

COMISIONES DE LA VERDAD: LA EXPERIENCIA MEXICANA

Jorge NADER KURI*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *¿Qué son las comisiones de la verdad?*
III. *Dos (únicas) experiencias mexicanas*. IV. *Epílogo*.

I. INTRODUCCIÓN

Acudo con el gusto de siempre a la convocatoria del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para participar en las tradicionales Jornadas de Justicia Penal, que este año celebran su vigésima edición bajo la temática general sobre el nuevo panorama de la seguridad pública y la justicia penal, con unas reflexiones sobre las comisiones de la verdad, concretamente sobre la naciente experiencia mexicana en esa materia.

Como se expondrá más adelante, México sólo cuenta con dos comisiones de la verdad, ambas con respecto al conocido *caso Iguala*.¹ La experiencia mexicana es, pues, incipiente. Además, todavía no tenemos resultados que permitan evaluar la utilidad de esas comisiones por que hayan descubierto y dado a conocer *la verdad* de lo que ocurrió entre el 26 y el 27 de septiembre de 2014 en Ayotzinapa, Guerrero. Por ello, a estas alturas es imposible asumir una postura acabada sobre la conveniencia o no de multiplicar la instauración de ese tipo de comisiones, como tampoco con respecto a sus beneficios prácticos en los procesos de seguridad pública y justicia penal, y de combate a la impunidad —si para ello sirvieran—.

* Abogado por la Universidad La Salle. Doctor en ciencias penales y política criminal por el Inacipe. Académico de número de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.

¹ Desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero, entre el 26 y el 27 de septiembre de 2014. Para mayor referencia sobre el caso, *cfr.*, entre la muy abundante información sobre el tema, los documentos visibles en: <https://www.gob.mx/pgr/documentos/informe-del-caso-igual>, http://hchr.org.mx/images/doc/pub/20180315_DobleInjusticia_InformeONUDHInvestigacionAyotzinapa.pdf, <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=40061>.

Ahora bien, es necesario puntualizar que la legislación mexicana no regula en forma alguna a las comisiones de la verdad. Así entonces, lo primero a establecer será de qué se habla en referencia a las comisiones de la verdad: ¿qué son?, ¿cuáles sus finalidades y objetivos?, ¿qué función desempeñan dentro de las políticas públicas de los Estados que las establecen?, ¿cómo llegan a la verdad?, ¿qué consecuencia produce el descubrirla?

Establecido lo anterior, se analizarán las dos únicas experiencias mexicanas que se cuentan hasta el momento a efecto de determinar si las comisiones de la verdad para el caso Iguala tienen las características que la doctrina y la experiencia comparada señalan para esa clase de instancias y, por lo tanto, si se puede pronosticar la utilidad real y resultados que tendrán en los procesos de investigación y justicia penal para las que fueron específicamente creadas.

Por último, se expondrá, a modo de epílogo, nuestra postura. En este sentido, desde ahora se establece que no negamos la conveniencia y utilidad de las comisiones de la verdad en ciertos contextos caracterizados por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. Sin embargo, no nos parece que México esté o deba enfrentar algún proceso de justicia transicional debido a ese tipo de violaciones a derechos fundamentales, como tampoco que las comisiones de la verdad sean apropiadas para resolver casos penales, mucho menos si se pretende con ellas reemplazar al Ministerio Público en la investigación y persecución de casos particulares, por impactantes que sean, como se expondrá en la parte final del presente ensayo.

II. ¿QUÉ SON LAS COMISIONES DE LA VERDAD?

Las comisiones de la verdad son frecuentemente designadas como *comisiones de la verdad y reconciliación*, porque no únicamente buscan establecer la verdad, sino lograr, a partir de su develación, la reconciliación social. Como se explicará más adelante, devienen de la justicia transicional, como uno de los componentes del eje *verdad* que, junto con los de *justicia*, *reparación* y *no repetición*, requieren las sociedades dictatoriales, antidemocráticas o en conflictos armados, que se encuentran en transición hacia regímenes democráticos y de paz.

Las comisiones de la verdad, así entonces:

Son órganos oficiales, temporales y de constatación de los hechos que no tienen carácter judicial y se ocupan de investigar abusos de los derechos humanos o el derecho humanitario que se hayan cometido a lo largo de varios años. Se ocupan en particular de las víctimas y concluyen su labor con la

presentación de un informe final sobre las conclusiones de su investigación y sus recomendaciones.

Las comisiones de la verdad pueden prestar una ayuda muy valiosa a las sociedades con posterioridad a un conflicto al constatar hechos relacionados con infracciones de los derechos humanos en el pasado, fomentar la rendición de cuentas, preservar las pruebas, identificar a los autores y recomendar indemnizaciones y reformas institucionales.

También pueden servir de plataforma pública para que las víctimas cuenten directamente al país sus historias personales y pueden facilitar el debate público sobre cómo aceptar el pasado.²

Otras concepciones les atribuyen la finalidad de ayudar a las sociedades que han enfrentado graves situaciones de violencia política o guerra interna a enfrentarse críticamente con su pasado, a fin de superar las profundas crisis y traumas generados por la violencia y evitar que tales hechos se repitan en el futuro cercano, mediante el conocimiento de las causas de la violencia, la identificación de los elementos en conflicto, la investigación de los hechos más graves de violaciones a los derechos humanos y el establecimiento de las responsabilidades jurídicas correspondientes.³

Como ya se apuntó, la doctrina en materia de derechos humanos coincide en que las comisiones de la verdad funcionan en los procesos de justicia transicional y constituyen una alternativa —la más importante— a la persecución penal pura.⁴ Por tanto, no surgen espontáneamente, como tampoco para atender un conflicto penal en particular, sino como uno de los medios necesarios para lo que sirve la justicia de transición: saber y entender el pasado luego de un periodo de abusos y violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos humanos en sociedades en conflicto y postconflicto, y a partir de ello se alcance la reconciliación, el equilibrio y la estabilidad de la sociedad; en última instancia, la paz.

La justicia transicional, así entonces, requiere el conocimiento de la verdad como causa generadora de reconciliación y paz social. En esa relación de causa-efecto deben tomarse en cuenta todos los intereses en juego: los principios democráticos, el Estado de derecho, el derecho a la verdad y los derechos de las víctimas, particularmente los de reparación, y, por

² Ambos, Kai *et al.*, *Justicia de transición. Informes de América Latina, Alemania-Italia-España*, Fundación Konrad Adenauer, Göttingen-Buenos Aires, 2009, p. 47.

³ Véase <http://www.derechos.org/koaga/iii/1/cuya.html>.

⁴ Justicia transicional se entiende de manera amplia, más allá de la justicia penal, e incluye ciertos elementos clave, tales como responsabilidad, equidad en la protección y restitución de derechos, así como la prevención y el castigo de infracciones en general.

lo mismo, las medidas de reconciliación no son todas necesariamente de naturaleza judicial. Bajo esta lógica, abstenerse de una persecución penal y/o del castigo —por ejemplo, a través amnistías condicionales⁵ para determinados delitos— es a veces necesario para facilitar una transición pacífica.

Ahora bien, en vista de que la justicia a la que se refiere la justicia transicional se entiende en su sentido más amplio —más allá de la justicia penal—, la búsqueda, determinación y comunicación de la verdad también va más allá del funcionamiento de las instituciones, formas y procedimientos tradicionales de búsqueda de verdades, por lo que los procesos de reconciliación desarrollan y aplican alternativas complementarias —no sustitutivas— a la investigación penal, como ya se dijo, a través de las comisiones de la verdad.

Junto con el derecho a la verdad, en los procesos de justicia transicional las víctimas tienen también derecho a: *a)* la justicia, bajo cualquiera, y/o todos, de los métodos siguientes: disponer de alguna forma de protección judicial; acceder al sistema jurídico del Estado a efecto de que cumpla con su deber de investigar, perseguir y sancionar a los responsables; participar en foros públicos donde la víctima pueda confrontar y desafiar a las autoridades estatales o incluso a los autores de las violaciones de derechos humanos, y *b)* la reparación, lo que abarca la restitución plena, la compensación, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de no repetición, así como otras medidas que tienden al pleno reconocimiento del estatus de víctima y, en el grado que sea posible, el restablecimiento de sus derechos.

Cabe señalar que el conocimiento de la verdad en los procesos de justicia transicional se considera, incluso, un derecho de las víctimas de violaciones sistemáticas a sus derechos humanos: el derecho a la verdad, al esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes. Se trata de un derecho que se despliega en dos dimensiones: *a)* de carácter colectivo, que permite a la sociedad tener acceso a información esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos, y *b)* de carácter particular para las víctimas y sus familiares.

Ahora bien, este especial derecho a la verdad no se encuentra establecido en el orden jurídico mexicano, si bien ha sido reconocido reiteradamen-

⁵ A diferencia de las amnistías generales, que evitan por completo cualquier investigación, consecuencia o responsabilidad, las amnistías condicionales no eximen automáticamente de sanción a los responsables, sino que imponen condiciones para gozar de la exención del castigo: deposición de las armas, satisfacción de los derechos de las víctimas, completa revelación de la verdad, reconocimiento de responsabilidad y arrepentimiento, entre otras.

te por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *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* (así como el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).⁶

En ese sentido, la *verdad* no sólo tiene una dimensión individual, destinada a la reparación de los derechos de la víctima y sus familiares, sino una dimensión colectiva, destinada a dar a conocer lo ocurrido a la sociedad en su conjunto.

En resumen, la renuncia a la persecución penal pura y dura a cambio de paz y reconciliación en los procesos de justicia transicional plantea la necesidad de alternativas adecuadas a la justicia y persecución penal que, sin sustituirla sino complementándola, ofrezcan un camino alternativo serio para tratar con el pasado y reivindicar los intereses de las víctimas. Las alternativas más importantes son las comisiones de la verdad.

Ahora bien, ¿las comisiones de la verdad existentes en México cumplen con las características, funciones y objetivos antes planteados?, ¿su función es investigar violaciones graves a derechos humanos en el marco de un proceso de justicia transicional que busca la conciliación social y la paz pública? En su caso, ¿México es una sociedad en conflicto o postconflicto que requiera de comisiones de la verdad? O se trata de comisiones investigadoras de delitos.

⁶ Por ejemplo: Primera Sala, “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. Esta Primera Sala entiende que exigir la prueba de correspondencia genética como requisito ineludible para tener acceso a la averiguación previa en calidad de víctima en situaciones donde la propia persona ha denunciado la desaparición en territorio nacional de un familiar que tiene la calidad de migrante, resulta incorrecto a la luz del derecho a la verdad de las víctimas de violaciones a derechos humanos y lo dispuesto en la Ley General de Víctimas respecto de los derechos de las víctimas de desapariciones. En este sentido, 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. Así, los familiares de víctimas directas de violaciones a derechos humanos como titulares del derecho a la verdad deben contar con amplias posibilidades de ser oídos y actuar en los respectivos procesos, tanto con la finalidad de que se esclarezcan los hechos y se castigue a los responsables, como con el objetivo de obtener una reparación”. Tesis 1a. CCXIII/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 49, t. I, diciembre de 2017, p. 440.

III. DOS (ÚNICAS) EXPERIENCIAS MEXICANAS

Como se apuntó antes, en México se cuenta con dos únicas experiencias en materia de comisiones de la verdad y ambas, además, con respecto al caso *Iguala*. La primera fue ordenada por el Primer Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito, con sede en Reynosa, Tamaulipas, el 31 de mayo de 2018, al resolver el juicio de amparo en revisión 203/2017 y expedientes acumulados, promovido en contra de diversos autos de formal prisión.⁷ Por disposición expresa del tribunal, la comisión se llama “Comisión de Investigación para la Verdad y la Justicia (Caso Iguala)”.

La segunda comisión fue creada por decreto presidencial publicado el 4 de diciembre de 2018 en el *Diario Oficial de la Federación*, mediante el cual “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 justicia”.⁸ Aunque el decreto no la nombra de alguna forma y se refiere a ella como “una Comisión”, ésta se conoce públicamente, desde el gobierno y por la sociedad en general, como “Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa”.⁹

Establecido lo anterior, veamos si alguna o ambas comisiones cumplen las características, funciones y objetivos propios de las comisiones de la verdad a que se refiere la doctrina y la experiencia del derecho comparado, ya delineadas.

1. *Comisión de Investigación para la Verdad y la Justicia (Caso Iguala)*

El 31 de mayo de 2018, el Primer Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito, con sede en Reynosa, Tamaulipas, al resolver el juicio de amparo en revisión 203/2017, relacionado con los amparos en revisión 204/2017, 205/2017 y 206/2017, promovidos, todos, por personas proce-

⁷ El caso *Iguala* se investiga y procesa bajo los términos del sistema de justicia penal inquisitivo mixto, toda vez que a la fecha de los hechos no había entrado en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales en el ámbito federal. Por lo mismo, hasta su completo esclarecimiento y juzgamiento serán aplicables las disposiciones normativas anteriores a las que rigen el sistema de justicia penal acusatorio.

⁸ Disponible en: http://diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545622&fecha=04/12/2018.

⁹ El caso Ayotzinapa es el mismo caso *Iguala*. Se les conoce también como el caso de los 43 desaparecidos, entre otras formas de referirse a la investigación y proceso de los lamentables hechos.

sadas por delitos relacionados con el caso Iguala, en contra de sendos autos de formal prisión, encontró motivos suficientes para conceder el amparo a los quejosos por violaciones a los artículos 14, 16 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cometidas por las autoridades judiciales responsables al momento de decretar los actos reclamados.

De paso, sin que ello formara parte de la litis o hubiera sido argumentado como concepto de violación, en un hecho inédito el Tribunal Colegiado ordenó la creación de la “Comisión de Investigación para la Verdad y la Justicia (Caso Iguala)” a efecto de que se encargara de presidir la continuación de la investigación y persecución penal de los hechos, en garantía —según el tribunal— de independencia y eficiencia que no ha habido, ni puede darse bajo los mecanismos tradicionales establecidos en la normatividad positiva.

Los argumentos principales, expresados por el Primer Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito en la ejecutoria de amparo,¹⁰ se resumen en los siguientes:

- 1) Que la investigación de los hechos del caso Iguala, que en realidad debían ser vistos como violaciones graves a derechos humanos, no había observado las exigencias de ser inmediata, efectiva, independiente e imparcial, por lo que en lo subsecuente debía estar orientada a la obtención de la verdad y al acceso a la justicia; ser de medios y no de resultados,¹¹ así como observar, en todo momento, que los familiares de las víctimas y la sociedad debían ser informados de todo lo sucedido en relación con los hechos delictivos.
- 2) Que por ello, y porque las violaciones constitucionales que ameritaron la concesión del amparo eran de tal naturaleza graves, debía iniciarse una investigación por la posible comisión de delitos en contra de personal de la entonces Procuraduría General de la República,¹²

¹⁰ Consultable en versión pública en la página de Internet del Consejo de la Judicatura Federal: http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=508/05080000211078340011012.doc_1&sec=Jes%C3%BA%Desiderio_Cavazos_Elizondo&svp=1.

¹¹ La investigación de medios y no de resultados es propia de la investigación de violaciones a los derechos humanos. Consiste en que el órgano investigador cumple su deber de investigar debidamente en tanto desahogue todas y cada una de las diligencias de investigación que puedan llevar al esclarecimiento de los hechos, sin dejar de acudir a ninguna, independientemente de que no logre esclarecer los hechos. Así entonces, no se puede exigir al órgano investigador la obtención de determinado resultado; pero sí le es obligatorio y se le puede exigir la observancia de una metodología exhaustiva, ceñida al debido proceso, que aborde con seriedad las diversas y posibles líneas de investigación que surjan, tal y como lo ha definido la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹² Hoy Fiscalía General de la República.

la otrora Policía Federal¹³ y la Secretaría de la Defensa Nacional, entre otras instituciones. Sin embargo, como esas dependencias tenían “cierto grado de subordinación hacia el Presidente de la República”, se actualizaba una “especie de conflicto de interés natural” y además existía entre ellas una “estrecha relación institucional,” lo que conllevaba que “se daba entre ellas una amplia comunicación, contacto y colaboración continua desde hace muchos años,” y ello eliminaría por completo las necesarias independencia e imparcialidad en esa nueva investigación en caso de que se condujera a través de los mecanismos y procedimientos tradicionales.

- 3) Que tomando en cuenta lo anterior, y de acuerdo con jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debía establecerse un procedimiento alternativo que permitiera que la investigación de los hechos del caso Iguala y de los posibles delitos cometidos por la autoridad investigadora cumpliera las exigencias de independencia e imparcialidad, y que debido a que en México “lamentablemente no contamos con una Fiscalía independiente,” se consideraba que el mecanismo a implementar “en el caso concreto”, a fin de contrarrestar y superar los defectos en la investigación, consistía en permitir que sean las propias víctimas, en específico los familiares de los estudiantes desaparecidos, a través de sus representantes, quienes dirijan la investigación, desde luego, con la participación del Ministerio Público, en la inteligencia de que para dotar de soporte profesional, técnico y administrativo a las víctimas, éstas podrían ser asistidas en todo momento por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- 4) Que la participación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en ese procedimiento alternativo resultaba fundamental porque la autonomía de gestión y presupuestaria de dicho organismo, así como su personalidad jurídica y patrimonio propios, pero sobre todo su alta capacidad profesional, técnica y administrativa, constituían elementos aptos para corregir los defectos de las indagaciones, e incluso reconducirla, a fin de que se profundicen diversas líneas de investigación que no se hubieran explorado aún, o que lo hayan sido, pero no con la debida exhaustividad.
- 5) Que, de ese modo, entre el Ministerio Público, los representantes de las víctimas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como con la integración y participación de otras organizaciones de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales, tales

¹³ Hoy Guardia Nacional.

como la Organización de las Naciones Unidas, la Interpol, entre otras,¹⁴ se debía integrar una comisión “a la que, para efectos de mayor precisión y claridad, se denominará Comisión de Investigación para la Verdad y la Justicia (Caso Iguala),” a la que las autoridades competentes, además, debían dotar de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios.

- 6) Que, en el funcionamiento de la comisión, *a)* serían los representantes de las víctimas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con la posible opinión o sugerencia, en su caso, del o los organismos nacionales o internacionales que se hayan sumado, quienes de común acuerdo “decidirán las líneas de investigación que deberán explorarse, así como las pruebas a practicarse, y estarán presentes en todas las diligencias”, sin excepción, las que incluso podrán ser desahogadas en las instalaciones de la referida Comisión Nacional de los Derechos Humanos; *b)* el Ministerio Público estará en aptitud de “sugerir líneas de investigación o pruebas,” pero “la decisión sobre su admisión corresponderá a los representantes de las víctimas y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, y *c)* el Ministerio Público dotará de legalidad a todas las actuaciones, al revestirlas de fe pública, pero en todo caso a través de fiscales diversos a los que habían estado al frente o participado en la averiguación previa. Así entonces, señala el tribunal, “la averiguación previa seguirá incumbiendo al Ministerio Público, pero actuará de manera conjunta con las víctimas, quienes estarán en todo momento acompañadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”.

Con base en lo anterior y luego de resolver sobre la forma de reparar las violaciones constitucionales cometidas en los autos de formal prisión reclamados en los juicios de amparo planteados, el Tribunal Colegiado ordenó a las autoridades responsables, pero también a las que “deben participar en el cumplimiento del fallo protector”, lo siguiente:

- 1) Deberá integrarse, en un plazo máximo de diez días naturales, la Comisión de Investigación para la Verdad y la Justicia (Caso Iguala), que se conformará por los representantes de las víctimas (familiares

¹⁴ Salvo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pues ello le eliminaría la posibilidad futura de presentar el caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Desde luego, lo anterior sin perjuicio de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos continúe supervisando el cumplimiento de las medidas cautelares impuestas al Estado mexicano, y todas las atribuciones propias de su competencia.

de los estudiantes desaparecidos), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Ministerio Público de la Federación, en la inteligencia de que los fiscales y personal de la (entonces) Procuraduría General de la República que pasen a formar parte de la comisión investigadora deberán ser distintos a los que han participado previamente en el caso.

- 2) Las líneas de investigación y pruebas a practicarse serán determinadas por la representación de las víctimas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Las diligencias, incluso, podrán ser practicadas en las instalaciones de esta última. Todo oficio o determinación que se emita deberá contar, para su validez, con el aval de los representantes de las víctimas y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El orden para examinar personas será también determinado por la representación de las víctimas. Para la práctica de pruebas periciales deberá preferirse la designación de peritos independientes, ya sea que pertenezcan a instituciones públicas o privadas, pero por regla general habrá de prescindirse de los peritos de la (entonces) Procuraduría General de la República, a menos que los representantes de las víctimas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideren pertinente la intervención de un perito de dicha institución.
- 3) Los miembros de la Comisión de Investigación para la Verdad y la Justicia (Caso Iguala) tendrán libre e inmediato acceso a todo centro de detención y a cada una de sus dependencias, así como a todo lugar que estimen pertinente, en especial donde haya motivos para creer que están, estuvieron o se puedan encontrar los estudiantes desaparecidos, o vestigios que aporten información sobre su paradero; incluso, lugares sujetos a la jurisdicción militar o castrense.
- 4) Para las situaciones en que exista duda sobre el funcionamiento de la Comisión de Investigación para la Verdad y la Justicia (Caso Iguala), deberá acudirse al Protocolo Modelo para la Investigación Legal de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias, conocido como “Protocolo de Minnesota”, adoptado en 1991 por la Organización de las Naciones Unidas, en especial a las directrices que se prevén en el apartado D de dicho documento.

La ejecutoria de amparo en comentario fue calificada por muchos como histórica. Para buena parte de las organizaciones y personas dedicadas a la defensa de los derechos humanos, se trataba de un parteaguas en el modelo de investigación criminal mexicano. Sin embargo, a partir de su notifica-

ción, la (entonces) Procuraduría General de la República promovió sendos recursos de revisión extraordinaria e incidentes de imposibilidad jurídica y real para el cumplimiento a la ejecutoria en lo referente a la creación de la comisión, cimentados en torno al monopolio de la acción penal, a las diferencias esenciales entre investigaciones criminales e investigaciones por violaciones a los derechos humanos, así como con base en otros temas procedimentales, encaminados a lograr la declaratoria de imposibilidad jurídica en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo en las porciones que se refieren a la Comisión de Investigación para la Verdad y la Justicia (Caso Iguala).

Por su parte, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión también promovieron recursos de revisión extraordinaria, y esta última, además, un incidente de imposibilidad jurídica y real para el cumplimiento de la ejecutoria de amparo.

Asimismo, se han formado y se encuentran en proceso de resolución ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuatro incidentes de inejecución de sentencia abiertos a instancia del Tribunal Colegiado emisor de la ejecutoria de amparo.

A la fecha, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha resuelto la totalidad de los recursos e incidentes promovidos en contra de la ejecutoria de amparo y por tanto la Comisión de Investigación para la Verdad y la Justicia (Caso Iguala) no se ha integrado ni ha funcionado en forma alguna. Más aún, previsiblemente los recursos e incidentes en trámite serán resueltos a favor de anular la decisión del Tribunal Colegiado, al ser cierto que vulnera el monopolio del ejercicio de la acción penal y abandona las diferencias esenciales entre investigación de los delitos e investigación de violaciones a derechos humanos, así como porque, de ser suficientes los argumentos sobre falta de independencia a que se refiere la ejecutoria, por mayoría de razón cualquier investigación que implicara posibles responsabilidades de servidores públicos requeriría la conformación de una comisión de la verdad *ad hoc*, lo cual trastocaría por completo el sistema de competencias establecido en la Constitución.

2. Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa

Al margen de la sentencia de amparo previamente analizada, el 4 de diciembre de 2018,¹⁵ apenas cuatro días después de haber iniciado su sexenio,

¹⁵ Disponible en: http://diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545622&fecha=04/12/2018.

el presidente de la República expidió un decreto por el cual 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 justicia”, mediante

...la conformación de una Comisión que deberá ser integrada, al menos, por los familiares de los estudiantes [de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero] desaparecidos o quien ellos designen que los represente; un representante de las secretarías de Gobernación; de Relaciones Exteriores, y de Hacienda y Crédito Público, así como por los expertos profesionales y técnicos que se requieran y que sean contratados con los recursos con los que se provea a la Comisión.

Como ya se comentó, aunque el decreto no bautiza a la comisión, y sólo se refiere a ella como “una Comisión”, ésta se conoce públicamente como “Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa”.¹⁶

A diferencia de la anterior —ordenada (no creada) por una autoridad jurisdiccional—, en este caso se trata de una comisión intersecretarial establecida en términos del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹⁷ apenas reformado para tales efectos el 30 de noviembre de 2018, del texto siguiente:¹⁸

Artículo 21. El Presidente de la República, para el mejor despacho de los asuntos a su cargo, podrá constituir comisiones intersecretariales, consultivas y presidenciales a través de decretos.

Las comisiones intersecretariales serán aquellas creadas por el Presidente de la República para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado. Estarán integradas por los Secretarios de Estado o aquellos funcionarios de la Administración Pública Federal. Las entidades de la Administración Pública Paraestatal podrán integrarse a las comisiones intersecretariales, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Serán comisiones consultivas aquellas conformadas por profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil, de reconocida capacidad o experiencia, designados por el Presidente de la República con la finalidad de resolver una consulta determinada o emitir una opinión sobre algún tema especificado en el objeto de su Decreto de creación. Estas comisiones podrán

¹⁶ Véase <http://www.comisionayotzinapa.segob.gob.mx/>.

¹⁷ Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>.

¹⁸ Disponible en: http://diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545331&fecha=30/11/2018.

ser ubicadas dentro de la estructura de una dependencia del Ejecutivo. Sus conclusiones no serán vinculantes.

Las comisiones presidenciales podrán ser conformadas por integrantes descritos en cualquiera de los párrafos anteriores, así como ex servidores públicos y servidores públicos de otros poderes u órdenes de gobierno. Estas comisiones se constituyen como grupos de trabajo especial para cumplir con las funciones de investigación, seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes que deberán servir como base para la toma de decisiones o el objeto que determine su Decreto de creación, en los términos previstos por el presente artículo.

Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

El Decreto de creación de las comisiones descritas en este artículo deberá contener al menos las siguientes disposiciones:

- I. Su denominación;
- II. El nombre de sus integrantes y sus respectivos cargos, así como la definición de quien la presidirá;
- III. Su objeto y las funciones que se les asignan;
- IV. Su ubicación dentro de la estructura de la Administración Pública Federal, precisando si dependen directamente del Presidente de la República o de alguna Secretaría de Estado;
- V. El período de su existencia, mismo que podrá ser prolongado por acuerdo del Presidente de la República, y
- VI. Cuando sea necesario, la dotación de recursos para su funcionamiento, los cuales provendrán de la entidad pública de la cual dependen.

El cargo de miembro de cualquiera de las comisiones será honorífico y de confianza, por lo que no inhabilitará la posibilidad de desempeñar ninguna otra función pública o actividad privada.

Con base en el señalado fundamento normativo, y de acuerdo con los planteamientos que se contienen en la parte considerativa del decreto en análisis, el presidente de la República ordenó:

- 1) Conformar una comisión, es decir, un equipo de trabajo autónomo interdisciplinario, que otorgue la asistencia que los familiares de las víctimas del caso Ayotzinapa requieran ante la autoridad competente, a fin de hacer valer con efectividad el derecho humano que las víctimas u ofendidos tienen consagrado, así como a un correcto acceso a la justicia y al conocimiento de la verdad, integrado por los familiares de los estudiantes desaparecidos o quien ellos designen que los represente; un representante de las secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, y de Hacienda y Crédito Público, así como

por los expertos profesionales y técnicos que se requieran y que sean contratados con los recursos con los que se provea a la comisión.

- 2) Instruir que la comisión se organice y funcione como lo acuerden quienes la conforman, en el entendido de que será presidida por la Secretaría de Gobernación, por conducto del subsecretario de derechos humanos, la que deberá implementar los 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.
- 3) Instruir a las dependencias y entidades de la administración pública federal para destinar y aplicar los recursos materiales, jurídicos y humanos que se requieran, con el objeto de fortalecer el ejercicio del derecho que los familiares de las víctimas del caso Ayotzinapa tienen de conocer la verdad.
- 4) Instruir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a celebrar los acuerdos con las demás dependencias y entidades de la administración pública federal y/o expertos profesionales y técnicos que se requieran, a fin de precisar los términos en que serán destinados los recursos correspondientes, implementando el programa básico que se adopte para tal efecto, garantizando los recursos presupuestarios necesarios, a fin de que la Comisión pueda realizar sus actividades sin obstáculos ni dificultades, incluyendo la posibilidad de que existan recursos para la creación de una fiscalía especializada.
- 5) Instruir a todas las dependencias y entidades de la administración pública federal que cuenten con información o pruebas que puedan contribuir al esclarecimiento de los hechos, en búsqueda de la verdad, a facilitarlas a la Comisión, para que ésta, a su vez, las haga llegar a la autoridad competente, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- 6) Instruir a la Secretaría de Gobernación a que, además de presidir la comisión, *a)* en coordinación con los familiares o sus representantes, se diseñen los lineamientos para la implementación de medidas de protección o de colaboración eficaz, para aquellas personas que apoyen en la búsqueda de la verdad y el esclarecimiento de los hechos, misma que en todo caso deberá cuidar que no se afecte la legalidad de las pruebas a obtener, salvaguardando la probidad, independencia e imparcialidad con que deben conducirse quienes proporcionen información sobre los hechos, y *b)* celebre todos los convenios que sean necesarios con las entidades federativas, a fin de que éstas cola-

boren, dentro del ámbito de sus competencias, para el cumplimiento del decreto.

- 7) Instruir a la Secretaría de Relaciones Exteriores a celebrar los convenios o acuerdos que permitan la asistencia y cooperación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como con cualquier otro organismo, autoridad o experto internacional que pueda coadyuvar en el esclarecimiento del caso.

Como puede verse, la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa es una comisión presidencial intersecretarial permanente, con respecto a la cual se ha expedido el correspondiente decreto de creación. Su instalación formal se llevó a cabo el 15 de enero de 2019; ha sesionado en diversas ocasiones en forma ordinaria y extraordinaria, y ha emitido informes y documentos, todos ellos consultables públicamente.¹⁹

A la fecha, si bien se han documentado avances, estadísticas y hallazgos importantes, aún no han sido suficientes para que se hayan revertido las conclusiones públicas dadas a conocer a partir del 7 de noviembre de 2014 (secuestro, asesinato e incineración de los estudiantes por parte de delinquentes locales y policías municipales de Iguala y Cocula, Guerrero),²⁰ como tampoco para que se haya establecido la auténtica verdad de lo ocurrido en Ayotzinapa, y las víctimas y sus familiares hayan tenido acceso efectivo a la justicia, con todo lo que ello implica. No obstante, la duración de la comisión es permanente.

IV. EPÍLOGO

- 1) Sin negar que, en efecto, se han dado casos lamentabilísimos de violaciones graves a derechos humanos, y que es deber de las autoridades y de las personas respetar, proteger y promover dichos derechos, no se puede afirmar categóricamente que México ha llegado al pun-

¹⁹ Véase <http://www.comisionayotzinapa.segob.gob.mx/>.

²⁰ Véase <https://www.bing.com/videos/search?q=conferencia+murillo+karam+ayotzinapa&view=detail&mid=8380449E66C0DA795AC68380449E66C0DA795AC6&FORM=VRDGAR&ru=%2Fvideos%2Fsearch%3Fq%3Dconferencia%2Bmurillo%2Bkaram%2Bayotzinapa%26FORM%3DHDRSC3>, <https://www.bing.com/videos/search?q=conferencia+murillo+karam+ayotzinapa&ru=%2Fvideos%2Fsearch%3Fq%3Dconferencia%2Bmurillo%2Bkaram%2Bayotzinapa%26FORM%3DHDRSC3&view=detail&mid=3ED446907AF23715E4F23ED446907AF23715E4F2&FORM=VDRVRV>

to de ser una sociedad en conflicto o postconflicto caracterizada por violaciones sistemáticas a los derechos humanos. La grave conflictiva social en México va por otros rumbos que tienen que ver con la —esa sí, sistemática y generalizada— inseguridad pública, así como por los de la impunidad, la corrupción y el deterioro progresivo del tejido social.

Ahora bien, el que muchos delitos protejan bienes jurídicos que también se consideren derechos humanos, no quiere decir que la comisión de esos delitos se traduzca necesariamente en violación a derechos humanos, ni que la investigación y persecución de esos delitos se vuelva en investigación de violaciones a derechos humanos, ni que, por tanto, los mecanismos de investigación y persecución de esos delitos se deban cambiar por mecanismos de investigación de derechos humanos, incluyendo comisiones de la verdad. De lo contrario, no tendría sentido distinguir entre derecho penal y derechos humanos, entre Ministerio Público y *Ombudsperson*, entre sistema penal acusatorio y sistema de investigación abierta. No serviría el monopolio del ejercicio de la acción penal.

Por estas mismas razones, la Comisión de Investigación para la Verdad y la Justicia (Caso Iguala), ordenada judicialmente para la investigación y persecución de delitos, nació muerta. Es invariable de origen por muy admirable que resulte la inédita ejecutoria de amparo para determinados grupos dedicados a la defensa de los derechos humanos, así como para algunas organizaciones que indebidamente la aprovecharon con el sólo objetivo de criticar al régimen en el que sucedieron los hechos aún irresueltos.²¹

- 2) En México, los derechos humanos son todas esas prerrogativas sustentadas en la dignidad humana cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona, que se encuentran establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales en la materia suscritos por el Estado mexicano, así como en las leyes secundarias respectivas. Los delitos, en cambio, son aquellas conductas establecidas y sancionadas como tales por las leyes penales.

Para el orden jurídico mexicano, el respeto a los derechos humanos de cada persona es un deber general común de todas las

²¹ Señalamiento del que hace eco la ejecutoria de amparo y sobre el cual edifica los argumentos sobre parcialidad y dependencia que obligan, en su lógica, a la creación de la comisión de la verdad ordenada.

personas, pero especialmente de las autoridades, las que tienen la obligación expresa de promover, respetar, proteger y garantizarlos, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De la misma forma, el respeto a los bienes jurídicos tutelados por el derecho penal a través de la observancia de la prohibición o del cumplimiento de la obligación ínsitos en los tipos penales es un deber de todas las personas, independientemente de la calidad jurídica que se tenga, como particular o servidor público —salvo que los tipos penales exijan alguna calidad específica en el sujeto activo—.

De conformidad con la legislación vigente, el sistema de protección a los derechos humanos se encomienda a *ombudspersons* habilitadas para investigar violaciones a derechos humanos de acuerdo con metodologías comúnmente aceptadas para investigaciones abiertas,²² y en su caso formular recomendaciones a servidores públicos responsables. La tutela de los bienes jurídicos encomendada al derecho penal, en cambio, se realiza mediante sistemas a cargo del Ministerio Público y de las autoridades jurisdiccionales, habilitadas para investigar, perseguir, juzgar y sancionar hechos que en específico la ley señala como delitos, de acuerdo con metodologías y procedimientos regulados normativamente, que suelen ser cerrados, contenidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales y leyes relacionadas, dirigidos específicamente a la forma y términos de búsqueda, producción e incorporación de información, datos y pruebas con validez convictiva sobre la existencia del injusto penal y de la culpabilidad más allá de toda duda razonable; como señala el artículo 20 constitucional: esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito sean reparados.

Hay, pues, una clara diferencia entre derechos humanos y bienes jurídicos tutelados por el derecho penal, y por lo mismo el orden jurídico mexicano ha establecido autoridades, procedimientos y consecuencias distintas para quien viole derechos humanos y para quien lesione o ponga en peligro bienes jurídicos tutelados.

- 3) En las sociedades en conflicto o postconflicto que se caractericen por la existencia de violaciones sistemáticas y graves a los derechos humanos es innegable la utilidad de las comisiones de la verdad, si

²² Bajo los principios de oficiosidad, oportunidad, competencia, independencia, imparcialidad, exhaustividad y participación de las víctimas y sus familiares.

a partir de ellas se logra la reconciliación social y la consolidación de la democracia; la justicia y la paz; el efectivo ejercicio de los derechos de verdad y de acceso a la justicia. Gracias a ellas, es posible, además:

- A) Constatar hechos que impliquen infracciones a derechos humanos cometidas en el pasado.
- B) Identificar patrones de violencia.
- C) Fomentar la rendición de cuentas.
- D) Preservar las pruebas.
- E) Identificar a los autores de las violaciones de derechos humanos.
- F) Recomendar indemnizaciones y reformas constitucionales.

Y, desde luego, sirven también como plataforma pública para que las víctimas narren sus historias, se facilite el debate público sobre la forma de enfrentarlas y se establezcan políticas públicas que garanticen la no repetición.

No obstante, es equívoco que las comisiones de la verdad sirvan para el esclarecimiento y sanción de hechos señalados por la ley como delitos, sobre todo porque la teoría y el orden jurídico mexicano distinguen claramente entre derechos humanos y delitos, así como entre los sistemas de responsabilidad por la violación de unos y la comisión de otros, como ya se comprobó antes.

Cabe considerar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al tratar el tema de las comisiones de la verdad, definió de manera clara la relación y los límites de una investigación de carácter judicial y una de carácter no judicial, de la siguiente manera:

La Corte estima que el establecimiento de una comisión de la verdad, según el objeto, procedimiento, estructura y fin de su mandato, puede contribuir a la construcción y preservación de la memoria histórica, el esclarecimiento de hechos y la determinación de responsabilidades institucionales, sociales y políticas en determinados períodos históricos de una sociedad. Las verdades históricas que a través de ese mecanismo se logren, no deben ser entendidas como un sustituto del deber del Estado de asegurar la determinación judicial de responsabilidades individuales o estatales por los medios jurisdiccionales correspondientes, ni con la determinación de responsabilidad internacional que corresponda a este Tribunal. Se trata de determinaciones de la verdad que son complementarias entre sí, pues tienen todas un sentido y alcance propios, así como potencialidades y límites particulares,

que dependen del contexto en el que surgen y de los casos y circunstancias concretas que analicen.²³

Como se reitera y comprueba de lo anterior, y puede seguirse argumentando *ad infinitum*, las diferencias entre violaciones a derechos humanos y delitos son evidentes y reconocidas normativamente; ello aun cuando determinadas violaciones a derechos humanos sean delito, como ya se expuso, lo cual, por cierto, no le quita a éste su carácter de infracción penal. Por lo tanto, las autoridades y metodologías dispuestas para la investigación y sanción de unas y de otros son también diferentes, como ya se demostró; deriva de la lógica, e incluso se reconoce así desde los artículos 20, 21 y 102, apartado A, tratándose de delitos, y 102, apartado B, tratándose de violaciones de derechos humanos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y desarrollan las respectivas legislaciones secundarias.

- 4) De más está abundar en que las comisiones de la verdad no son instancias ni herramientas que sirvan para la investigación, persecución y sanción de delitos. No es su objetivo ni han sido pensadas para ello. Tanto es así que la necesidad, existencia, análisis y evaluación de ellas es un tópico propio de la ciencia, práctica y jurisprudencia de los derechos humanos, pero no del derecho penal, su práctica y jurisprudencia.

Consecuentemente, por las razones expuestas, consideramos que la Comisión de Investigación para la Verdad y la Justicia (Caso Iguala), si se llega a instalar, así como la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa, podrán buscar y encontrar la verdad sobre violaciones graves y reiteradas a derechos humanos relacionadas con los hechos del caso Iguala, pero muy cuestionablemente servirán para el esclarecimiento penal y sanción de los hechos delictivos en concreto que se cometieron entre el 26 y el 27 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero.

Quizá tampoco servirán —dados los complejos retos de todo tipo que enfrenta la sociedad mexicana— para la reconciliación, el equilibrio, la estabilidad y la paz social en México. Claro está, a menos que el futuro nos demuestre lo contrario.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 4 de julio de 2007, serie C, núm. 166, párr. 128.