

BASTARDÍA DE UN ESTADO DE EXCEPCIÓN Y JUSTICIA TRANSICIONAL

◉ Jaime Liera Álvarez*

* Juzgador del ramo penal del Poder Judicial de Michoacán; se ha desempeñado en los servicios de procuración de justicia, como abogado postulante penalista, y profesor en materias relacionadas con la cosa criminal. Email: lieraja@hotmail.com

PALABRAS CLAVE

KEYWORDS

● Estado de derecho

Rule of law

● Estado de excepción

State of emergency

● Proclamación legal

Legal proclamation

● Crisis humanitaria

Humanitarian crisis

● Victimidad

Victimity

Resumen. Los estados de excepción existentes de facto, pero no proclamados formalmente ni regidos por un decreto que respete los principios extraídos del artículo 29 constitucional y 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, se manifiestan con bastardía, de manera que los programas operativos y la normativa de excepcionalidad que se produzcan en ese estadio preexistente a las formalidades son completamente ilegítimas. Solo por esa circunstancia, los distintos daños que se ocasionan, por vulneración a derechos humanos del particular o a la sociedad, adquieren mayor gravedad y deben ser tratados a la brevedad, con prurito resarcimiento o reivindicación social en una justicia transicional donde se aplique un máximo reconocimiento de la victimidad.

Abstract. The existing de facto states of exception, but not formally proclaimed, nor governed by a decree that respects the principles extracted from Article 29 of the Constitution and 27 of the American Convention, are manifested with bastardy, so that the operational programs and the regulations of exceptionality that they take place in that pre-existing stage to the formalities are completely illegitimate. Only due to this circumstance, the different damages that are caused, due to the violation of individual human rights or society, acquire greater gravity and must be treated as soon as possible, with itching redress or social claim in a transitional justice where maximum recognition is applied of victimity.

Fecha de recepción: 3 de agosto 2021

Fecha de aceptación: 4 de noviembre 2021

SUMARIO:

I. Régimen constitucional de derecho y suspensión de derechos humanos. II. Estados de excepción ilegítimos y autorizaciones espurias. III. La “guerra” contra el crimen organizado en México y el estado de excepción. IV. Justicia transicional de regímenes de excepción de bastarda. V. Fuentes de consulta.

I. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE DERECHO Y SUSPENSIÓN DE DERECHOS HUMANOS

El concepto sobre el principio del *Estado de derecho* contiene parámetros constitucionales, y dentro de estos parámetros o características la doctrina es unánime en el del *imperio de la ley*. Esta premisa fundamental, consustancial con el principio de legalidad, implica que Estado y gobernados deben sujetarse a lo que normativamente disponga, en primer término, nuestra Constitución y, además, el resto de las leyes nacionales que estén en armonía con aquella. Por lo tanto, entre otras cosas, este principio garantiza que los controles formales de la sociedad, como es el funcionamiento del derecho de la cosa criminal, tengan eficacia y estén orientados democráticamente, de manera que, *en el ejercicio del Estado de derecho*, el Estado debe cumplir con la *responsabilidad constitucional de garantizar respetar, proteger y reparar derechos humanos* en todo momento, como impone el artículo primero, y así legitimar un sistema de justicia alejado de cualquier concepción absolutista.

Sin embargo, en nuestro orden constitucional, desde la Constitución de 1857, se prevén *regímenes de excepción* para el ejercicio pleno de los derechos del gobernado. El texto vigente del artículo 29 constitucional, en plena consonancia con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, dispone:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso

reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

Debe señalarse que, en la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, se adicionó al artículo 29 un párrafo para proteger un núcleo de derechos fundamentales, ya que, de origen, en la Constitución de 1857 solo había salvedad para garantías que *aseguran la vida del hombre*. Así, actualmente se establece que este núcleo de derechos se sustrae a una declaratoria de excepcionalidad. El texto de la reforma dice:

En los decretos que se expidan, *no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.*

Entonces, en primer término, tenemos que el Estado de derecho permite que, en una situación de excepcionalidad declarada formalmente, exista restricción a las garantías de derechos humanos, pero respetando un núcleo y por el tiempo limitado en el que permanezca el fenómeno o la crisis de gobernabilidad. Ahora bien, las situaciones de crisis, de acuerdo con la Constitución, son por *invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto*. Al ser estas prescripciones un tanto abstractas, la doctrina y el derecho comparado nos señalan que pueden presentarse estados de *excepción emergentes* por desastres naturales, por situaciones sanitarias, etcétera; estados de *excepción por conmoción interna* llamados *estados de sitio*, tales como revueltas sociales, guerrillas, etcétera; y también estados de *excepción por causa de guerra*.

En supuestos contingentes de esta naturaleza, que pueden presentarse en determinada zona del país o en toda la nación, dada la gravedad del hecho que pone en alta alarma el orden social o la seguridad nacional se debe emitir un decreto para establecer legalmente las medidas con las que se hará frente al problema, a costa del sacrificio de algunas libertades. Por ejemplo, si se establece el llamado toque de queda, se restringirá la libertad ambulatoria. El citado artículo 29 constitucional dice al respecto:

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser *proporcional al peligro* a que se hace frente, *observando* en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, *proclamación, publicidad* y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, *todas las medidas legales* y administrativas adoptadas durante su vigencia *quedarán sin efecto de forma inmediata*. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán *revisados de oficio* e inmediatamente *por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

Luego entonces, la *proclamación de un estado legal de excepcionalidad* contiene garantías para los gobernados: primero, si no se trata de un problema que aqueje a toda la nación, debe determinarse en qué zonas del país operaría el estado de excepción; segundo, debe contemplarse el plazo de la excepcionalidad, el cual bien puede prolongarse si es necesario, pero al finalizar la situación vuelve a la normalidad, quedando sin efectos toda autorización legal de excepcionalidad; y, tercero, deberá identificarse qué derechos humanos quedan restringidos, respetando el núcleo que dispone la norma. Se dice que con los poderes de excepción o poderes emergentes se procura proteger la democracia y a la sociedad (Giles Navarro y Cruz Reyes, 2019).

Del derecho de excepcionalidad existen principios elaborados por un relator especial en el informe que presentó al Consejo Económico y Social (Giles Navarro y Cruz Reyes, 2019), extraídos de la norma convencional para regir en esas situaciones en cualquiera de los Estados parte, previendo como imprescindible aplicar lo siguiente: a) la *legalidad* o preexistencia de normas que regulen los estados de excepción; b) su *proclamación* —que el estado de excepción sea precedido de una declaración oficial—; c) la *notificación* a la comunidad internacional —Estados parte y al conjunto de Estados miembros de las naciones—; d) la *temporalidad*, que implica la fijación de límites temporales precisos para evitar la indebida prolongación; e) la *amenaza excepcional*, que define la naturaleza del peligro, estipulando los presupuestos de hecho (conmoción interior, ataque exterior, peligro público, catástrofes naturales o generadas por el hombre, entre otros) que conforman el concepto de *circunstancias excepcionales*; f) la *proporcionalidad* o adecuación que debe existir entre las medidas adoptadas y la gravedad de la crisis; g) la *no discriminación*, que debe considerarse como una condición necesaria

para ejercer el derecho de suspensión; y h) la *compatibilidad*, concordancia y complementariedad de las distintas normas del derecho internacional, que buscan armonizar las distintas obligaciones asumidas por los Estados y reforzar la protección de los derechos humanos.

II. ESTADOS DE EXCEPCIÓN ILEGÍTIMOS Y AUTORIZACIONES ESPURIAS

La historia de la vida política en nuestro país nos da cuenta de innumerables casos de situaciones de excepción existentes *de facto*, pero sin cubrir el requisito de proclamación y habiéndose emitido autorizaciones (normativas). Existe un decreto de ley emitido por el presidente Benito Juárez el 21 de enero de 1860 sobre el estado de guerra y sitio, sin una declaratoria previa de estado de excepción.

Como declaratorias formales de estado de excepción, se conoce solo la emitida mediante decreto de fecha 1° de junio de 1942 por el Congreso, por virtud de la alarma internacional que generó la Segunda Guerra Mundial (Salazar Ugarte, 2013). Por demás, es bastante sabido de grandes desastres que se han presentado en algunas zonas del país a los que se ha podido hacer frente sin necesidad de hacer una declaratoria de excepcionalidad emergente; por lo tanto, los estados de excepción de bastardía que han generado leyes ilegítimas de excepcionalidad son las referentes a situaciones de conmoción interna o, como señala la norma, de *perturbación grave de la paz pública*.

La reacción pronta del poder del Estado para hacer frente con prontitud a situaciones que políticamente han calificado como una alerta para la seguridad nacional hace sentir justificado al poder político para actuar omitiendo los parámetros legales, muchas veces con excesos policiacos y militares. Algún autor equiparó el estado de excepción con un supuesto de *legítima defensa* (Fix Fierro, 2004), yo más bien creo que se refería a que las acciones derivadas de un estado de excepción emulan un *estado de necesidad justificante*, que es una causa de justificación (excluyente de delito) distinta y consiste en actuar afectando un bien jurídico de menor valor que el que se protege. De esta manera, en una situación de estado de excepción se sacrifican temporalmente bienes jurídicos de menor valía, como podría ser la libertad ambulatoria, la seguridad de morada, etcétera, a cambio de otros mayores, como es la vida de los miembros de la sociedad que se pone en

peligro o la gobernabilidad del país. Sin embargo, las crónicas de todos los episodios de esta naturaleza, cuando se trata de asuntos hostiles o beligerantes, relatan grandes abusos de poder con graves daños sociales.

Haciendo memoria de las actuaciones del Estado con las que hizo frente a algunas revueltas sociales —con pasividad del aparato de justicia—, podemos recordar las acciones de control social llevadas a cabo por el Ejército por órdenes del presidente Díaz Ordaz, que desencadenaron en los fatídicos hechos de octubre de 1968, y las del presidente Luis Echeverría, en las que se utilizaron también fuerzas militares como medida de contrainsurgencia, así como se hizo en el periodo salinista ante el brote de violencia en el estado de Chiapas.

Felipe Calderón Hinojosa, que ocupó la presidencia desde el 1 de diciembre de 2006 hasta el 30 de noviembre de 2012, desde su primer día de gobierno anunció públicamente que se daría una larga batalla al crimen organizado. Pocos días después materializaba su anuncio, iniciando acciones en el estado de Michoacán en un operativo mixto, pero mayormente militar; territorio del que, curiosamente, era oriundo y en donde se sabía que había encono político por sus fracasos políticos de antaño y porque el Gobierno estatal, que se encontraba en manos de la oposición, no tenía la mejor disponibilidad de someterse al centralismo.

Así, el ahora expresidente precisó en su discurso mediático que se trataba de una *guerra* —y el término empleado era congruente por la superioridad numérica de los 5300 militares que intervenían en el operativo inicial, en relación con los 1400 policías federales (Agencia Reforma, 2016)—, lo cual por sentido común indica que no era una estrategia de seguridad pública, sino, efectivamente, algo de interés bélico que debería ser tratado como un conflicto armado. Esta estrategia arrojó una cifra de 121 035 muertes violentas durante ese sexenio, y al continuar la estrategia con el gobierno del expresidente Peña Nieto esa cifra aumentó con 29 mil 957 ejecuciones más, según datos obtenidos por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Lara Bermudez, 2018). A la fecha, esta violencia es imparable.

Con todo este aparato se realizaron acciones propias de un *estado de excepción de sitio*, no solo por el alto grado de beligerancia en la parte operativa, sino por el *alto nivel de normatividad transgresora de derechos* que fue y sigue siendo autorizada y ha generado un auténtico Estado de derecho de excepcionalidad que ha sido analizado por la doctrina conceptualmente como *derecho penal del enemigo*. Esta normativa se encuentra contenida en una serie

de leyes especiales y generales, como la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley contra la Trata de Personas, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, la Ley contra el Lavado de Dinero, la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, la Ley de Extinción de Dominio, y podemos incluir, penosamente, otras normas disruptivas del orden constitucional, como la que permite el arraigo hasta por 80 días (art. 16, CPEUM). Curiosamente, en todas estas leyes la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha causado contratiempos, y es presumible que sea motivo de cabildeos por parte del Ejecutivo en turno solicitando una desesperada colaboración de los otros poderes.

Ciertamente, este compendio de leyes tiene fundamento en una política criminal de excepción que deriva de algunas convenciones internacionales, como la Convención de Viena contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes, la Convención de Palermo contra la Delincuencia Organizada y la Convención de Mérida contra la Corrupción, de donde provienen algunos “principios” propios de un derecho autocrático, pero autorizado por la frustrante actuación de varias naciones en el combate al crimen organizado transnacional; principios transgresores de derechos humanos, tales como la incriminación penal solo por sospecha, la inversión de la carga de la prueba, la validación de la denuncia anónima, la eliminación social de los infractores (enemigos), etcétera. Pero también es cierto que aquellas leyes de corte actuarial son empleadas para beneficios de la gobernanza neoliberal hegemónica, alejadas de auténticos propósitos de justicia social (Sanchez Sandoval, 2012). Sin embargo, esas convenciones no son vinculantes, y para adoptar esas medidas trasgresoras de derechos humanos es necesario, primero, decretar el estado de excepción para que *tengan vigencia solo durante la crisis*.

La exigencia democrática de que exista una ley secundaria reguladora del artículo 29 constitucional ya se ha hecho presente en el Congreso de la Unión. El pasado 12 de junio se cumple un retraso de nueve años, pues el plazo se venció en el 2012 (Senado de la República, 2019). En el 2013 se presentó una iniciativa con proyecto de decreto de ley reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión de derechos (Ortiz Ahlf, 2013), que fue aprobado por el Senado de la República desde diciembre de 2015, el cual se envió a la Cámara de Diputados, pero a la fecha no ha sido discutido. Esta ley indiscutiblemente no solo instará a que se realicen las proclamaciones formales, sino que facilitará el procedimiento y con ello

concluirá una época de bastardía de excepcionalidad a nuestro régimen democrático de derechos humanos.

III. LA “GUERRA” CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO Y EL ESTADO DE EXCEPCIÓN

Hace más de una década el reconocido politólogo de izquierda, Arnaldo Córdova, escribió:

... podría concluirse que el Presidente, en todo caso, debe estar autorizado por el Congreso para el uso de las fuerzas armadas en la lucha contra el crimen organizado y atendiendo al criterio de la emergencia. Pero *debería quedar claro que el narcotráfico y la delincuencia organizada no configuran ninguna de las hipótesis que prevé el artículo 29*, que a veces se llega a invocar para justificar el proceder del Presidente. (Córdova, 2007)

Este comentario pondría en duda si para abatir fenómenos de criminalidad que ponen en riesgo la estabilidad sociopolítica y generan grave crisis de ingobernabilidad y de inseguridad pública sería legítimo emplear estrategias de un estado de excepcionalidad, como es el uso de las fuerzas militares, entre otras.

Sin embargo, apelando al *realismo sociológico*, que no puede ser negado con un simple discurso dadas sus obviedades, el fenómeno de la inseguridad pública derivado de acciones criminales por parte de grupos delincuenciales altamente fortalecidos económicamente —lo cual les permite contar con una potencial infraestructura que, parece ser, rebasa por mucho la de las agencias policiales, que es a quienes corresponde confrontar la criminalidad— requiere de estrategias extremas, porque esos límites continúan expandiéndose, y eso ha dado lugar a una fractura del Estado de derecho tal que la sociedad se está levantando en armas para defenderse, una especie de milicia a la que se le ha dado el mote de *autodefensas*. Ya nos hemos *colombianizado*, y lo curioso es que ahora, en el ámbito internacional, ya se está empleando el término de *mexicanizar* (Munguía Huato, 2015) para referirse a la situación extrema de ingobernabilidad por no poder controlar los comportamientos de la delincuencia organizada.

Con esto, apuntamos que el problema de la inseguridad ha cobrado dimensiones no imaginadas y se ha convertido en un verdadero fenómeno político de ingobernabilidad. Las instituciones de gobierno parecen superadas por el poder de facto que tienen los líderes del crimen organizado,

respaldados por numerosas facciones paramilitares tácticas a manera de mercenarios, con sobrado armamento de gran potencial y una logística eficiente a la cual difícilmente las fuerzas del orden le hacen frente. Justamente, la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional refiere:

En los últimos tres años, hemos sido testigos de cómo, desde el gobierno federal, se ha declarado una “guerra sin cuartel” al crimen organizado. Hemos visto el despliegue de fuerzas federales –incluyendo efectivos militares y policíacos– en Chihuahua, Michoacán, Sinaloa y, en fechas recientes, en Morelos, Coahuila, Veracruz y Tamaulipas, entre muchos otros sitios. Los funestos resultados son tales que *la violencia ha llegado a un increíble grado que ya no asombra a nuestros conciudadanos encontrar, en sitios sumamente concurridos, cabezas con el tiro de gracia, cuerpos descuartizados y visiblemente torturados, hombres colgados en las vías principales de comunicación y cuerpos desechos en ácido, entre otras aberraciones criminales*. Es menester indicar que esta guerra, ha cobrado víctimas colaterales entre las cuales podemos contar al menos veinte jóvenes estudiantes, quienes han sufrido no sólo la dolorosa muerte, sino la estigmatización de funcionarios del propio gobierno quienes, de frente a su incapacidad, culpan a la propia ciudadanía a la que deben proteger. (Zarate Delgado, 2013)

Este discurso disipa cualquier duda sobre si la crisis de inseguridad que vive el Estado mexicano configura o no un *estado de sitio* y si, por lo tanto, requiere de un régimen jurídico de excepcionalidad. En la citada iniciativa de ley secundaria para reglamentar el artículo 29 constitucional, se precisan los casos de excepcionalidad definiéndolos de la siguiente manera:

- *Invasión*. Entrada no autorizada de fuerzas armadas extranjeras al territorio nacional.
- *Perturbación grave de la paz pública*. Fenómeno social violento que ponga en peligro la estabilidad o seguridad del Estado o su estructura social, política o económica.
- *Grave peligro o conflicto*. Circunstancia excepcional de tal gravedad que ponga en peligro los intereses vitales de la población, tales como catástrofes naturales o provocadas por alguna persona, epidemias, desabasto prolongado de productos o servicios de primera necesidad o similares.

Por lo tanto, el expresidente Felipe Calderón Hinojosa, cuando declaró mediáticamente una *guerra* dentro del territorio nacional contra el crimen organizado, indefectiblemente debió haber cumplido con la proclamación

de un estado de excepción de sitio por una *crisis de perturbación grave de la paz pública*. Él y el expresidente Enrique Peña Nieto —que continuó esta dinámica sin fundamento constitucional— han perpetrado graves actos de arbitrariedad y han hecho al Estado responsable de los significativos *daños colaterales* que se ha ocasionado a la sociedad por los abusos de poder por parte de las fuerzas armadas, de las agencias policiales e incluso de las agencias judiciales, además de los que causa directamente el crimen organizado, como la alarmante cifra de desaparición de personas y el desplazamiento forzado interno, elementos que han generado una *crisis humanitaria*.

Actualmente, el presidente de la República, respaldado en las facultades que le otorga el artículo 89 constitucional, provisionó al sistema de seguridad nacional con la Guardia Nacional, un cuerpo de seguridad civil que contempla la fracción VII de dicho dispositivo, pero que en la realidad está compuesto por militares, y se dispuso, como medida provisional, que las fuerzas militares respalden la Guardia Nacional hasta el 24 de marzo del 2024 (*Diario Oficial de la Federación*, 2020).

Sin embargo, el actual gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador cambió radicalmente la estrategia de reacción frente al crimen organizado con un discurso de pacificación para detener los daños colaterales generados por causa del conflicto armado. Pero sus políticas criminológicas de control social tienden más a la *pasivización* que a la *pacificación*, el ambiente de la inseguridad pública es cada vez más violento y la reacción muy pasiva, lo cual ha causado mucho descontento social porque da la impresión de que no se apuesta mucho por la eficacia. Creemos que, para revestir de legalidad las estrategias criminológicas operativas y darles legitimidad a las autorizaciones normativas, deben cumplirse con aquellos principios de un estado de excepcionalidad, lo cual ayudaría en mucho a las campañas en el combate al crimen organizado.

IV. JUSTICIA TRANSICIONAL DE REGÍMENES DE EXCEPCIÓN DE BASTARDÍA

La idea de una justicia de transición se hizo presente con la necesidad de instrumentar medidas de recuperación democrática del orden social, sobre todo para reparar los graves perjuicios victimales y aplicar las sanciones que ameritaban los personajes políticos que los ocasionaron durante regímenes dictatoriales en muchas partes de Latinoamérica, principalmente

durante la década de los setenta. Así, de estos periodos de transición hacia la paz y la democracia surgieron métodos de justicia para garantizar el *derecho a la verdad* y a una *reparación integral del daño con garantías de no repetición*, pero también a la *no impunidad* por el “quebrantamiento masivo del Estado de Derecho” (De Greiff, 2011).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido sentencias y realizado condenas al Estado mexicano por aquellos abusos de poder de antaño en el marco de políticas públicas de gobernabilidad que operativamente vulneraban derechos fundamentales con plena impunidad, como en el caso Radilla Pacheco *vs.* Estados Unidos Mexicanos, el caso Alvarado Espinoza y otros *vs.* México, así como en el caso Cabrera García y Montiel Flores *vs.* México (Hernández, 2011). En una justicia transicional tardía—dada la lejana época en que se cometieron los atropellos—, apenas en años recientes y por virtud de esas condenas, se han instrumentado medidas para darles cumplimiento a las recomendaciones emitidas por la corte, de acuerdo con sus obligaciones internacionales.

En la metodología restaurativa se han creado organismos públicos a los que se le nombra *comisiones de la verdad*. Estas tienen como función investigar hechos ocurridos en periodos en los que hayan concurrido graves abusos a la dignidad humana, y son útiles para establecer, *oficialmente*, graves violaciones a los derechos humanos (Matarolo, 2001). En México, desde hace mucho tiempo organizaciones no gubernamentales, víctimas y académicos han exigido la creación de estas comisiones, ya sea para establecer *verdades globales*—como en los casos de crímenes cometidos durante la llamada Guerra Sucia y más recientemente por los abusos de la “guerra” contra el crimen organizado—, o bien, *verdades individuales* en casos específicos como el de Ayotzinapa. A partir de esas *verdades oficiales* se prepara el camino para realizar una *justicia reintegradora*.

Finalmente, el día 3 de diciembre de 2018, el presidente Andrés Manuel López Obrador firmó el decreto para la creación de la Comisión para la Verdad y el Acceso a la Justicia (CVAJ) con el objetivo de investigar los hechos sucedidos en Ayotzinapa, Guerrero. En este tema se le otorgó la palabra final a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, nos parece que la aprobación de la comisión no debería ser discutida por la corte y que solo faltaría voluntad política, toda vez que las condiciones para su establecimiento ya están dadas porque, durante su campaña, Andrés Manuel López Obrador prometió la creación de comisiones de la verdad para atender las violaciones a derechos humanos cometidas en otras

administraciones. Incluso, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 prevé su implementación en el marco de la justicia transicional; sin embargo, este no ha sido iniciado y a algunos les parece que ya ha sido abandonado (Escoffier, 2020). Con las comisiones de la verdad se esclarecerían circunstancias y se revelaría una realidad muy distinta a la que los gobiernos exponen en sus discursos siempre que estalla mediáticamente un abuso de poder de grandes magnitudes.

En este contexto, no cabe duda de que las víctimas más vulnerables en las acciones operativas de Gobierno con características de excepcionalidad son las mujeres. Diversos tratados y organismos internacionales han reconocido no solo la vulnerabilidad de las mujeres en estados de excepción, sino la relevancia de la inclusión de la perspectiva de género en la consolidación de la paz en las situaciones posteriores a un conflicto (Giles Navarro y Cruz Reyes, 2019). En el contenido de la iniciativa de juicio contra el expresidente Felipe Calderón, planteada al fiscal de la Corte Penal Internacional, además de mencionar una crisis humanitaria por la pérdida de la vida de 60 mil personas, 10 mil desaparecidos y 1.6 millones de desplazados, se señalaron los daños colaterales que sufrieron sectores de la sociedad inocentes dada la “patente de corso”¹ con la que se condujeron las autoridades en los operativos policíacos y militares para atacar a la población civil con detenciones arbitrarias, torturas y allanamiento como actos de represión al presumir que encubrían a miembros del crimen organizado. En este sentido, se argumentó que el Ejército mexicano había asesinado y torturado civiles completamente ajenos al conflicto y que la violación sexual en contra de mujeres se había institucionalizado como esquema represivo por parte del Ejército, citando como ejemplo la recomendación 38/2007 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México sobre un caso en el municipio de Nocupétaro, Michoacán, ocurrido a inicios de mayo de 2007, cuando soldados violaron a cuatro niñas (Sandoval Ballesteros, 2011).

Pero los perjuicios por las ominosas actuaciones en ese periodo de gobierno no solo se centraron sobre la ciudadanía común, sino en contra de otros órdenes de gobierno, como en el caso conocido mediáticamente como el Michoacanazo, donde se detuvo, sin mediar orden de aprehensión en un costoso operativo militar, a funcionarios de gobiernos municipales

¹ El término se emplea como la autorización que realizan gobernantes para que la fuerza pública cometa excesos impunemente. Es alusivo a aquel documento que hasta finales del siglo XIX entregaba la corona para que se cometieran atracos a naves consideradas enemigas.

y del gobierno estatal de distintas áreas del servicio público, irrumpiendo, con exceso de violencia, en oficinas públicas. En lo personal, me relató una víctima de ese hecho que, cuando se introdujeron por la fuerza a su domicilio y ella les pidió mostraran una orden de cateo, le argumentaron que no la necesitaban porque se trataba de “órdenes presidenciales”. Esto coincide con lo que el abogado Netzaí Sandoval Ballesteros, redactor de la iniciativa de juicio político, señaló en el escrito: que el Ejecutivo federal, en mayo de 2007, firmó y publicó un decreto para crear el Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, un grupo militar de élite al cual daba órdenes directas, quienes las acataban como “órdenes presidenciales” sin reflexionar en su legalidad.

Varias personas detenidas me comentaron, después del maltrato y vilipendio del que fueron objeto por los militares, que se les aprehendió sin un mandato judicial para “investigarlos” y después fueron arraigados para contar con tiempo suficiente para fabricarles “pruebas”. Al respecto existe la resolución 72/2009, derivada del expediente CNDH/1/2009/2502/Q —muy elocuente sobre esas arbitrariedades—, dirigida a los titulares de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia, recomendando que investigaran penalmente a diversos funcionarios públicos, lo cual obviamente nunca se hizo. Además, existen otras revelaciones por parte de periodistas que documentaron el verdadero origen político del caso y lo expusieron en obras literarias (Lemus, 2020). En mi opinión, las actuaciones más importantes son las que realizaron las cámaras de diputados y de senadores a través de comisiones plurales (congresistas de distintos partidos) que revisaron y analizaron las actuaciones de la autoridad, en una encomienda análoga a la de las comisiones de la verdad decretadas por el Ejecutivo. Ambas comisiones coincidieron de manera uniforme en que la detención, la averiguación previa y el procedimiento judicial estaba plagada de abusos, irregularidades legales y mentiras.

En el ámbito de la reparación del daño, concerniente a una justicia transicional, en septiembre de 2011, casi al terminar el sexenio presidencial, se creó la Procuraduría de Atención a Víctimas como seguimiento a las diversas sentencias de condena de la Corte Americana de Derechos Humanos (González y otras *vs.* México, Radilla Pacheco *vs.* Estados Unidos Mexicanos, Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú *vs.* México, y Cabrera García y Montiel Flores *vs.* México), y en enero del 2014 se reconfigura jurídicamente como Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) para estar acorde con la Ley General de Víctimas del 9 de enero del

2013, como un órgano coordinador del Sistema Nacional de Atención a Víctimas. Sin embargo, parece ser que esta institución no ha operado eficientemente por varias razones, una de las cuales es que el presupuesto asignado resulta insuficiente por la sobrecarga de demandas sobre reparaciones económicas que, en realidad, corresponde cubrirlas a otras instituciones que son las responsables de las violaciones que dieron motivo a esas demandas reparatorias.

A decir del director general de Vinculación y Reparación de la CEAV (Chamberly, 2020), por esa y otras causas la institución está por colapsar y no ha podido responder al proyecto inicial por el cual fue concebida y del cual se encuentra distraída: restaurar con indemnidad integral la condición victimológica del afectado, ayudándole a recuperar su proyecto de vida. Si bien la reparación económica ayuda bastante, en el caso de todos los servidores públicos que fueron criminalizados (“Michoacanazo”, “operación limpieza”,² Greg Sánchez,³ Herrera Valles,⁴ etcétera), por ejemplo, aunque jurisdiccionalmente fueron exonerados de toda responsabilidad, su carrera profesional fue destruida y aún padecen de prejuicio político por el estigma carcelario. Y ni qué decir del *desplazamiento forzado interno* de miles de personas cuyas comunidades se encontraron entre dos fuegos y con abusos de ambas partes; por un lado, los miembros del crimen organizado los violentaban y sometían para colaborar con ellos; pero, por el otro frente, se encontraban las autoridades que también los violentaban para obtener información que a ellos podía costarles la vida si la proporcionaban. En relación con estos miles de ciudadanos mexicanos victimizados en el conflicto, no se han adoptado medidas de reasentamiento o reintegración conocidas como *soluciones duraderas* (Sersale Di Cerisano, 2017) conforme a los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Desplazamiento Forzado de 1998.

Por otra parte, en relación con la *grave impunidad* que existe en estos casos, casi nunca se ejercen acciones en contra de los responsables políticos ni de los responsables materiales, por falta de voluntad política de parte del titular del Ejecutivo federal en funciones, quien suele ser el que promueve esas acciones. Así, se motivó presentar la iniciativa de juicio ante la Fiscalía de la

² Se detuvo y procesó a un número importante de altos funcionarios de la ex Procuraduría General de Justicia con un estrepitoso fracaso judicial por emplear pruebas falsas (La Redacción, 2013).

³ El excandidato a gobernador por el estado de Quintana Roo imputado de delitos graves, que fue absuelto posteriormente (Expansión, 2011).

⁴ Excoordinador de Seguridad Nacional de la entonces Policía Federal Preventiva, que fue detenido, procesado y absuelto de cargos (Mireles, 2021).

Corte Penal Internacional contra el expresidente Felipe Calderón, a quien se le señaló como responsable de una crisis humanitaria resultado de la violación sistemática de los Convenios de Ginebra y del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en esa llamada “guerra” contra el crimen organizado. A juicio de los promotores de esa iniciativa, era responsabilidad de Felipe Calderón Hinojosa, primero, evitar estos actos y, después, sancionar a los miembros de su gobierno que los cometieron, como le fue recomendado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por el citado caso del Michoacanazo, pues, al no hacerlo, generó que se institucionalizara una política de impunidad violatoria de derechos humanos.

Ciertamente, en el tema de la no impunidad, las medidas o sanciones correspondientes que deban aplicarse no solo conciernen al titular del Ejecutivo federal, quien omitió la proclamación formal y directamente promovió el régimen de excepción con sus subsecuentes daños, sino a toda clase de funcionarios y políticos que intervinieron con capacidad en la toma de decisiones (Dondé Matute, 2020).

Por ejemplo, en aquel escrito de denuncia, aunque no prosperó, se señala adicionalmente que la tortura era una práctica generalizada en establecimientos institucionales a donde eran conducidos los detenidos. En este sentido, debe destacarse que desde el año 2007 aumentó desmesuradamente el número de quejas por tortura ante la CNDH, y en los últimos años de ese sexenio se llegaba a superar las dos mil quejas anuales, en contraposición con el promedio de 350 que se había presentado en el sexenio anterior. Además, de las cuatro mil denuncias interpuestas en la entonces Procuraduría General de la República, solamente se le dio seguimiento a la cuarta parte y, finalmente, tan solo once casos —una cifra ridícula— fueron judicializados (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 2015). Agrega aquel documento inadmitido que, incluso, se cometían sistemáticamente abusos sexuales en contra de las mujeres, lo cual fue detectado por la CNDH y denunciado en su recomendación 87/2011. Cuando escribo esto, es noticia nacional el cumplimiento de una orden de aprehensión por el delito de tortura de un alto funcionario de la Secretaría de Seguridad Pública federal, cuyo extitular, por cierto, se encuentra actualmente enfrentando un proceso en Estados Unidos por delitos graves en el ejercicio de ese cargo.

Dadas las condiciones políticas sobre la impunidad de todas las graves violaciones a derechos humanos en el contexto de situaciones de excepcionalidad de bastardía en los últimos tiempos, el actual titular del Ejecutivo

federal promovió una convocatoria inédita de consulta popular (*Diario Oficial de la Federación*, 2020) a llevarse a cabo el domingo 1 de agosto de 2021, sobre el planteamiento realizado con la siguiente pregunta:

¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?

Debe agregarse que la convocatoria no cubrió las expectativas pues tuvo una afluencia de votantes muy pobre.

Sin embargo, creemos que este proceso de *esclarecimiento de las decisiones de gobierno* podría generar responsabilidades para los actores principales en un ejercicio inédito de tutela de justicia transicional efectiva por parte del Estado para satisfacer derechos de la victimidad y, sobre todo, como *garantía de no repetición*. Sin embargo, las principales medidas de satisfacción, sin duda, son las de carácter restaurativo y reintegrador. Esta es una mirada al pasado, pero urge también mirar al futuro y emitir el decreto de la Ley Reglamentaria al Artículo 29 de la Constitución para regular toda la normativa de excepción existente en el orden jurídico mexicano.

V. FUENTES DE CONSULTA

- Agencia Reforma (12 de diciembre de 2016). “La guerra contra el narco en México, costosa, cara y mortal”. *Chicago Tribune*. Obtenido de <https://www.chicagotribune.com/hoy/ct-hoy-8766718-la-guerra-contra-el-narco-en-mexico-costosa-cara-y-mortal-story.html>
- Chamberly, M. W. (30 de noviembre de 2020). “La CEAV: Tregua o colapso”. *Animal Político*. Obtenido de <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/la-ceav-tregua-o-colapso/>
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2015). *Violaciones graves a derechos humanos en la guerra contra las drogas en México*. México.
- Córdova, A. (24 de julio de 2007). “El presidente y las fuerzas armadas”. *La Jornada*. Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/2007/06/24/index.php?section=opinion&article=023a1po>
- De Greiff, P. (2011). *Some Thoughts on the Development and Present State of Transitional Justice*. Obtenido de <https://www.apt.ch/sites/default/files/>

publications/mena-digest_pablo-de-greiff_some-thoughts-on-transitional-justice_04_2013.pdf

Diario Oficial de la Federación (11 de mayo de 2020). “Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”.

Diario Oficial de la Federación (18 de octubre de 2020). “Convocatoria de Consulta Popular”.

Dondé Matute, J. (2020). *Análisis de la pregunta formulada por la Suprema Corte para la consulta*. Instituto Nacional de Ciencias Penales. Obtenido de <https://bit.ly/DRJDondéJT>

Escoffie, K. (5 de octubre de 2020). “¿Consultar para hacer Comisiones de la Verdad?”. *Animal político*. Obtenido de <https://www.animalpolitico.com/hojas-en-el-cenicero/consultar-para-hacer-comisiones-de-la-verdad/>

Expansión (2011). “Un juez absuelve y ordena la liberación de Gregorio Sánchez Martínez”. *Expansión*, 15 de julio de 2011. Obtenido de <https://expansion.mx/nacional/2011/07/15/un-juez-absuelve-y-ordena-la-liberacion-de-gregorio-sanchez-martinez>

Fix Fierro, H. (2004). “Comentario al artículo 29 constitucional”. En *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada. Tomo I*, Cd. de México: Porrúa.

Giles Navarro C. A. y Cruz Reyes, G. (2019). *La suspensión de garantías en México y su legislación pendiente*. Cd. de México: Cuaderno de Investigación, No. 2, DGDyP/IBD.

La Redacción (18 de abril de 2013). “‘Operación Limpieza’ de Calderón, un desastre: Los Ángeles Times”. *Proceso*. Obtenido de <https://www.proceso.com.mx/nacional/2013/4/18/operacion-limpieza-de-calderon-un-desastre-los-angeles-times-117142.html>

Lara Bermudez, I. T. (5 de diciembre de 2018). “Hubo más ejecuciones con Enrique Peña Nieto que con Felipe Calderón”. *Proceso*.

Lemus, J. J. (2020). *El licenciado. García Luna, Calderón y el narco*. México: HarperCollins.

Matarolo, R. (2001). “Las comisiones de la verdad”. En A. M. Mendes Juan, *Verdad y justicia*. IIDH-CELS.

Mireles, A. (2021). “Herrera Valles: la historia del comandante que intentó advertir a Calderón sobre García Luna, pero lo pagó muy caro”. *Infobae*, 14 de enero de 2021 Obtenido de <https://www.infobae.com/>

- america/mexico/2021/01/14/herrera-valles-la-historia-del-comandante-que-intento-advertir-a-calderon-sobre-garcia-luna-pero-lo-pago-muy-caro/
- Munguia Huato, R. (26 de febrero de 2015). “De la colombianización a la mexicanización”. *Milenio*. Obtenido de <https://www.milenio.com/opinion/roman-munguia-huato/columna-roman-munguia-huato/de-la-colombianizacion-a-la-mexicanizacion>
- Ortiz Ahlf, L. (2013). *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la ley reglamentaria del artículo 29 constitucional*. Cd. México: *Gaceta de la Comisión Permanente*, LXII/ISR-3/41154.
- Rojo Fierro, A. G. (Octubre/diciembre de 2020). “La guerra contra el narcotráfico en México ¿un conflicto armado no internacional no reconocido?”. *Foro internacional*, 60(4).
- Salazar Ugarte, P. (2013). *Estado de excepción, suspensión de derechos y jurisdicción*. Cd. de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/Suprema Corte de Justicia de la Nación. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/13.pdf>
- Sanchez Sandoval, A. (2012). *Sistemas ideológicos y control social*. México: UNAM-IJ.
- Sandoval Ballesteros, N. (4 de septiembre de 2011). “Falacias de un criminal”. *Contralínea*. Obtenido de <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/09/04/falacias-de-un-criminal/>
- Senado de la República (2019). *Ley reglamentario del 29 constitucional, cumplirá 7 años de retraso*. México: *Boletín de comunicación social*. Obtenido de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/45043-ley-reglamentaria-del-29-constitucional-cumplira-siete-anos-de-retraso-senala-investigacion-del-ibd.html>
- Sersale Di Cerisano, F. (2017). “Los vinculos entre la justicia transicional y el desplazamiento forzado: La relevancia de la jurisprudencia de la Corte IDH”. En González Carvallo, D. B., *Justicia transicional y Corte Interamericana de Derechos Humanos*. México: SCJN.
- Zarate Delgado, F. (2013). *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 29 Constitucional*. México: *Gaceta de la Comisión Permanente, Senado de la República*. Obtenido de https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/42055

