias “Protocolo de Minnessota”*, 2009, disponible en <https://www.hchr.org.co/phocadownload/publicaciones/Libros/protocolo%20de%20minnesota.pdf>

⁷⁷ IDEM

4. Convención Americana sobre Derechos Humanos.
5. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
6. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El desarrollo de la jurisprudencia y la utilización de estas herramientas hermenéuticas generan la posibilidad de sustentar desde una perspectiva constitucional la creación de comisiones especiales que se aboquen a la indagación de hechos particularmente graves en donde además la actividad de las autoridades se encuentre comprometida.

Ahora bien, a diferencia de las comisiones de la verdad y reconciliación, cuyas principales características son:⁷⁸

- a) Complementarias a la justicia penal, es decir que no se circunscriben a una indagación judicial específica, sino que se abocan a circunstancias mucho más amplias con la finalidad de establecer contextos y patrones a gran escala que permitan proveer de una explicación el fenómeno de la violencia existente;
- b) Abarcan periodos generalmente largos de abuso o violencia a fin de identificar patrones históricos y violaciones sistemáticas.
- c) Al tener un enfoque amplio tiene capacidad de reunir grandes volúmenes de información y además tienen como fuente primaria de la misma a las propias víctimas y/o sobrevivientes de las violaciones.

las comisiones indagatorias como la que se trata, tienen un mandato específico, los eventos a investigar están delimitados espacial y temporalmente pero aun así se mantienen flexibles, dependiendo de los hallazgos y de la legitimidad que obtengan durante su funcionamiento.⁷⁹ De ahí que los resultados obtenidos por la comisión ordenada por esta sentencia, tendrán efectos limitados al caso específico de la desaparición de los 43.

El presente trabajo versa sobre la factibilidad jurídica de que en México se constituyan legal y legítimamente comisiones de este tipo, por lo que no

⁷⁸ González, Eduardo y Howard Varney, *En busca de la Verdad*, ICTJ, 2013, p. 14, disponible en <https://www.ictj.org/es/publication/en-busca-de-la-verdad-elementos-para-la-creacion-de-una-comision-de-la-verdad-eficaz>

⁷⁹ ACNUDH, *op. cit.*

corresponde en este momento, hablar de forma específica sobre la eficacia de su actuación; sin embargo, es un aspecto sumamente importante, pues de qué serviría que el orden jurídico avalara la actuación de una entidad que no fuera capaz de generar los resultados propuestos.

Desafortunadamente, a pesar de la fortaleza en la creación de esta comisión de la verdad, la misma jamás llegó a conformarse. El fallo del que derivó no ha surtido efectos jurídicos en virtud de que fue impugnado por la propia Procuraduría General de la República. Así el 17 de julio de 2018, el Tercer Tribunal Unitario del Decimo Noveno Circuito declaró que existe imposibilidad jurídica para cumplir la sentencia protectora pronunciada el treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho dentro del juicio de amparo en revisión en relación con el apartado donde se ordenó la constitución de la comisión de investigación para la verdad y la justicia (Caso Iguala) y las facultades concedidas en la investigación de delitos a dicha comisión.

Por último, en octubre de 2018 la Suprema Corte de la Justicia de la Nación admitió a trámite los incidentes de inejecución de sentencia relacionados con los amparos en revisión que fueron resueltos mediante la sentencia que se ha venido comentando, los cuales fueron registrados en la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, bajo los folios 154/2018, 155/2018, 156/2018 y 157/2018;⁸⁰ sin que hayan sido resueltos a la fecha que esto se escribe.

Para finalizar, es importante hacer referencia al decreto por el que se instruye establecer condiciones materiales, jurídicas y humanas efectivas para fortalecer los derechos humanos de los familiares de las víctimas del caso Ayotzinapa a la verdad y al acceso a la justicia, publicado el 04 de diciembre de 2018.⁸¹ En las consideraciones vertidas en el decreto y que fundamentan la creación de la comisión, se establece textualmente que la decisión de crearla es exclusiva del Poder Ejecutivo Federal e independiente de lo resuelto por el Poder Judicial de la Federación, aunque reconoce que concuerdan en el punto de que resulta un deber

⁸⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Ministro Presidente admite a trámite los incidentes de inejecución de sentencia relacionados con el caso Ayotzinapa*, Comunicado de Prensa No. 117/2018, de 2 de octubre de 2018, disponible en <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5762>

⁸¹ DECRETO por el que se instruye establecer condiciones materiales, jurídicas y humanas efectivas, para fortalecer los derechos humanos de los familiares de las víctimas del caso Ayotzinapa a la verdad y al acceso a la justicia, Diario Oficial de la Federación 04 de diciembre de 2018, disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545622&fecha=04/12/2018

del Estado buscar la verdad. De ahí que no pueda afirmarse que esta comisión es resultado de la sentencia que señalamos líneas arriba.

El decreto en concreto ordena la conformación de una Comisión, que deberá integrarse, al menos, con familiares de los estudiantes desaparecidos o sus representantes; un representante de la Secretaría de Gobernación, uno de la de Relaciones Exteriores, uno de la de Hacienda y Crédito Público y expertos profesionales y técnicos que se requieran y que sean contratados con los recursos provistos a la comisión.

La comisión será presidida por el Subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. Su función sería implementar mecanismos necesarios, para procurar que las investigaciones se realicen sin sesgos, con independencia, imparcialidad y en estricto apego a la legalidad, hasta el debido esclarecimiento de la verdad.

Actualmente la comisión está integrada por 3 funcionarios de la Secretaría de Gobernación; 2 de la de Relaciones Exteriores; 2 de la de Hacienda y Crédito Público; 5 personas que representan a los padres y madres de los estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa; y, 4 representantes de las organizaciones de la Sociedad Civil.

Hasta el día en que esto se escribe, ha llevado a cabo diez sesiones ordinarias y dieciocho sesiones extraordinarias.⁸² El 26 de junio de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo por el que se crea la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el Caso Ayotzinapa,⁸³ adoptado por el Dr. Alejandro Gertz Manero, Fiscal General de la República. Esta Unidad tiene la responsabilidad de investigar, perseguir los delitos y, en su caso, concluir los procesos penales vinculados con los eventos de la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” acaecidos en septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero.

⁸² Secretaría de Gobernación, *Sesiones de trabajo*, consultada el 28 de noviembre de 2020, disponible en http://www.comisionayotzinapa.segob.gob.mx/es/Comision_para_la_Verdad#003

⁸³ ACUERDO A/010/19 por el que se crea la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa, Diario Oficial de la Federación 26 de junio de 2019, disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564187&fecha=26/06/2019

Esta unidad forma parte de la Fiscalía General de la República y está dirigida por un agente del Ministerio Pública de la Federación y tendrá las atribuciones constitucionales previstas para ese cargo y las contenidas en el acuerdo respectivas. Esta unidad, como brazo investigativo oficial del caso, ha anunciado que han encontrado e identificado los restos mortales Christian Rodríguez Telumbre y con ello, a decir de su titular, han demostrado que los hallazgos realizados por la administración anterior son diversos a la verdad.

En conclusión, esta comisión como su nombre lo dice, tiene como finalidad fortalecer el derecho a la verdad y al acceso a la justicia de las víctimas, lo que la identifica como una comisión indagatoria de las previstas en el Protocolo de Minnessota al estar abocada exclusivamente a este evento histórico.

Evaluar la eficacia de esta Comisión, además de ser prematuro, rebasa el objeto de este escrito. Baste por ahora, presentar las diversas formas en que las Comisiones que tienen como objeto tutelar el derecho a la verdad se han constituido en México.

IV. Conclusiones

Si tomamos en consideración las recomendaciones emitidas hasta el día de hoy por la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre violaciones graves a derechos humanos, observamos que éstas son parte de la realidad nacional, Independientemente de los gobiernos. En este contexto, el derecho a la verdad cobra un papel relevante si es que se desea construir un estado y una sociedad democráticos que privilegien el orden jurídico y el Estado de Derecho.

Adicionalmente, es necesario ante los hechos que se viven y reportan diariamente, que las personas afectadas directamente encuentren respuesta a la búsqueda de sus familiares y que la sociedad en general perciba que las autoridades efectivamente valoran la vida, la seguridad y la integridad de todos y todas.

A partir de lo desarrollado en el presente artículo, podemos advertir que en el derecho mexicano es factible la conformación de entidades coadyuvantes a garantizar el derecho a la verdad. Efectivamente, el Estado mexicano tiene la obligación constitucional de respetar, proteger, promover y garantizar derechos humanos, como el derecho a la verdad.

Como se argumentó, existen normas constitucionales y convencionales que permiten al Estado instrumentar herramientas que coadyuven a cumplir con las obligaciones apuntadas, así como el deber de reparar e investigar violaciones graves a derechos humanos. Estas normas también han sido interpretadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la jurisprudencia citada.

A nivel legislativo, también la Ley de Víctimas consagra el derecho y de algún modo acerca y materializa la forma en que las víctimas son concebidas por nuestro derecho.

Los argumentos presentados demuestran que la facultad exclusiva de investigar otorgada constitucionalmente al Ministerio Público, no se contrapone a la posibilidad de constituir comisiones de la verdad y comisiones indagatorias pues éstas obedecen a normas internacionales y derivan de buenas prácticas y estándares reconocidos y practicados en diversos Estados y en diferentes momentos históricos. Esa naturaleza, las convierte en instituciones idóneas para robustecer el derecho a la Verdad y con ello combatir la impunidad.

Por lo anterior las comisiones de la verdad son mecanismos que en la actualidad pueden ser válidamente constituidos y que pueden resultar en un factor de coadyuvancia positiva a la investigación y esclarecimiento de los hechos, pues podrían, por su carácter ciudadano evitar la politización de los casos y transparentar la información, como la Comisión especial para Ayotzinapa ha hecho públicos sus documentos de trabajo, ha rendido informes por escrito y a través de las comparecencias de los funcionarios implicados, así como ha compartido las sesiones de trabajo que ha llevado a cabo, desde la sesión de instalación hasta la más reciente.

El hecho de que nuestro régimen constitucional hoy permita su conformación, se considera una posibilidad importante en la mejora que tanto requiere nuestro sistema de procuración de justicia, pues permite la participación ciudadana y la posibilidad de dirigir una mirada plural a los procedimientos de investigación en México, coincidiendo así con los estudios e instrumentos consultados por este trabajo.

Lamentablemente, al día de hoy no se ha visto cristalizado ningún organismo que pueda identificarse con una auténtica comisión de la verdad pues tanto la ordenada (y no ejecutada) por el Primer Tribunal Colegiado del 19º Circuito, como la Fiscalía creada por el Ejecutivo Federal corresponden a las comisiones indagatorias previstas por el Protocolo de Minnessota como en su momento se apuntó. Por ello, el principal hallazgo de este análisis consiste en haber hecho patente la posibilidad -inexplorada aún- de configurar organismos que en realidad garanticen el derecho a la verdad actuando complementariamente a la justicia institucional, de manera amplia que posibilite establecer contextos y patrones a gran escala que puedan abonar realmente a la explicación del fenómeno persistente de la violencia desde una dimensión temporal y espacial extensa que le permita reunir grandes volúmenes de información.

Fuentes de Consulta

a) Bibliografía y hemerografía

- Caireta, Mariana y Cécile Barbeito, *Introducción de conceptos: paz, violencia, conflicto*, Cuadernos de educación para la paz. Universidad Autónoma de Barcelona, 2005, p. 19, disponible en <https://escolapau.uab.cat/img/programas/educacion/publicacion002e.pdf>
- Cançado Trindade, A. *La ampliación del contenido material del ius cogens*, Washington, D.C., 2015, http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIV_curso_derecho_internacional_2007_Antonio_Augusto_Cancado_Trindade.pdf
- Chavez-Segura, Alejandro, “Can Truth Reconcile a Nation? Truth and Reconciliation Commissions in Argentina and Chile: Lessons for Mexico” en *Latin American Policy*, Vol. 6, No. 2, 2015.
- *Comisión de la Verdad de Michoacán denuncia desaparición de activistas*, en *Proceso*, 20 de junio 2003. Disponible en

<https://www.proceso.com.mx/254034/comision-de-la-verdad-de-michoacan-denuncia-desaparicion-de-activistas>

- Fix-Fierro, Héctor y Diego Valadés, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Anteproyecto*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4050/5.pdf>, consultado el 9 de abril de 2020.
- García Ramírez, Sergio, *La perspectiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a propósito de las violaciones graves de los derechos humanos*, en David, Pedro R. (coord.) “Balance y perspectivas de los veinte años de la Cámara Federal de Casación Penal, Buenos Aires, 2013, disponible en http://www.saij.gov.ar/doctrina/dacf130386-garcia_ramirez-perspectiva_corte_interamericana_derechos.htm
- García Santibañez Covián, Edgar, *Análisis historiográfico de la violencia política en la trilogía de novelas “Las armas del alba”, “La fuga” y “Las mujeres del alba” de Carlos Montemayor*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Historiografía por la Universidad Autónoma Metropolitana, México 2017. Disponible en http://posgradocsh.azc.uam.mx/egresados/106_GarciaE_Analisis_historiografico_de_la_violencia_politica.pdf
- Giles Navarro, César y Miguel Ángel Méndez Mandujano, *La violación de los derechos humanos en México 2000-2018: algunas características y tendencias a la luz de las estadísticas de la CNDH*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México 2019, disponible en http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4347/Nota_ViolacionesDHFfinal46.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- González Cueva, Eduardo, *¿Hacia dónde van las comisiones de la verdad?*, en Justicia Transicional, manual para América Latina, Nueva York y Brasilia: ICTJ, 2011

- González, Eduardo y Howard Varney, *En busca de la Verdad*, ICTJ, 2013, p. 14, disponible en <https://www.ictj.org/es/publication/en-busca-de-la-verdad-elementos-para-la-creacion-de-una-comision-de-la-verdad-eficaz>
- López García, Jonathan, *La FEMOSPP y su informe histórico*, disponible en https://sitiosdememoria.segob.gob.mx/work/models/SitiosDeMemoria/Documentos/PDF/Breve_semblanza_del_Informe_de_la_FEMOSPP.pdf
- Nauenber, Saskia, *Spreading the truth: How truth commissions address human rights abuses in the world society*, en “*International Sociology*”, 2015, Vol. 30 (6), p. 654-673. Disponible en <http://sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav>
- Navqui, Yasmin “El derecho a la verdad en el derecho internacional: ¿realidad o ficción?”, *International Review of the Red Cross*, 862 (2006): 3, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a21923-1.pdf>
- Werkheiser, Ian, *A right to understand injustice: epistemology and the “right to the truth” in international human rights discourse*, en “The southern Journal of Philosophy”, Volúmen 58, número 1, Marzo 2020
- Zamora Grant, José, *Derecho victimal. La víctima en el nuevo sistema penal mexicano*, (México: INACIPE, 2018) y Lima Malvido, María de la Luz, *Derecho victimal*, (México: Porrúa, 2019)

b) Normatividad

- ACUERDO Administrativo por el que se crea La Comisión para la Investigación de la Desaparición Involuntaria de Personas del Estado de Michoacán de Ocampo, Periódico Oficial del Gobierno de Michoacán de Ocampo, Morelia, 2002, p.1. Disponible en <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O314po.pdf>
- ACUERDO Administrativo por el que se crea La Comisión por la Verdad y la Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo, Periódico Oficial del Gobierno de Michoacán de Ocampo, Morelia, 2009, p.1. Disponible en <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O314po.pdf>
- ACUERDO A/010/19 por el que se crea la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa, Diario Oficial de la Federación 26 de

- junio de 2019, disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564187&fecha=26/06/2019
- ACUERDO por el que se crea la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa, en Diario Oficial de la Federación, 26 de junio de 2019, disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564187&fecha=26/06/2019
 - ACUERDO por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado, Diario Oficial de la Federación, México, 27 de noviembre de 2001, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001
 - Comité Internacional de la Cruz Roja, *Protocolo Adicional II*, 1977, disponible en <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-i.htm#6>
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Cuadernilo de jurisprudencia No. 7 Control de Convencionalidad*, 2019, Disponible en <https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2019/08/No-7-CONTROL-DE-CONVENCIONALIDAD.pdf>
 - DECRETO mediante el cual se declaran reformados los artículos 16, 20 fracción I penúltimo párrafo, 21, 22 y 73 fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1996, disponible en http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=209558&pagina=12&seccion=1, consultado el 7 de mayo de 2020
 - DECRETO por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Diario Oficial de la Federación, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294184&fecha=02%2F04%2F2013, consultado el 07 de enero de 2020.

- DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011, consultado el 29 de diciembre de 2019;
- DECRETO por el que se instruye establecer condiciones materiales, jurídicas y humanas efectivas, para fortalecer los derechos humanos de los familiares de las víctimas del caso Ayotzinapa a la verdad y al acceso a la justicia, Diario Oficial de la Federación 04 de diciembre de 2018, disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545622&fecha=04/12/2018
- DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011, consultado el 29 de diciembre de 2019
- DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Diario Oficial de la Federación, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008, consultado el 7 de mayo de 2020;
- DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Diario Oficial de la Federación, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008, consultado el 7 de mayo de 2020
- DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011, consultado el 07 de enero de 2020.

- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley General de Víctimas.
- PROGRAMA Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, 16 de diciembre de 2013. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013

c) Informes, protocolos y documentos

- ACNUDH, *Protocolo modelo para la investigación legal de ejecuciones extralegales, arbitrarias y sumarias “Protocolo de Minnessota”, 2009*, disponible en <https://www.hchr.org.co/phocadownload/publicaciones/Libros/protocolo%20de%20minnesota.pdf>
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y otros, *Informe conjunto al Comité contra las Desapariciones Forzadas en el marco de la adopción de la lista cuestiones durante la séptima sesión del Comité (15-26 de septiembre de 2019)*, México, 2014, p.8. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_ICO_MEX_17810_S.pdf
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de Justicia Transicional en México*, CIDE, Mexico, 2018,
- Comisión de la Verdad para la investigación de las violaciones a los Derechos Humanos durante la guerra sucia de los años sesenta y setenta del estado de Guerrero, *Informe final de actividades*, Chilpancingo, 2014, Disponible en <http://congresogro.gob.mx/files/InformeFinalCOMVERDAD.pdf>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derecho a la verdad en América”, consultado el 31 de marzo de 2020, disponible <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos y Universidad Nacional Autónoma de México, *Compendio. Estudio sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales e informes especiales 2001-2017*. México, 2019, p. 483
- Comisión Nacional de Derechos Humanos y Universidad Nacional Autónoma de México, *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH (2001-2007)*, Tomo IX. Procuración y Administración de Justicia, Volumen General, p. 73 Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/estudios-sobre-el-cumplimiento-e-impacto-de-las-recomendaciones-generales-informes-3>
- Dirección de Justicia Transicional, *Comisiones de la verdad: las víctimas cuentan sus historias*, MinJusticia, Colombia. Disponible en: <http://www.justiciatransicional.gov.co/Justicia-Transicional/Comisiones-de-la-verdad>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017. Disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017_presentacion_nacional.pdf
- Organización de las Naciones Unidas, A/HCR/12/19, 21 de agosto de 2009, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7967.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas, *Centro de información de las Naciones Unidas. Derecho a la verdad*, 2015, disponible en <http://www.cinu.mx/comunicados/2015/03/el-derecho-a-la-verdad-es-un-d>
- Organización de las Naciones Unidas, *Mensaje del Secretario General con ocasión del Día Internacional para el Derecho a la Verdad en relación a las*

Violaciones Graves de los Derechos Humanos y para la Dignidad de las Víctimas”, 2011, disponible en https://www.un.org/es/events/righttotruthday/sgmessages_2011.shtml

- Secretaría de Gobernación, *Sesiones de trabajo*, consultada el 28 de noviembre de 2020, disponible en http://www.comisionayotzinapa.segob.gob.mx/es/Comision_para_la_Verdad#003

d) Jurisprudencia y resoluciones

- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Declaraciones obtenidas bajo coacción o tortura. No suelen ser veraces por lo que aceptarlas o darles valor no sólo conlleva infracción a un juicio justo en perjuicio del inculpado sino que, además obstaculiza la determinación de la verdad, a que tienen derecho las víctimas y la sociedad, cuando se cometen graves violaciones a los derechos humanos*, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 59, octubre de 2018, Tomo III, p. 2300
- ----- *Prueba genética en casos de desaparición. Resulta contrario al Derecho a la Verdad requerirla a la víctima indirecta como condición para acceder a la averiguación previa*, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre 2017, Tomo I, p.440, SCJN, México.
- ----- *Ministro Presidente admite a trámite los incidentes de inejecución de sentencia relacionados con el caso Ayotzinapa*, Comunicado de Prensa No. 117/2018, de 2 de octubre de 2018, disponible en <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5762>
- ----- *Parámetro de regularidad constitucional. Se extiende a la interpretación de la norma nacional o internacional*, Primera Sala, Tesis: 1ª. CCCXLIV/2015 (10ª), Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, noviembre de 2015, tomo I, p. 986
- ----- Primera Sala, *Control de Constitucionalidad y Convencionalidad ex officio. No es una cuestión de subsidiariedad, por lo que debe llevarse a cabo cuando el derecho humano de que se trate esté contenido en la constitución*

federal, Tesis: 1ª./J. 38/2015 (10ª), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I, p. 186

- ----- *Supremacía constitucional y orden jerárquico normativo, principios de. Interpretación del artículo 133 constitucional que los contiene. Primera Sala, Tesis: 1ª./J. 80/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, p. 264*